

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

VOL. 1 NÚM. 2 DICIEMBRE DE 2008

POLÍTICA SOCIAL <i>Consideraciones distributivas al diseñar políticas en contra de la pobreza</i>	Francisco J. Sales Heredia
OPINIÓN PÚBLICA <i>La opinión pública sobre la migración en México y Estados Unidos</i>	Salvador Moreno Pérez
DESARROLLO REGIONAL Y FEDERALISMO <i>Hacia un nuevo federalismo el papel de los recursos hacendarios</i>	Juan Carlos Amador Hernández
<i>Sistema de Innovación Regional en el noroeste de México</i>	Álvaro Bracamonte Sierra Carlos M. Velázquez Camargo
POLÍTICA INTERIOR <i>Acceso al cabildo: el rol de la legislación en materia de género</i>	Israel Aguilar Márquez
<i>Gobernabilidad y partidos después del 2006</i>	Juan Pablo Navarrete Vela
<i>Proceso legislativo y deliberación. Una mirada a las legislaturas locales</i>	Luis Carlos Rodríguez Montaña Nicolás Pineda Pablos
COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO <i>El papel de las energías renovables en la política energética nacional</i>	Rigoberto García Ochoa
RESEÑAS	Efrén Arellano Trejo, Juan Pardiñas, Gustavo Meixueiro Nájera, Abraham Nosnik Ostrowiak, Sara María Ochoa León

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos seis años de trabajo"

.....

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

Salvador Barajas del Toro
PRESIDENTE DEL COMITÉ DEL CESOP

Fabián Fernando Montes Sánchez
Cuauhtémoc Sandoval Ramírez
SECRETARIOS

Carlos Enrique Casillas Ortega
DIRECTOR GENERAL

*Revista Legislativa de Estudios
Sociales y de Opinión Pública*

DIRECTOR: Gustavo Meixueiro Nájera

EDICIÓN Y DISEÑO:
Alejandro López Morcillo

ASISTENCIA EDITORIAL:
Roberto Ocampo Hurtado
Iván H. Pliego Moreno
Anjanette Deyanira Zebadúa Soto

TRADUCCIÓN DE RESÚMENES:
Francisco Sales Heredia
Iván H. Pliego Moreno

.....

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública es una publicación semestral del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. ISSN, derechos de título y contenido en trámite. Reserva de derechos al uso exclusivo: 04-2008-090917112100-102. Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores. Se permite la reproducción parcial o total siempre y cuando se cite la fuente.

.....

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

.....

Consejo Editorial

Francisco Abundis

Israel Arroyo García

Laura Baca Olamendi

Ulises Beltrán Ugarte

Jorge Buendía Laredo

Roy Campos

Francisco Guerrero Aguirre

Ramón Lecuona Valenzuela

Benito Nacif Hernández

Marcelo Ortega Villegas

Francisco Sales Heredia

.....

Para cualquier asunto relacionado con esta publicación, favor de dirigirse a:
Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Av. Congreso de la Unión 66
Edificio I, Primer Piso
Col. El Parque, México, D.F.
Tel. 5036 0000 ext. 55237
Correo electrónico:
cesop@congreso.gob.mx
Página web:
<http://diputados.gob.mx/cesop>

.....

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública se terminó de imprimir en diciembre de 2008 en los Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. El tiraje consta de 1 500 ejemplares.

.....

Contenido

VOLUMEN 1 • NÚMERO 2 • DICIEMBRE DE 2008

Presentación

3

POLÍTICA SOCIAL

Francisco J. Sales Heredia

Consideraciones distributivas al diseñar
políticas en contra de la pobreza

11

OPINIÓN PÚBLICA

Salvador Moreno Pérez

La opinión pública sobre la migración
en México y Estados Unidos

31

DESARROLLO REGIONAL Y FEDERALISMO

Juan Carlos Amador Hernández

Hacia un nuevo federalismo: el papel de los recursos hacendarios

61

Álvaro Bracamonte Sierra y Carlos M. Velázquez Camargo

Sistema de Innovación Regional en el noroeste de México

95

POLÍTICA INTERIOR

Israel Aguilar Márquez

Acceso al cabildo: el rol de la legislación en materia de género

131

Juan Pablo Navarrete Vela
Gobernabilidad y partidos políticos después del 2006
151

Luis Carlos Rodríguez Montaño y Nicolás Pineda Pablos
Proceso legislativo y deliberación.
Una mirada a las legislaturas locales
195

COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO

Rigoberto García Ochoa
El papel de las energías renovables
en la política energética nacional
225

RESEÑAS

Efrén Arellano Trejo
La reforma de la justicia en México, de Arturo Alvarado
251

Juan Pardiñas
*Globalización, reestructuración industrial y descentralización
en México*, de Miguel Ángel Jiménez Godínez
256

Gustavo Meixueiro Nájera
¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable,
de Guillermo Foladori y Naína Pierre
260

Abraham Nosnik Ostrowiak
*Razón y desarrollo. El crecimiento económico, las instituciones
y la distribución de la riqueza espiritual*, de Javier Elguea
264

Sara María Ochoa León
Hacia una economía con rostro humano, de Bernardo Kliksberg
268

Presentación

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados presenta este segundo número de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, la cual persigue, como objetivo principal, contribuir al trabajo que se realiza en el Congreso y constituirse como un referente para todos aquellos lectores interesados en los temas que integran la agenda legislativa.

La *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* es un documento que a la par de otros textos que el CESOP publica, permite fortalecer el compromiso asumido por este centro de estudios, en donde la premisa fundamental es convertirse en un generador cotidiano de documentos de investigación, de datos y de encuestas que coadyuven al buen desempeño del total de los legisladores que integran la Cámara de Diputados.

Aunado a ello y como innovación a los documentos de investigación que el CESOP produce, la revista legislativa se enriquece no sólo de las aportaciones de sus investigadores, sino que también y en mayor medida, de contribuciones de investigadores externos, cuyos textos le otorgan a la revista legislativa mayor calidad académica.

Para esta segunda entrega se requirió de un laborioso trabajo que tuvo su origen en el envío, a escala nacional, de su convocatoria, la cual se promovió entre autoridades de prestigiosas universidades, quienes la distribuyeron entre sus egresados de maestría y doctorado, así como de investigadores miembros del Sistema Nacional.

Tras dicha distribución, el CESOP comenzó a recibir artículos, los cuales, siguiendo el procedimiento inscrito en la propia convocatoria, fueron enviados a un par de dictaminadores, previamente seleccionados, quienes analizaron los textos y dictaminaron cuáles de ellos cumplieran con el nivel requerido para ser publicados en este segundo número.

Finalmente, y respetando las características del formato presentado en el primer número de la revista, el Comité Editorial de la misma seleccionó los artículos que serían publicados en esta segunda entrega, misma que ofrece al lector, en su primera sección, ocho artículos relativos a las siguientes líneas de investigación: en el rubro relativo a la Política Social, Francisco Sales Heredia examina el tema de la ineficiencia de los programas sociales que pretenden paliar los índices de pobreza en el país; el autor del texto parte de la idea de que para implementar una política social es indispensable, en primer lugar, indagar acerca de qué problemas técnicos se podrían presentar al momento de aplicar la política pública y, en segundo lugar, se afirma que es conveniente realizar una prueba que permita ajustar la política pública a los objetivos deseados.

Tras analizar dichas recomendaciones, Francisco Sales se concentra en el tema de la pobreza y analiza tanto las técnicas existentes que permiten medir dicho problema, así como los denominados criterios distributivos.

Por último, el autor reflexiona respecto a la eficiencia de las políticas públicas enfocadas a combatir la pobreza y a la vez se da tiempo para citar ciertos puntos que podrían contribuir a que dichas políticas no sólo fueran teóricamente más claras, sino que en su práctica permitieran una mayor equidad entre los grupos de la sociedad más desfavorecidos.

En el siguiente artículo, el cual se inscribe en el rubro de la Opinión Pública, Salvador Moreno Pérez analiza la percepción que tanto los mexicanos como los estadounidenses tienen respecto al tema de la migración.

Dicho análisis se sustenta en dos encuestas de opinión pública: una levantada en Estados Unidos y la otra realizada en México por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, mismas que se llevaron a cabo entre febrero de 2006 y di-

ciembre de 2007 y en las cuales se cuestiona a la ciudadanía en torno a diversos temas relacionados con el fenómeno migratorio.

De tal forma y tras definir diversos conceptos, mismos que brindan al lector una mayor comprensión relacionada con el fenómeno migratorio, el autor analiza las cifras y los datos que las encuestas arrojan, determinando, entre otros hechos, que pese a evidentes diferencias culturales, económicas, políticas y sociales entre ambas naciones, que existen, tanto al interior de los gobiernos como en sus sociedades, percepciones muy similares del fenómeno migratorio.

Al respecto, el autor comenta que un punto donde las sociedades de ambos países coinciden, es en la discriminación, la cual, ya sea de pensamiento o de acción, encuentra sus causas, entre otros factores, en el hecho de que los migrantes son vistos como competidores en el mercado laboral como generadores de costos indebidos de los servicios sociales e incluso como amenazas permanentes para la estabilidad social y política de las naciones a las que arriban.

Dando paso al siguiente artículo, el cual se inserta en el rubro del Desarrollo Regional y Federalismo, Juan Carlos Amador Hernández aborda el tema de la desigualdad social y su relación directa con las políticas hacendarias.

Partiendo de un sólido análisis teórico en donde se definen y se analizan conceptos como el del *federalismo*, el de *descentralización* y el de *sistemas de compensación*, el autor se enfoca a describir, tras un breve recuento histórico, las características del pacto fiscal prevalente en México.

A partir de tal descripción y de explicar el funcionamiento de la Ley de Coordinación Fiscal y del Fondo General de Participación, Juan Carlos Amador reflexiona en torno de los beneficios y perjuicios generados por las transferencias federales a estados y municipios.

Para el autor, pese a las recientes reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, las fórmulas de distribución de las participaciones federales a estados y municipios aún presentan serias deficiencias, como el hecho de que éstas no benefician a las entidades del país en su conjunto, situación que lleva a que la mayoría de ellas continúen rezagadas.

Continuando con la línea temática del Desarrollo Regional y el Federalismo, Carlos Velázquez Camargo y Álvaro Bracamonte Sierra pre-

sentan un documento en donde se abordan las implicaciones que ha tenido la aplicación del denominado Sistema de Innovación Regional en tres entidades del noreste de México.

A partir de que el concepto de *innovación* se convirtió en el activo más importante para elevar el valor agregado y generar mayor riqueza, fue necesario en todo el orbe que las instituciones del sector privado, las instancias educativas y el gobierno, coordinaran esfuerzos para que la investigación y el desarrollo tecnológico no se frenara.

Sin embargo, dado que la innovación no presenta un desarrollo similar en todas las naciones, los autores señalan que la OCDE y el Banco Mundial confeccionaron un modelo denominado Sistema de Innovación Regional, por medio del cual se miden los niveles de innovación que a partir de la cooperación entre las empresas, las instituciones educativas y el gobierno, presentan los países.

Así, tras esta pertinente explicación, Velázquez Camargo y Bracamonte Sierra se abocan a determinar las condiciones que este Sistema de Innovación Regional guarda en el noroeste de México.

Los autores afirman que para el eficiente funcionamiento de un Sistema de Innovación Regional se requiere, antes que otra cosa, una planeación, misma que para el caso de las entidades analizadas en este texto (Sinaloa, Baja California y Sonora) si inició con la promulgación de un marco legal, el cual poco a poco ha evolucionado.

Dicho progreso ha permitido que en los tres estados la inversión gubernamental destinada a la investigación y el desarrollo se eleve, favoreciendo, entre otros aspectos, el surgimiento de recursos humanos especializados, la firma de contratos con universidades y la promoción de estímulos fiscales para las empresas, aunque también y pese a ese incremento de la inversión, los autores advierten que aún resta mucho por hacer para que el Sistema de Innovación Regional en el noreste del país genere los índices de innovación que el noroeste del país requiere.

Tras la conclusión de este artículo, el lector arribará a un bloque de textos que se enmarcan en el rubro de la Política Interior y que coinciden en conceptos como el de democracia, división de poderes, elecciones, equidad de género y gobernabilidad.

En ese contexto, Israel Aguilar Márquez analiza el tema de la representación política de las mujeres en el poder legislativo, especialmente

en lo que al ámbito municipal compete e inicia dicho estudio mencionando que tras siglos en los que la cultura patriarcal prevaleció y por ende la inequidad política entre hombres y mujeres fue algo común, la liberación política y social y la transición democrática han permitido que las mujeres no sólo sean reconocidas como iguales, sino que también se integren cada vez más a la vida política.

Lamentablemente, dicho avance continúa siendo lento, por lo que la equidad entre hombres y mujeres y la representación que estas últimas deben tener en espacios políticos, tal y como lo es el ámbito legislativo, aún dista mucho de ser el idóneo y es que aun y cuando las mujeres ocupan con mayor frecuencia espacios políticos y pese a que sus niveles académicos se han elevado de manera considerable, factor que por lógica les debería permitir acceder a puestos de elección, la discriminación continúa siendo una constante, situación que con claridad se percibe en los tres niveles de gobierno, especialmente en el municipal.

Para comprobar su afirmación, Aguilar Márquez revisa algunas bases de datos relativas al ámbito municipal, llevadas a cabo por el INEGI, por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y por el Grupo Financiero Banamex, a través de las cuales le es factible efectuar un ejercicio metodológico, cuyos resultados confirman que las denominadas cuotas de género en el ámbito municipal se encuentran muy lejos de ser una realidad.

En el siguiente artículo, Juan Pablo Navarrete Vela reflexiona en torno de dos elementos fundamentales en el desarrollo del sistema político mexicano: por un lado analiza el concepto de la *governabilidad* y por el otro examina el papel de los partidos políticos, todo ello bajo el marco histórico de las elecciones presidenciales del 2006.

En un primer apartado, el autor de este artículo le ofrece al lector diversas definiciones relativas a los conceptos de sistema político, gobernabilidad y gobernanza e incluye una deliberación sobre la forma en que dichos conceptos se relacionan en pos de un eficiente sistema de gobierno democrático.

En la segunda parte de su artículo, Navarrete Vela sostiene que los partidos políticos resultan ser fundamentales para garantizar la gobernabilidad al interior de cualquier nación; idea que para comprobarla el autor recurre a diversos teóricos de la ciencia política, en cu-

yas aportaciones es factible vislumbrar que ciertamente los partidos políticos resultan ser actores fundamentales para la gobernabilidad, siempre y cuando éstos asuman su responsabilidad política y funjan como verdaderos interlocutores entre el gobierno y la sociedad.

Tras los dos primeros apartados, el autor aborda la evolución histórica de la gobernabilidad en México, pasando por lo que han sido las reformas electorales, así como la evolución de Instituto Federal Electoral, para finalmente concluir con lo que desde su propia perspectiva significaron en esa evolución de la gobernabilidad las elecciones presidenciales del 2006, así como los retos a los que ésta se enfrenta en los tiempos políticos actuales.

Inmerso aún en el rubro de la Política Interior, el lector encontrará en el siguiente artículo, elaborado por Luis Carlos Rodríguez Montaña y Nicolás Pineda Pablos, un documento cuya visión regional permite observar las transformaciones generadas a partir de la transición democrática en las entidades del país.

Los autores afirman que las legislaturas locales han experimentado una evolución democrática muy similar a la que desde la década de 1990 vivió el Congreso federal; sin embargo, el avance del legislativo estatal ha sido muy lento y ejemplo de ello es el caso del Poder Legislativo del estado de Sonora, en donde el nivel de debate que se da al interior de éste no es, según los autores, el idóneo.

Para demostrar lo anterior, los autores citan a diversos teóricos que a lo largo del tiempo han intentado determinar el papel que desempeña el Poder Legislativo en los sistemas políticos, arribando finalmente a la idea de que éste es un cuerpo deliberativo, en donde lo que debe prevalecer por encima de todo es el debate y el acuerdo.

Ante tal definición, los autores analizan con detalle lo que ha sido el proceso de transición democrática vivido al interior del congreso de Sonora, partiendo de 1994 a la fecha, para posteriormente realizar un ejercicio de comparación entre cinco legislaturas de aquella entidad, partiendo de 1999 hasta el 2004 y que les sirve para confirmar que, pese a los innegables avances, el nivel de debate y de acuerdos alcanzados en ese congreso local aún dista de ser profesional.

Ahora bien, como cierre a esta sección de artículos, la revista legislativa ofrece, en el rubro de Competitividad y Desarrollo, el texto de

Rigoberto García Ochoa, quien examina el tema de las energías renovables y de cómo éstas son observadas desde la óptica política.

El autor pone sobre la mesa, como punto de partida para el análisis de este tema, la iniciativa de ley presentada en agosto de 2008 por el Partido Verde Ecologista de México, denominada Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables, la cual tiene como propósito fundamental que tanto el sector público como el privado se coordinen en la regulación y aprovechamiento de las energías renovables.

El autor menciona que el hecho de que esta iniciativa surja desde el Legislativo es muestra de la importancia de este tema, el cual debe, en lo inmediato, ser regulado.

En párrafos posteriores y como una aproximación al tema, el autor ofrece un marco teórico en donde se definen algunos conceptos que se vinculan con las energías renovables, como los denominados combustibles fósiles (petróleo y gas natural), así como las hidroenergías tradicionales y la energía nuclear.

Tras dicho marco teórico y dejando en claro la importancia de las energías renovables, García Ochoa reflexiona y declara que en la regulación de las energías renovables no se debe perder de vista el tema del desarrollo sustentable, en donde si bien las energías renovables deben ser explotadas para favorecer el desarrollo nacional, no debe descuidarse al mismo tiempo, en beneficio de las generaciones futuras, la protección del medio ambiente.

Finalmente, tras la conclusión de este capítulo, el segundo número de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* ofrece al lector una segunda sección compuesta por las siguientes reseñas de libros: *La reforma de la justicia en México*, de Arturo Alvarado (coord.); *Globalización, reestructuración industrial y descentralización en México, un análisis del desarrollo regional 1980-2000*, de Miguel Ángel Jiménez Godínez; *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, de Guillermo Foladori y Naína Pierre (coords.); *Razón y desarrollo. El crecimiento económico, las instituciones y la distribución de la riqueza espiritual*, de Javier Elguea; y *Hacia una economía con rostro humano*, de Bernardo Kliksberg.

Consideraciones distributivas al diseñar políticas en contra de la pobreza

*Francisco J. Sales Heredia**

Un elemento desatendido en la discusión sobre políticas gubernamentales en contra de la pobreza, especialmente por los economistas, es su vínculo con las teorías de justicia. En este artículo se describen las principales formas de conceptualizar la pobreza y las distintas consideraciones en su medición. Se centra en la concepción basada en recursos, específicamente en ingreso y, contrario a la literatura, se asume que es posible distinguir entre varias formas de distribuir el ingreso, las cuales responden a distintas formas de interpretar el ideal de justicia social, en lugar de considerar sólo el ingreso como un Proxy de bienestar. Se muestra el resultado de una simulación contable de diferentes formas distributivas con fines de política en contra de la pobreza y se señala que los distintos resultados probables afectan nuestro juicio acerca de la justicia o injusticia de la política en cuestión.

Palabras clave: pobreza, medición de la pobreza, consideraciones distributivas, desigualdad social, políticas públicas.

* Doctor en filosofía política por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación son: Justicia Distributiva, Pobreza y Energía. Actualmente es Director de Estudios Sociales del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Correo electrónico: francisco.sales@congreso.gob.mx

*Distributive considerations when designing
poverty alleviating policies*

One of the elements that have usually been overlooked in the debate about different poverty policies, especially by the economist, is its relation with different theories of justice. In this article I describe briefly the two main forms of conceptualizing and measuring poverty. I concentrate in income poverty and contrary to the literature I consider that it is possible to distinguish between different forms of distributive aims, instead of only considering welfare. I show the results of a simulation of different just distributions and suggest that further care should be taken when assigning resources, as results can be unfair.

Keywords: poverty measures, distributive considerations, social inequality, public policy.

Introducción

Supongamos que estamos de acuerdo con que bajo condiciones de escasez, una posible respuesta a la pregunta de cómo distribuir con justicia el producto de la cooperación social es que debemos minimizar el número de personas que no tienen lo suficiente para lograr una vida digna –una vida donde diferentes objetivos puedan ser razonablemente perseguidos. (Cohen, 1995). Sin embargo, a una respuesta distributiva de este tipo, tradicionalmente tendremos que agregar la pregunta de Amartya Sen, quien se pregunta qué distribuir, pues no es lo mismo distribuir suficiente bienestar, que suficientes oportunidades, o bien igual bienestar o iguales oportunidades (Sen, 1980).

Estas dos preguntas son relevantes para poder inquirir acerca de qué tan inequitativa es una sociedad en términos distributivos y qué tipo de políticas deben ser aplicadas para contrarrestar tales inequidades. No es suficiente determinar normativamente cómo distribuir entre los iguales ante la ley y qué distribuir. Además debemos tomar en cuenta que cada elección distributiva puede presentar múltiples problemas de aplicación práctica, problemas usualmente llamados de *justicia social*. Uno de estos problemas es cómo describimos con precisión al grupo que se encuentra en peores circunstancias a partir de una definición del mínimo social para llevar tal vida digna. En

este texto se describirán algunos de estos problemas y se sugerirá que ciertas ideas normativas distributivas mixtas pueden dar mayor profundidad a las políticas públicas gubernamentales destinadas a combatir la pobreza.

Pobreza

John Rawls definió a los que se encuentran en peores circunstancias como aquellos grupos representativos afectados por la mala suerte social o natural (Rawls, 1975). Tal propuesta se enmarca en una discusión liberal que parte del supuesto de que las instituciones en una sociedad son las que determinan el entorno de oportunidades igualitarias que permitirán que los ciudadanos aprovechen sus talentos al máximo.

El supuesto liberal, sin embargo, puede ser descrito de diversas formas: una postulando que el Estado, definido como el conjunto de instituciones políticas que marca los objetivos sociales (O'Donnell, 1996), puede ser modificado, como asevera Rawls, por los ciudadanos y por tanto está en el interés de éstos el promover una intervención amplia que logre el mayor mínimo social posible (*maximin*), dando prioridad a aquellos que se encuentran en peores circunstancias, ya sea por suerte social o natural, con la intención de que sea factible el valor de la igualdad real entre los ciudadanos.

Otra forma de postular el ideal liberal es plantear que la libertad, siendo el valor más importante, debe ser respetada por las instituciones del Estado y que éstas deben intervenir lo menos posible en las decisiones de los individuos, otorgando un mínimo social definido como una “red de salvamento”; aún más, tal red podría ser construida por otros ciudadanos en un acto de solidaridad. El representante genérico de esta idea de liberalismo es Friedrich A. von Hayek, quien consideraba que el orden espontáneo acumulativo de las decisiones humanas concuerda de mejor manera con la idea de libertad y racionalidad, que con la idea de planificación central, atribuida al socialismo marxista.¹

¹ Véase *The Collected Works*, de F.A. Hayek, editado por W.W. Bartley.

Una idea liberal de derechos en un sistema democrático puede entonces asumir distintas acepciones de justicia social, que vendrían a ser la aplicación práctica de la teoría liberal. En este sentido, en este breve artículo, se dará por hecho que la libertad requiere un contexto de oportunidades amplias y un acuerdo social que permita que todos los ciudadanos lleven una vida digna. Esta visión, que puede ser interpretada como rawlsiana, presenta una serie de problemas de aplicación práctica, es decir, cómo interpretar con detalle la elección de cómo y qué distribuir.

Consideremos la pregunta de cómo debemos distribuir los recursos producto de la cooperación social entre individuos en igualdad de derechos. Existen por lo menos tres respuestas estándar:

Igualdad estricta: Nadie debe tener más que otra persona sin que medie responsabilidad de su parte.

Prioridad: Debemos beneficiar a los individuos y darle mayor peso al beneficio que se le otorgue a quienes en peores circunstancias se encuentren.

Suficiencia: Cada persona debe tener lo suficiente.

En el caso de qué distribuir, las respuestas estándar son *bienestar, oportunidades o capacidades*. El bienestar es subjetivamente la idea de lograr un plan de vida personal y plena; las oportunidades son las opciones para lograr una vida plena, y las capacidades son las habilidades que tiene una persona para poder llevar a cabo tal vida. En la teoría se entienden como una forma de comparar a las personas entre sí y determinar quién posee más o menos tal elemento (Sales, 2003). La matriz de distribución, por tanto, se obtiene de un cruce de los seis criterios.

En la literatura es usual que el ingreso sea tomado como una aproximación del bienestar, expresando la posible diversidad de planes a desarrollar con un mismo medio de intercambio, dando valor al bienestar individual. Sin embargo, es claro que el mismo ingreso no puede adquirir los mismos bienes básicos de salud y educación, por ejemplo, en un entorno de competencia de servicios en una urbe y en uno de escasez de bienes tanto públicos como privados en un

pueblo. De igual modo, la crítica igualitaria al bienestar expresa que las preferencias pueden ser tan diversas que sería injusto otorgar la misma cantidad a cada individuo o grupo. Sin embargo, el ingreso puede aproximarse tanto a un tipo de bienestar limitado o incremental común a todos, o bien aproximarse a describir las capacidades que pueden ser adquiridas, entendiendo un diferencial de precios en las oportunidades y capacidades.

Indagar acerca de cuáles son algunos de los problemas técnicos para implementar los anteriores criterios normativos de justicia social es indispensable para tener una idea de cómo obtener resultados acordes con el principio distributivo considerado justo, en una sociedad determinada. Por ejemplo, la evaluación *ex ante* de la simulación de algunos de los programas de política social puede mostrar formas de ajustar el proceso distributivo para alinearlo a los objetivos deseados. La línea de pobreza se vuelve relevante una vez que se considera el equilibrio de beneficios y cargas otorgado a los ciudadanos de una comunidad. Al determinar la línea y ejercer una política de beneficios directos el distribuidor general consideraría que es necesario otorgar beneficios extras a tales ciudadanos, beneficios que no serán otorgados a otros de la misma forma.

Existen múltiples y variados estudios sobre la concepción de pobreza y su consecuente medición (Atkinson, 1988). De acuerdo con la literatura sobre el tema, hay por lo menos dos grandes campos: el primero se refiere a una concepción amplia de la pobreza que incluye los factores sociales que determinan las posibilidades de desarrollo de los ciudadanos, entre estos factores se incluye la calidad institucional, el entorno económico, la calidad de la oferta de trabajo y el ingreso medio devengado. Una persona pobre sería aquella que no posee los recursos necesarios para llevar una vida acorde con el promedio de las personas de su entorno (Townsend, 1998). Esta propuesta de definición determina la forma en que puede ser medida la pobreza y se relaciona con el término de *exclusión social*.

El otro gran campo teórico se centra en tratar de definir e identificar a los pobres en términos absolutos, es decir, bajo criterios comunes a la especie humana. Usualmente esta idea se centra, por ideología y por eficiencia en el manejo de información, en el ingreso corriente,

esto es, considera que el ingreso ofrece un medio a las personas para adquirir los bienes necesarios para llevar una vida digna, de ahí que se establezcan montos de ingreso supuestamente apropiados para llevar cierto tipo de vida.

Al utilizar una de las dos formas de medición de la pobreza, debemos preguntarnos si afectarían las reglas de distribución justa. Es decir, la forma de medir la pobreza puede incidir en la construcción de reglas específicas distributivas. Por ejemplo, uno de los problemas que enfrentan las dos perspectivas es determinar exactamente en dónde situar la línea de pobreza, es decir, determinar qué es suficiente.

Definiciones precisas de pobreza y criterios mixtos en la forma de comparar a las personas para determinar las ventajas que recibirán

El hecho de que la pobreza sea multidimensional –reflejando una complicada función que permite o no que las personas alcancen ciertos niveles suficientes de ventaja en orden de lograr una vida digna, con opciones de escoger diversos caminos vitales, así como el hecho de que ciertas sociedades sufran de una severa escasez de recursos sociales y financieros–, hace de la definición de una línea divisora entre los pobres y los no pobres una tarea muy difícil. Esto se vuelve aún más complejo cuando no es posible un acuerdo absoluto acerca de qué tipo de beneficios deben distribuirse de manera justa entre las personas para que puedan salir de la pobreza.

La idea intuitiva de que es justo apoyar con recursos producto de la cooperación social a los que en peores circunstancias se encuentran, surge parcialmente de una perspectiva humanista, donde se asume que la pobreza se refiere a la falta de recursos que requiere un ser humano para participar en sociedad y mientras menos recursos tenga, más necesitado se encuentra. Desde una perspectiva amplia, se trata de preguntarnos acerca del mínimo social considerado como justo en una sociedad determinada, para los ciudadanos que integran el pacto social.

Aun partiendo de una visión amplia, no es claro cómo podemos determinar el mínimo social justo. La discusión depende de consideraciones de teoría política y de consideraciones inherentes a la historia de un país específico. Para complicar las cosas, las consideraciones de teoría política no son homogéneas, pues existen diversas teorías de justicia que compiten entre sí y aún en la misma teoría existen varias interpretaciones acerca de la solución más eficiente y justa a un problema concreto.

En el marco de la teoría política liberal, a la que las leyes mexicanas responden –con excepciones al integrar derechos comunitarios–, la concepción de pobreza ha sido considerada desde dos grandes corrientes:

- a) Considerar que el Estado debe velar por el mínimo social y dar acceso real a los derechos, bienes y servicios que éste incluya, y
- b) Considerar que las instituciones sociales, entre las que se incluye al gobierno, deben velar por garantizar el acceso real a derechos y promover las condiciones para que los individuos obtengas los bienes y servicios que incluya el mínimo social.

La primera se relaciona, en términos prácticos, con los Estados de Bienestar, generalmente socialdemócratas, con un Estado que participa de manera activa en la redistribución amplia de recursos sociales y la segunda se relaciona con los estados liberales, con un Estado regulador pero no redistribuidor, activo de recursos sociales, con la excepción de una red básica de servicios para los que en peores circunstancias se encuentran.

En el caso de México, la política social ha transitado por un intento de crear un Estado de Bienestar amplio, sostenido financieramente por el desarrollo estabilizador, en un intento de crear un Estado regulador del mercado económico que ofrezca oportunidades a los ciudadanos. Este último intento de adecuación del Estado para crear un ambiente digno donde los ciudadanos desarrollen en libertad y seguridad las actividades que les plazca dentro de la ley, se ha traducido en una serie de programas que centran su enfoque en resolver problemas estructurales individuales desde la perspectiva de las capacidades,

mejorando las oportunidades para acceder a un mejor nivel de vida (Székely, 2002).²

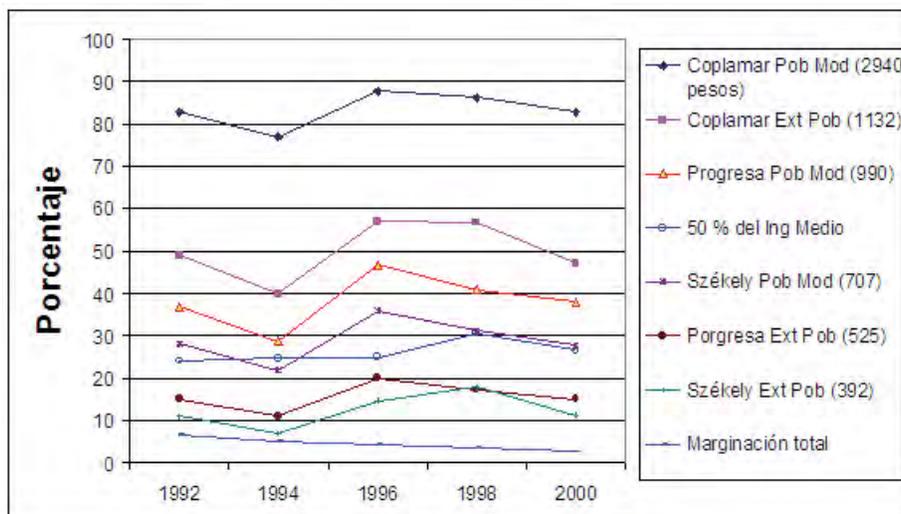
Ahora bien, tales ideas genéricas de política social, que devienen en programas, tienen como referente interpretaciones conceptuales de pobreza que pueden ser identificadas con la ideas de justicia social.

- **Perspectiva del ingreso:** Desde este punto de vista, una persona u hogar es pobre si su ingreso está por debajo de la línea de pobreza definida. Tal línea de pobreza varía dependiendo de la situación económica del país en cuestión. Sin embargo, es definida a partir de un ingreso mínimo para adquirir el suficiente alimento necesario para vivir. Esta perspectiva puede ser identificada con la idea de bienestar básico, primario.
- **Perspectiva de necesidades básicas:** Por medio de esta perspectiva, la pobreza está definida como la privación de los requerimientos materiales necesarios para lograr mínimamente una vida aceptable. Este concepto de privación incluye ingreso, salud, educación básica y servicios públicos que incluyan oportunidades reales de trabajo. Esta idea también se relaciona con la idea de bienestar aunque se trate de un bienestar más amplio y suficiente.
- **Perspectiva de capacidades:** Desde este aspecto la pobreza representa la ausencia de capacidades básicas para vivir en una sociedad determinada. Estas capacidades se refieren a algo tan básico como estar bien nutrido, adecuadamente vestido y protegido de los elementos, poder prevenir enfermedades y participar en la vida comunitaria. Claramente esta idea se relaciona con la idea de habilidades básicas para desarrollarse en sociedad.

Tan variadas perspectivas tienen un correlato en las diversas líneas de pobreza medidas en ingreso que tratan de capturar tales consideraciones. Un ejercicio de lo anterior muestra lo siguiente:

² Lo que sigue está basado en el *Reporte de Desarrollo Humano* (ONU, 1997, 15-16).

Gráfica 1. Porcentaje de pobreza individual según diversas líneas de pobreza



Fuente: Cálculos propios a partir de las encuestas nacionales de gasto e ingreso, INEGI, tomando el ingreso total. Pesos de 2001 (las líneas de pobreza se actualizaron a partir de los documentos oficiales y de Székely (1998, 13). El Ingreso medio y la idea de marginación total como ausencia total de servicios, sin considerar el ingreso, son cálculos propios).

Como puede observarse, las diversas perspectivas ofrecen porcentajes de pobreza muy dispersos, desde 82% en la perspectiva amplia de Coplamar, esfuerzo de política pública de finales de la década de 1970,³ hasta 3% desde una perspectiva mínima de marginación total que hablaría de no tener ningún servicio posible ni ingreso para comer. Las otras propuestas de línea consideran diversos bienes y servicios. Es de destacar la que considera la idea de pobreza como desigualdad, es decir, la que considera que la pobreza depende del grupo de la población a la que hace referencia. En nuestro caso poseer 50% o menos del ingreso promedio sería considerar, como lo hacen los países europeos, que se es pobre relativamente hablando e incluiría a 30% de las personas aproximadamente.

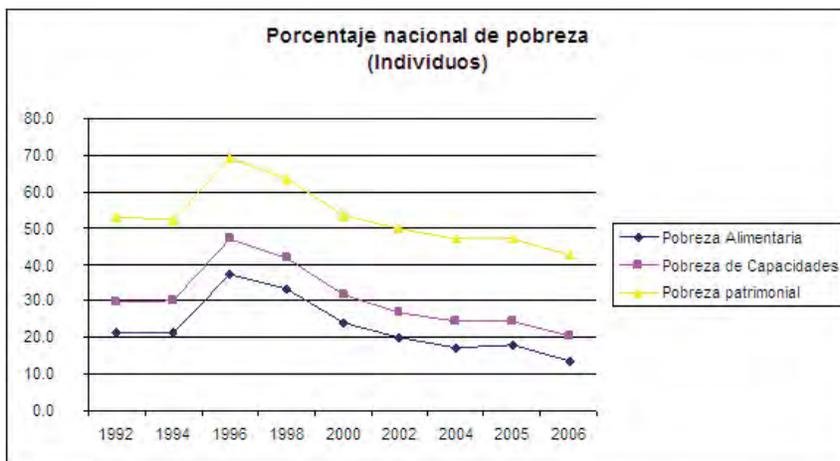
³ El programa Coplamar consideraba una canasta básica de bienes y servicios que un trabajador con derechos laborales tendría que poder disfrutar y adquirir viviendo en una ciudad.

Para resolver este problema la Secretaría de Desarrollo Social en el 2002 propuso, a partir de la recomendación de un Grupo Técnico, tres líneas de pobreza. Posteriormente la Ley de Desarrollo Social creó una nueva institución encargada de evaluar la política social, llamada Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) que ha dado seguimiento a tales líneas.

Las líneas de pobreza están definidas en términos del ingreso suficiente para adquirir bienes y servicios considerados necesarios para vivir en sociedad por un individuo. La insuficiencia de estos bienes se considera como pobreza. La primera línea, llamada *pobreza extrema*, considera el ingreso per cápita necesario para adquirir una canasta alimenticia (alrededor de 688 pesos mensuales, en pesos de 2005). La segunda, llamada *pobreza de capacidades*, para adquirir, además de una canasta alimentaria, servicios educativos y de salud (alrededor de 831 pesos mensuales). La tercera, llamada *pobreza patrimonial*, incluye el ingreso necesario para alimentarse, obtener servicios de salud, educación, vestido, transporte y habitar en una vivienda digna.

La conceptualización de la pobreza permite tomar en cuenta a aquellos bajo cierta línea, pero no necesariamente la intensidad de la pobreza sufrida por estas personas. Es claro que una persona que se encuentra

Gráfica 2



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, 2008.

más alejada de la línea descrita está en peores circunstancias que otras en mejor posición. Se trata entonces de consideraciones relativas dentro de un grupo específico, que a su vez tiene características de pobreza absoluta. Este problema es inmediatamente comprendido si pensamos en dos grupos de personas pobres, uno muy lejos de la línea y otro muy cerca de ella. Bajo esta medida, los dos grupos serían pobres, pero uno de ellos estaría en mayores dificultades que el otro.

Una postura acerca de este problema es considerar que aquellos que se encuentren bajo la línea, no cuentan con el mínimo social necesario. Independientemente de si se encuentran más o menos lejos de la línea, en cierto sentido la sociedad les estaría negando el derecho de un mínimo social ciudadano. Sin embargo, esto no resuelve nuestro problema distributivo, pues aún nos restaría decidir cómo distribuir los escasos recursos que poseemos entre los miembros de este grupo. Al considerar como un solo grupo a las personas que se encuentran bajo la línea, todos merecerían parte de estos recursos por igual; sin embargo, hay buenos argumentos para decir que no es justo asignar los mismos recursos a alguien con cero recursos y a alguien con recursos muy cercanos a la línea de pobreza.

Mediciones de la pobreza sensibles a la distribución intra-grupo

Las mediciones de pobreza sensibles a la distribución intra-grupo han sido diseñadas para establecer un ordenamiento, del peor al mejor situado de entre individuos o familias. Asumiendo por ahora que el ingreso es tomado como una buena medida de una vida digna, la persona en peor situación es aquella sin ningún ingreso, la segunda persona peor situada es aquella que tiene una unidad y así. Por tanto, una medida sensible a la distribución nos hablaría de la desigualdad entre los pobres con referencia a la línea.

Existen diversas medidas sensibles a la distribución, la mayoría creadas después de que Amartya Sen notara que las mediciones de la pobreza como una fracción de la población presentan diversos problemas. Sen propuso algunos requerimientos mínimos que una medición

agregada debe incluir. Una medición de este tipo debe satisfacer por lo menos los siguientes axiomas (Zheng, 1977):

Monotónica: considerando otras cosas, una reducción en el ingreso de una familia pobre debe incrementar el índice de pobreza.

Transferencia: considerando otros elementos, una transferencia de ingreso de un hogar pobre a otro rico debe incrementar el índice de pobreza.

La medición más común de pobreza sensible a la distribución que cumple con los axiomas de Sen es la propuesta por Foster, Green y Thorbecke (FGT) (Foster et al., 1984). Se usa porque puede descomponerse y medir la fracción de pobres, pero también la contribución al total de cada grupo, así como la distancia relativa entre cada individuo y la línea de pobreza, aumentando el peso de importancia a la distancia existente. La medición puede asignar diferentes prioridades a la diferencia del ingreso individual con la línea, proveyendo un índice de la intensidad de la pobreza. Su estructura está dada por la siguiente función:

Medición sensible a la distribución Foster, Green y Thorbecke.

$$P\alpha = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^n \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^\alpha \quad \text{para todas las } y_i < z$$

Donde N es el total de la población nacional, n es el número de pobres, z es la línea de pobreza, y_i representa el ingreso de cada individuo i para todos aquellas $y_i < z$. En la medición de pobreza, α es un parámetro que muestra la importancia relativa dada al ingreso del más pobre.

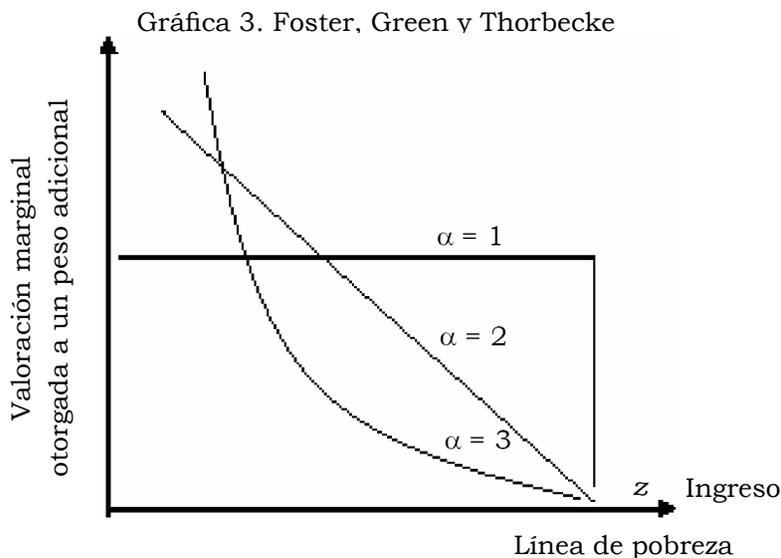
Por medio de esta fórmula también podemos obtener otras medidas de pobreza comúnmente usadas. Dado que la medición eleva a cierta potencia la brecha de pobreza, cuando $\alpha = 0$, $P\alpha$ es igual a la proporción de pobres en la población. Cuando $\alpha = 1$, $P\alpha$ es igual a la com-

binación de la proporción de pobres y el promedio de la brecha de ingreso de los pobres con la línea.

Contraste con diversos criterios distributivos

La comparación entre los criterios distributivos y las líneas de pobreza puede ser observada en la Gráfica 3, donde la ecuación de la FGT representa una valoración marginal mayor de un peso más para los que en peores circunstancias se encuentran.

El valor alfa igual a 1 implica que el mismo valor se otorga a la transferencia de un peso a cualquiera bajo la línea. De hecho esto significa que la determinación del ordenamiento de prioridad estará dada por otros objetivos, en este caso lo obvio es disminuir la proporción de pobres. El valor alfa igual a 2 provee un incremento del valor marginal y $\alpha = 3$ claramente propone dar prioridad extrema a los que se encuentran en peores circunstancias.



Fuente: Atkinson (1998, 51).

Como podemos observar en la gráfica anterior, el incremento de valor otorgado a un peso al elevar la potencia de alfa puede ser relacionado con el incremento de nuestra preocupación moral hacia los que se encuentran en peores circunstancias. Así, $\alpha = 3$ recomendaría a un distribuidor central con recursos limitados que asigne recursos al peor situado hasta alcanzar al segundo peor situado; inmediatamente después los dos peores situados alcanzarán al tercero y así (Zheng, 1977, 125). De hecho, esta distribución ofrecería una solución similar a la propuesta rawlsiana llamada *maximin*, o el máximo del mínimo social a ser otorgado a los grupos representativos de la sociedad que en peores circunstancias se encuentran.

Existen dos importantes diferencias que deben resaltarse entre *maximin* y $\alpha = 3$, al ser alfa una medición que cumple ciertos axiomas de transferencia, alfa 3 respondería de forma similar si intercambiamos el lugar de los individuos afectados, mientras que *maximin* no permitiría lo anterior. Otra diferencia importante es que *maximin* en principio no puede ser representado en una línea continua.

En un sentido, un tipo de *igualitarismo* para aquellos que se encuentran bajo una línea determinada podría ser representado por una transferencia de un peso a cada persona, pues a nadie puede dársele más. Esta transferencia en realidad es una distribución equitativa pero no igualitaria, porque no aspira a igualar las condiciones de los que se encuentran bajo la línea. Sin embargo, es una forma usual de destinar recursos a los ciudadanos apelando a la eficiencia y universalidad de la transferencia, que en un sentido respeta la igualdad ante la ley de los ciudadanos.

Respecto a la distribución *prioritaria*, es claro que alfa 3 otorga prioridad extrema a las transferencias designadas a los grupos que se encuentran en peores circunstancias. Esta forma de distribuir, siendo en la práctica extrema, es inviable políticamente y sólo podía ser usada en el diseño original de un acuerdo social. Alfa 2 da prioridad pero no necesariamente extrema y se acerca a las consideraciones de una prioridad débil que no otorgue todo el recurso a un solo grupo o a una sola persona, dado el caso.

La postura de *suficiencia* complica las cosas al sugerir que es necesario considerar seriamente las líneas establecidas en términos ab-

solutos y si esto es así, la línea adquiere una prioridad absoluta para el mayor número de personas posible. De acuerdo con esta regla, la distribución tendría una curva inversa que dé mayor prioridad a los que se encuentran cercanos a la línea para maximizar el número de personas que puedan ser salvadas; de hecho, sería la potencia inversa de dos.

Ahora bien, con un ejemplo es posible evaluar las transferencias con FGT, considerando que la línea de indigencia, es decir, no tener recursos para conseguir alimentos, se encuentra en 300 unidades. Tenemos tres personas: A (0), B (250) y C (250). Los recursos que podemos distribuir son 100 unidades.

En la Tabla 1 un menor porcentaje en los resultados de FGT refleja una mejor situación. Podemos observar que tres distribuciones, las dos prioritarias y la que ofrece un trato equitativo, distribuyen de tal forma que no eliminan la indigencia de ninguna de las tres personas, sólo el criterio de suficiencia permite la supervivencia de dos a costa de una persona. En este sentido dramático, es mejor que dos sobrevivan a que ninguno lo haga, pero observemos con mayor detenimiento los datos. La distribución prioritaria alta ofrece todos los recursos al que en peor circunstancia se encuentra y lo eleva de 0 a 100 unidades.

Tabla 1. Distribución y evaluación de acuerdo con diferentes criterios distributivos

<i>Dist. original</i>	<i>Prioridad alta</i>	<i>Prioridad débil</i>	<i>Trato equitativo</i>	<i>Suficiencia</i>
A = 0	A = 100	A = 50	A = 33	A = 0
B = 250	B = 250	B = 275	B = 283	B = 300
C = 250	C = 250	C = 275	C = 283	C = 300
FGT				
$\alpha=(0)=100$	$\alpha=(0)=100$	$\alpha=(0)=100$	$\alpha=(0)=100$	$P(0)= 33.3$
$\alpha=(1)=44$	$\alpha=(1)=33.3$	$\alpha=(1)=33.3$	$\alpha=(1)=33.4$	$\alpha=(1)=33.3$
$\alpha=(2)= 35.2$	$\alpha=(2)=16.7$	$\alpha=(2)=23.6$	$\alpha=(2)=26.6$	$\alpha=(2)=33.3$
$\alpha=(3)=33.6$	$\alpha=(3)=10.2$	$\alpha=(3)=19.3$	$\alpha=(3)=23.5$	$\alpha=(3)=33.3$

Fuente: Cálculos propios.

Nota: En las filas inferiores entre paréntesis se encuentra el valor que toma alfa en FGT.

Las dos personas que no fueron beneficiadas podrían inconformarse, aludiendo el derecho a recibir algo. Si atendemos a ese reclamo podríamos otorgar 50% a la persona sin nada y 25% a las dos restantes. En este caso alguien podría aludir que no es su culpa el que la persona A haya perdido todo y que reclama un trato equitativo. La distribución equitativa repartiría una tercera parte a cada uno de ellos y finalmente suficiencia.

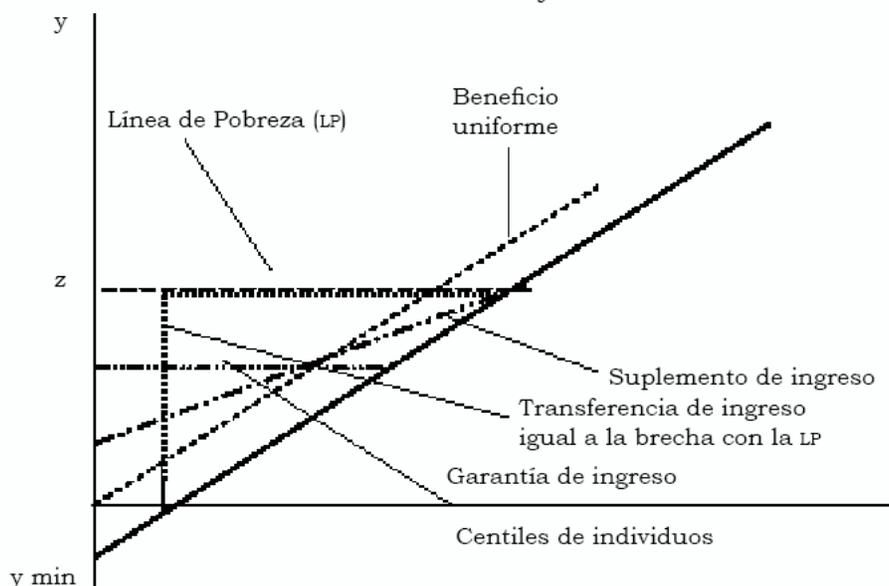
Si observamos los resultados de FGT, es claro que la mejor opción para alfa 3 es dar prioridad alta al que se encuentra en peores circunstancias, sin embargo parecería una acción injustificada para los dos restantes. Esta acción injustificada puede apreciarse en la ambigüedad presentada por el resultado similar de FGT de la distribución original y la suficiencia para alfa 3. Esto querría decir, en un sentido, que la demanda moral sobre recursos de un individuo pobre sería similar al de tres individuos pobres, tomando en cuenta la línea. Esto parecería contraintuitivo si queremos respetar la igualdad moral de los individuos. Observado desde esta perspectiva, un problema aparente de FGT parece situarse en axioma de transferencia, donde se da mayor prioridad al peor situado bajo la línea. Como puede apreciarse, existe una diferencia sustancial entre la prioridad entre grupos y la prioridad intra grupos. El ejemplo sugiere que la prioridad debe darse al grupo peor situado y dentro del grupo dar prioridad a los más cercanos a la línea. Esta prioridad no puede ser absoluta y por tanto es importante mantener beneficios a todos los miembros del grupo, aunque decrecientes.

Tomando en cuenta los resultados de la sección previa, consideremos algunos de los problemas relacionados con la definición de pobreza y la importancia de la definición de la línea en torno a la idea de justicia social.

Las políticas públicas pueden responder de diversas formas a esta consideración, como se muestra en la Gráfica 4.

Se pueden apreciar las diversas políticas aplicables para superar la línea de pobreza z . La línea gruesa muestra la distribución de los individuos por centiles en x . En el eje de las y se encuentra el ingreso. El beneficio uniforme se conforma de una transferencia idéntica, esto logra que todos aumenten su ingreso, algunos superando z . El suple-

Gráfica 4. Diversas transferencias de ingreso que responden a criterios distributivos de justicia social



Fuente: Adaptación de Atkinson (1998, 51).

mento de ingreso considera una transferencia desigual que dé mayor prioridad a los que tienen menos ingresos.

La transferencia de ingreso igual a la brecha existente con z puede dejar a algunos sin nada, aunque a muchos posicionarlos sobre z . Finalmente, la garantía de ingreso permite mejorar su condición sustancialmente a los que en peores circunstancias se encuentran.

Para evaluar las diversas formas de distribuir los mismos recursos podemos hacer un ejercicio hipotético, simulando contablemente que otorgamos una transferencia de ingreso a cada individuo de acuerdo con lo descrito y medir el número de pobres posterior a la distribución y la intensidad de la pobreza de los que siguen siendo pobres bajo una línea de pobreza elegida. La línea de pobreza se describe como el 50% del ingreso promedio familiar. Consideremos que transferimos el 2% del ingreso total y que asumimos una distribución estadística normal del ingreso con un 8% de brecha de pobreza.

Tabla 2. Comparación de los distintos tipos de transferencias

	% de <i>pobreza</i>	Brecha de <i>pobreza</i>	% de <i>mejoría</i>	<i>FGT 2</i>	<i>Mejoría</i> <i>FGT 2 (%)</i>
Distribución original	20%	8.0%		4.70%	
Beneficio uniforme	15%	7.20%	13%	4.00%	15%
Suplemento de ingreso	20%	4.00%	50%	2.28%	51%
Garantía de ingreso	20%	4.40%	45%	1.40%	70%
Transferencia igual a la brecha	5%	3.95%	51%	3.18%	32%

Fuente: Cálculos propios adaptados de Atkinson (1998). En la tabla la distribución original y sus mediciones están ordenadas en filas.

En la Tabla 2 puede observarse que la mejor opción, desde la perspectiva de reducir el número de pobres, sin ninguna sorpresa es una transferencia igual a la brecha existente entre el ingreso individual y la línea; sin embargo, esto hace que los recursos no sean suficientes para todos y que el 5% restante quede sin ningún recurso. Esto puede apreciarse al obtener de la fórmula *FGT 2*, que mide la relevancia dada a los que menos tienen, que la situación de éstos no mejora.

La mejor opción, considerando la reducción de la intensidad de la pobreza de los que permanecen bajo la línea, es la garantía de un ingreso tal que permita a los que se encuentran en la cola de la distribución aumentar su ingreso. En esta distribución mejoraría *FGT 2* en 70%. Es decir, una transferencia desigual que otorgue, por ejemplo, lo faltante a la mitad de la brecha para cada centil de individuos, puede ser mejor desde una perspectiva de la gravedad de la situación; sin embargo, puede ser peor desde una perspectiva de disminución de los números totales de la pobreza.

Consideraciones finales

Se ha sugerido que para determinar cuán inequitativa es una sociedad en relación con la distribución existente de los recursos sociales entre los ciudadanos con derechos iguales a éstos y qué tipo de políti-

cas deben ser implementadas para enfrentar tal inequidad, debemos en primera instancia considerar cómo son seleccionados los que en peores circunstancias se encuentran. En nuestro caso, es claro que no sólo la definición de la pobreza afecta la distribución resultante, de igual manera la forma en que es medida ofrece señales de la prioridad moral que otorgamos al grupo y a los individuos dentro del grupo.

También se ha sugerido que existe una relación inversa entre el valor moral otorgado a una persona cerca de la línea y otra lejos de ella cuando nuestra línea está determinada en términos absolutos, es decir, de supervivencia. Cuando esto no es así, la prioridad moral descende.

De hecho, se trata de tener en cuenta que el bienestar otorgado puede ser considerado como gradual y no continuo, es decir, una unidad de ventaja es más relevante junto a la línea que al final de ella, siempre y cuando se trata de valores absolutos. Esta idea presenta un problema de axiomatización al medir la pobreza, pues hemos de asignar distintas prioridades a diferentes ordenamientos, de acuerdo con las líneas de ventaja mixtas que puedan surgir.

Al considerar distintas políticas de alivio de la pobreza, se sugiere que el distribuidor deberá ser claro en los objetivos explícitos propuestos, pues las prioridades y ordenamientos de precedencia pueden variar al asignar recursos escasos. Esto hace de las políticas que se dirigen a eliminar o reducir este problema una auténtica prueba acerca de la forma en que los ciudadanos son considerados por las instituciones.

Bibliografía

- Atkinson, Anthony (1988), *Poverty in Europe*, Blackwell, Oxford.
- Bartley, W.W. (coord.) (1999), *The Collected Works of F A Hayek*, University of Chicago.
- Buhong, Zheng (1977), "Aggregate Poverty Measure", *Journal of Economic Surveys*, vol. 11, núm. 2.
- Cohen, G.A. (1995), *Self Ownership, Freedom and Equality*, Cambridge University Press.

- Coneval (2008), (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social), www.coneval.gob.mx (visitado en octubre de 2008).
- Foster, J., J. Greer y E. Thorbecke (1984), “A Class of Decomposable Poverty Measures”, *Econometrica*, vol. 52, pp. 761-766.
- O’Donnell, Guillermo (1996), “Otra institucionalización”, *Política y Gobierno*, CIDE, núm. 2.
- ONU (1997), *Reporte de Desarrollo Humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rawls, John (1975), *Teoría de la justicia*, FCE.
- Sales, Francisco (2003), *Distributive Considerations and Poverty Alleviation Programs*, PhD Thesis, Warwick.
- Sen, Amartya (1980), “Equality of What?”, en S. McMurrin (coord.), *Tanner Lectures on Human Values*, Cambridge University Press.
- Székely, Miguel (2002), *Hacia una nueva generación de política social*, Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 2, Sedesol, 2002.
- (1988), *The economics of poverty, inequality and wealth accumulation in Mexico*, Macmillan.
- Townsend, Pete (1988), “Ending World Poverty in the 21st Century”, *Radical Statistics*, núm. 68.

La opinión pública sobre la migración en México y Estados Unidos

*Salvador Moreno Pérez**

En el artículo se comparan las diferentes percepciones que tienen los mexicanos respecto a los extranjeros y las percepciones que los estadounidenses expresan respecto de la inmigración, en particular de mexicanos en su país.

El artículo se basa en encuestas producidas por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública y en el estudio del Pew Hispanic Center, *America's Immigration Quandary*, resultado de una encuesta nacional levantada en 2006 en Estados Unidos.

El artículo se divide en tres partes: en la primera se desarrollan algunos conceptos clave que tienen que ver con la discriminación, exclusión social y xenofobia como componentes de la migración; posteriormente se describe el estado actual de la emigración de mexicanos a Estados Unidos y la inmigración internacional en nuestro país; en la tercera parte se revisan las percepciones de la población sobre la inmigración tanto en México como en Estados Unidos.

Palabras clave: opinión pública, flujos migratorios, inmigración, discriminación, exclusión social.

* Es sociólogo egresado de la Universidad Autónoma Metropolitana y cursó la maestría en Desarrollo Urbano en El Colegio de México. En el CESOP se ha especializado en los temas de vivienda, desarrollo urbano y regional, coordinación metropolitana, migración y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

Public opinion about migration in Mexico and United States

In this article I compare different perceptions about foreigners either Mexicans about foreigners or north Americans about Mexicans and migration in general. The article draws from surveys made at CESOP and the Pew Hispanic Center. The article is divided into three, the first part discusses the most important concepts in the subject. The second points out the latest data about Mexican migration towards the States and finally some perceptions about migration in both countries are discussed.

Keywords: migration policy, public opinion, migration waves, migration, discrimination, social exclusion.

Introducción

En el presente artículo se busca comparar las diferentes percepciones que tienen los mexicanos respecto a los extranjeros y las percepciones que los estadounidenses expresan respecto de la inmigración hacia su país.

Para explorar la opinión pública de los mexicanos sobre los extranjeros se utilizarán los principales resultados de la encuesta de “Migración y las relaciones con los Estados Unidos”, elaborada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública en 2007 (CESOP, 2007).

La encuesta se llevó a cabo en viviendas, en diciembre de 2007 y fue aplicada a 1 200 ciudadanos de 18 años y más, con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de +/- 2.8 por ciento.

Para fines de comparación con la percepción de la inmigración en Estados Unidos se utiliza el estudio del Pew Hispanic Center, *America’s Immigration Quandary*, que fue resultado de una encuesta nacional levantada entre el 8 de febrero y 7 de marzo de 2006. La muestra consistió en 2 mil entrevistas telefónicas a adultos de 18 años y más; es representativa a nivel nacional y en cinco zonas metropolitanas con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de +/- 2.5 por ciento.

El artículo se divide en tres partes: en la primera se desarrollan algunos conceptos clave que tienen que ver con la discriminación, exclusión social y xenofobia como componentes de la migración, poste-

riormente se describe el estado actual del la emigración de mexicanos a Estados Unidos y la inmigración internacional en nuestro país; en la tercera parte se revisan las percepciones de la población sobre la inmigración tanto en México como en Estados Unidos; por último se realizan algunos comentarios finales a manera de comparación y conclusión.

Aspectos conceptuales

La especie humana es diversa, pero independientemente de ello toda persona es titular de derechos humanos y las diferencias no deben excluirla de los mismos; ello implica que somos diferentes pero iguales en derechos (Salgado, 2003).

Sin embargo, en la práctica la diversidad ha sido vista como sinónimo de desigualdad, exclusión y discriminación. La relación identidad/diferencia expresa la aceptación del otro como diferente pero con los mismos derechos. Cuando no sucede así, no se acepta la relación identidad/diferencia y toma forma la idea de que el “otro” diferente sea asumido como inferior frente a la identidad dominante. La negación o falta de reconocimiento del otro tiene su base en prejuicios, estereotipos sobre esa persona o grupo de personas, los mismos que se transmiten culturalmente dentro de una lógica de mantenimiento del poder entendido como dominación (Salgado, 2003).

Los tópicos estereotípicos de la mayoría de los individuos que se sienten amenazados por la presencia de grupos étnicos coinciden con las estructuras semánticas que se manejan en el discurso racista y que se puede resumir en cuatro argumentos básicos: 1. La diferencia de apariencia, de cultura y conducta; 2. La desviación de las normas y valores; 3. La competición por recursos escasos, de espacio, empleo, educación y bienestar; 4. La amenaza percibida, “nos van a invadir” (Cea, 2005, 202).

Otros autores analizan la magnitud de la xenofobia y la discriminación desde tres dimensiones: la seguridad ciudadana, la identidad cultural, entendida como agresión a las costumbres locales, y la dimensión económica o de competencia por los recursos (Solé, 2000).

Ángeles Mascott agrupa en dos grandes teorías los argumentos anteriores: económicas (realistas o racionales) y culturales (teorías de la identidad, prejuicios o simbólicas). Las primeras parten del supuesto de que los individuos son seres racionales que juzgan la migración con base en cálculos de su propio bienestar; las segundas señalan que las actitudes hacia los inmigrantes tienen que ver con las orientaciones afectivas y simbólicas de los individuos, como el prejuicio étnico o racial y el nacionalismo (Mascott, 2006, 15).

Las teorías realistas o económicas sostienen que la demanda de trabajo genera inmigración y ésta disminuye los salarios. La desigualdad en los recursos determina el tipo de flujos migratorios entre países; así, los trabajadores con alta especialización tenderán a migrar hacia países donde se carece de ella y la inmigración tendrá efectos negativos en los trabajadores calificados de los países pobres y para los no especializados en los países ricos. Por su parte, las teorías basadas en la cultura argumentan que los inmigrantes pueden ser rechazados por las comunidades a las que llegan por temor y prejuicios, dando lugar a un racismo moderno o simbólico (Mascott, 2006, 16).

Según Mascott, el concepto de *racismo* moderno tiene dos aristas: por un lado, se argumenta que se debe a prejuicios raciales; por otro, que es una forma de rechazo contra quienes violan los valores de la sociedad como el respeto a la ley, la ética, el trabajo y el individualismo.

Las actitudes hacia los inmigrantes y las políticas migratorias se forman a partir de la combinación de los dos enfoques teóricos; por ejemplo, el racismo simbólico se ve reflejado en la percepción ciudadana de que los inmigrantes ilegales no merecen la ayuda del gobierno o el beneficio de las políticas sociales. El rechazo también se relaciona con sentimientos de identidad o nacionalismo que se traducen en un sentimiento de superioridad de los nativos frente a los inmigrantes. Las teorías culturales también hacen referencia a la pérdida de valores y cultura tradicionales con la llegada masiva de inmigrantes. Por el lado de las teorías realistas o económicas, los trabajadores inmigrantes y nativos compiten por el acceso a los recursos y su vinculación genera conflictos y fricciones (Mascott, 2006, 17).

La percepción de los ciudadanos sobre los inmigrantes variará según la posición de la persona en la estructura social, su interacción

(directa o indirecta), la información que difunden los medios de comunicación y el discurso político.

A partir de esas dimensiones y teorías giran los análisis sobre la xenofobia que se han hecho en forma extensa en los países receptores de migrantes como Estados Unidos en América y España en Europa.

Al respecto Cea señala que el racismo denota un proceso social de exclusión basado en la diferencia de color o cultural, y sugiere una reacción psicológica natural contra extraños. La palabra xenofobia etimológicamente significa “miedo a los extranjeros” y se le puede considerar un problema social cuando se manifiesta en violencia y agresividad hacia los miembros de otros grupos humanos (Cea, 2005).

Las crisis económicas propician la xenofobia. En esos momentos aumenta la competencia por recursos limitados con inmigrantes dispuestos a trabajar con salarios bajos y en peores condiciones laborales y se refuerza la idea de restringir los derechos sociales de los inmigrantes y la protección de los autóctonos.

La migración en México y Estados Unidos

La migración es parte de un proceso de integración económica conocido como *globalización* y la creciente interdependencia entre las naciones está contribuyendo a intensificar los movimientos migratorios. Vivimos en un modelo de economía neoliberal con una tendencia creciente a la apertura de mercados y libre circulación de capitales. Las fronteras se han abierto para el cruce de mercancías, mientras cada vez se cierran más a la movilidad humana.

En la actualidad presenciamos la consolidación de un enorme poder de las empresas transnacionales, una creciente inequidad en la distribución de la riqueza, además de un incremento de la movilidad humana que se manifiesta en el desplazamiento forzado de poblaciones al interior de sus propios países, así como el traspaso de fronteras en busca de refugio frente a la amenaza del derecho a la vida, la integridad, la seguridad y la libertad como consecuencia de la persecución, la violencia generalizada y las masivas violaciones de derechos huma-

nos por el recrudecimiento de conflictos particularmente de carácter interno, así como el aumento de la migración de carácter internacional hacia países percibidos como más ricos (Salgado, 2003).

La migración internacional en todas sus formas es parte integral de los desarrollos mundiales contemporáneos, es probable que aumente en volumen en el futuro cercano debido a las fuertes presiones de la integración global. El proceso migratorio tiene cierta dinámica interna basada en redes sociales que lo fundamentan y tiene como consecuencia la formación de comunidades o minorías étnicas en los países de destino y el surgimiento de lo que se ha dado en llamar *multiculturalismo* (Castles y Miller, 2004, 65).

De lo anterior se desprende que los migrantes conservan sus vínculos recurrentes y significativos en dos o más lugares, de ahí que el tema de la cultura, la identidad y la comunidad adquieran un poderoso significado no sólo para los inmigrantes, sino también para la sociedad receptora en su conjunto y puede provocar cambios en las instituciones y afectar la naturaleza de los Estado-nación.

Así, la migración afecta no sólo a los migrantes sino a las sociedades de origen y receptoras en su totalidad. En la actualidad la mayoría de las personas, tanto en los países desarrollados como en los menos desarrollados, han tenido alguna experiencia sobre la migración y sus efectos; Castles y Miller definen esta experiencia universal como la era de la migración.

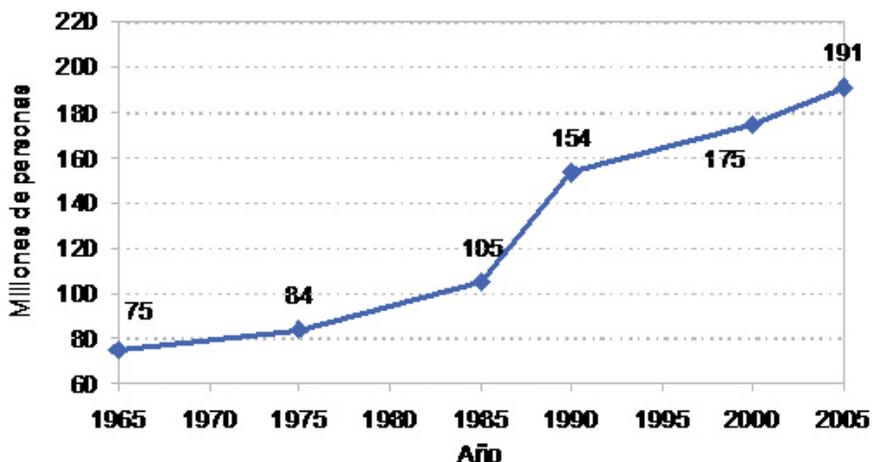
En el año 2005, alrededor de 3% de la población mundial, poco más de 191 millones de personas, residían en un país diferente al que nacieron (Gráfica 1).

Los países con mayor porcentaje de población no nativa son Suiza, Nueva Zelanda, Australia y Canadá; en México el porcentaje de personas nacidas en otro país representó apenas el 0.3% de la población total (Gráfica 2).

La mayoría de los extranjeros residentes en México es originaria de Estados Unidos (dos terceras partes). El 30% restante proviene principalmente de Centro y Sudamérica, Europa y otros países (Gráfica 3).

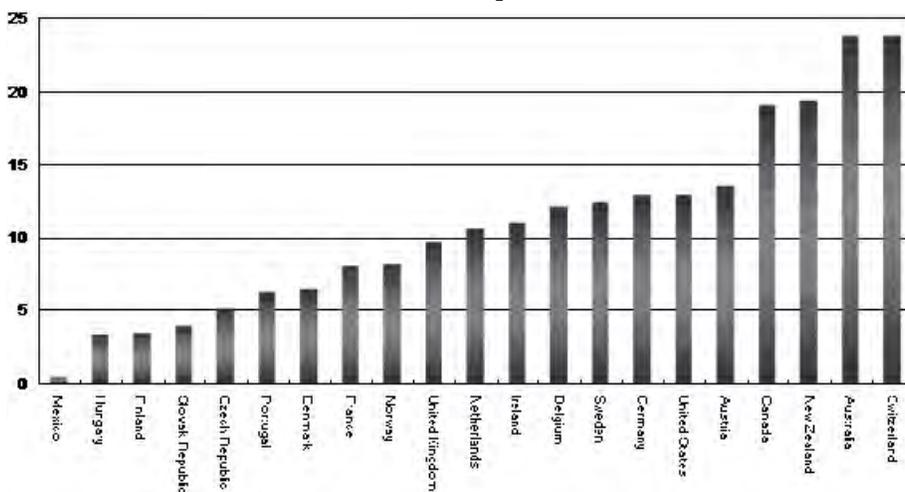
Los flujos hacia Estados Unidos datan del siglo XIX; sin embargo, en las últimas décadas han cobrado un dinamismo sin precedentes

Gráfica 1. Migrantes internacionales a escala mundial, 1965-2005 (millones)



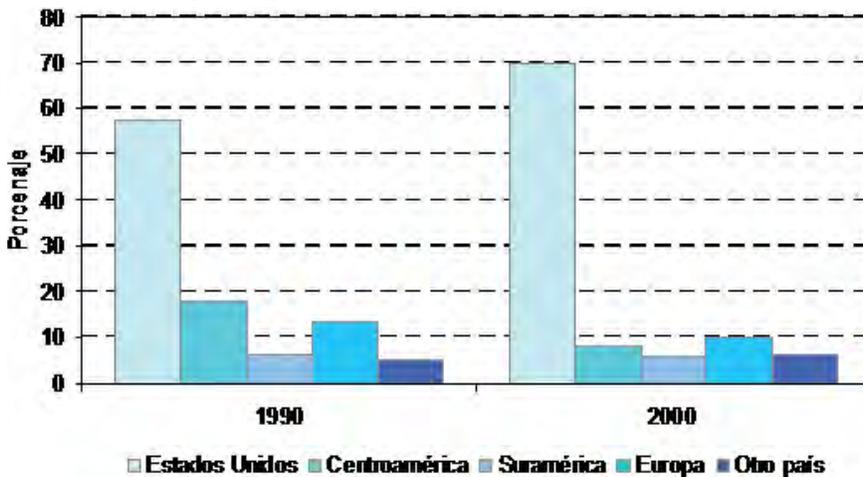
Fuente: Conapo (www.conapo.gob.mx, mayo de 2008).

Gráfica 2. Porcentaje de la población nacida en otro país, 2005



Fuente: OECD, *Factbook 2008: Economic, Environmental and Social Statistics*, 2008.

Gráfica 3. Extranjeros residentes en México por región de nacimiento, 1990 y 2000



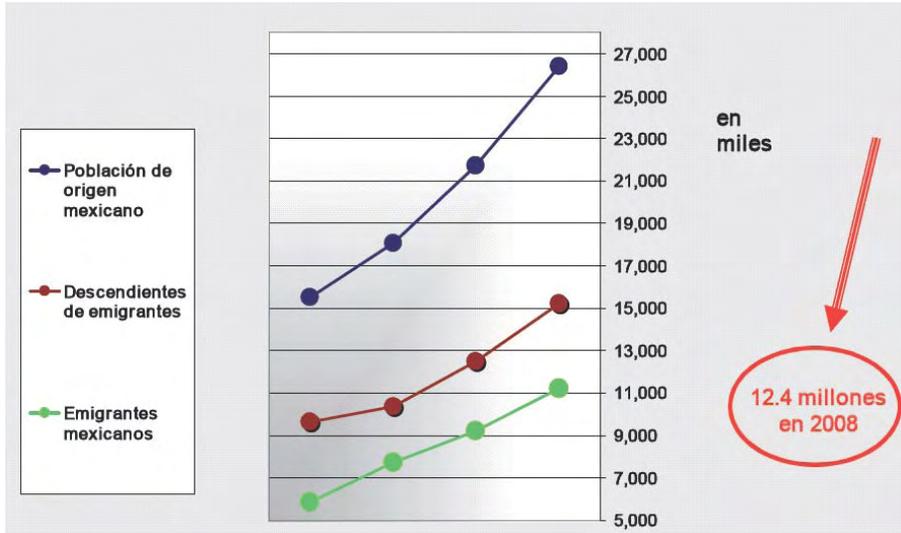
Fuente: Estimaciones de Conapo con base en INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990 y XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*.

asociado a la modalidad de integración económica profundamente asimétrica con el vecino país. La integración que tiene lugar bajo el influjo de las reformas económicas liberalizadoras se profundiza con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y se sustenta en un dinamismo exportador que ha acentuado la dependencia de la economía mexicana a la estadounidense. Raúl Wise Delgado, al respecto menciona que los discursos liberalizadores de factores productivos y flujos dinerarios no se correspondieron con los severos controles al movimiento de fuerza de trabajo (Wise y Mañan, 2005).

En el 2008 las cifras más recientes indicaban que 12.4 millones de mexicanos residían en Estados Unidos y representan 4% de la población total de aquel país (Gráfica 4). El crecimiento de los migrantes mexicanos hacia el vecino país ha sido vertiginoso, ya que en 1980 apenas sobrepasaban los dos millones y en el 2000 el número de emigrantes se había quintuplicado (Cuadro 1).

De esta forma Estados Unidos es el país con mayor inmigración en el mundo, y el contingente de inmigrantes mexicanos es el núcleo

Gráfica 4. Población de origen mexicano residente en Estados Unidos: emigrantes permanentes, trabajadores temporales y descendientes de emigrantes, 1990-2005



Fuente: Rodolfo Corona Vázquez, “Dimensión del fenómeno migratorio en México, migración, remesas y desarrollo regional”, 7° Seminario Regional de Innovación Migración y Desarrollo: hacia Políticas Públicas Innovadoras en México, El Colegio de la Frontera Norte, México, 2008.

mayoritario. La dinámica migratoria se puede observar en la existencia de más de un millón de cruces diarios en la frontera entre los dos países, que la convierten en la más transitada del planeta (Wise y Mañan, 2005, 13).

En México, 96 de cada cien municipios del país mantienen algún tipo de vínculo con la migración internacional y la presencia de residentes de origen mexicano se hace presente en prácticamente todos los estados de la Unión Americana. Además de los propios protagonistas de la migración (poco más de 12 millones de personas nacidas en México y residentes en Estados Unidos), el fenómeno involucra a más de 17 millones de personas estadounidenses de origen mexicano, así como a la población radicada en México que cuenta con algún pariente cercano en el vecino país (40 millones de mexicanos). Las interacciones entre estos diferentes conjuntos de población alientan e

Cuadro 1. Estados Unidos. Nacidos en el extranjero, cambios desde 1980: Los diez países principales 1980-2000 (miles)

Rango	País	1980	País	1990	País	2000
1	Mexico	2,199	Mexico	4,298	Mexico	9,177
2	Germany	849	Philip.	913	China *	1,519
3	Canada	843	Canada	745	Philip.	1,369
4	Italy	832	Cuba	737	India	1,023
5	U.K.	669	Germany	712	Vietnam	988
6	Cuba	608	U.K.	640	Cuba	873
7	Philip.	501	Italy	581	Korea	864
8	Poland	418	Korea	568	Canada	821
9	Sov.Un.	406	Vietnam	543	El Sal.	817
10	Korea	290	China	530	Germany	707
11	China	286	El Sal.	465	Dom.Rep.	688
12	Vietnam	231	India	450	U.K.	678
	Los demás	5,949	Los demás	8,585	Los demás	12,238
	Total	14,080	Total	19,767	Total	31,108

* China incluye Hong Kong y Taiwán; los datos para la Unión Soviética incluyen Rusia, Ucrania y Bielorusia.

Fuente: Federation for American Immigration Reform, *Immigration's Impact on the U.S.*, www.fairus.org (consulta: agosto de 2008).

incluso facilitan la conformación de extensas redes familiares y sociales (Tuirán, 2006, 11).

En cuanto a las características laborales de los emigrantes mexicanos, el 52.4% de la población de 15 años y más cuenta con estudios de secundaria completos. Esta cifra baja a 40.7% en el núcleo de migrantes temporales o circulares y se eleva a 71.8% al considerar todo el espectro de la población de origen mexicano establecido en aquel país, lo que significa que en términos generales México pierde fuerza de trabajo calificada. En cuanto a la fuga de cerebros (personas con licenciatura o posgrado) el monto asciende a poco más de 385 mil personas nacidas en México y a 1.4 millones de origen mexicano (Wise y Mañan, 2005, 14).

La percepción de la migración en las sociedades mexicana y estadounidense

A pesar de las diferencias culturales, económicas, políticas, geográficas y sociales que caracterizan a Estados Unidos y México, la opinión

pública y la agenda de gobierno de ambos países coinciden en muchos aspectos fundamentales. Por ejemplo, en el ámbito del gobierno, hay coincidencias en encontrar soluciones efectivas y de cooperación a los problemas comunes como el narcotráfico, la seguridad fronteriza y la migración indocumentada, aunque resulta complicado dada la estructura de poder tan desequilibrada entre los dos países. El gobierno mexicano y algunos sectores sociales reconocen la necesidad de cooperación bilateral y están dispuestos a colaborar con Estados Unidos para tomar medidas de combate al terrorismo y para regular la inmigración (CIDE, 2006).

Uno de los temas en los que mayor desacuerdo existe entre estadounidenses y mexicanos es el relativo a la migración. Los estadounidenses se oponen al aumento de la migración hacia su país, mientras que en México se ve como una solución a un problema económico.

En este contexto, en ambas naciones los diferentes actores sociales han elaborado una imagen de la migración de acuerdo con la percepción que tienen de sus características, causas y efectos. Esa percepción se expresa en opiniones y actitudes que se transforman en expectativas sobre la forma en que se debe legislar y administrar el proceso migratorio (Imaz, 2007, 6).

Las percepciones y opiniones sobre la migración internacional se traducen en presiones de los grupos interesados en el gobierno para determinar las políticas del Estado sobre el fenómeno, ello debido a la alta visibilidad de la migración internacional que se manifiesta en fenómenos como el transculturalismo social. En ese sentido, Cecilia Imaz afirma que la alta visibilidad se traduce en una opinión pública que va a expresarse alrededor del tema a través de un imaginario colectivo que, positiva o negativamente, define al hecho migratorio y a sus diferentes actores (Imaz, 2007, 6).

México se caracteriza por ser un país de alta emigración y relativamente poca inmigración internacional. Así, el grupo de los residentes nacidos en otro país ha desplegado una tendencia creciente pero todavía sin mucho peso en la población total con apenas 0.5% y representan alrededor de 500 mil residentes. La inmigración extrajera está constituida por estadounidenses, italianos, ingleses, franceses, chinos, coreanos, japoneses, españoles, libaneses y argentinos, entre

otros. En el largo plazo esa diversidad cultural enriquece la cultura doméstica, aunque la percepción de la población hacia los extranjeros no es de total aceptación.

En la Gráfica 5 se puede apreciar la percepción de los mexicanos sobre la cantidad de extranjeros en México: un tercio de la población está de acuerdo en que son demasiados; otro tercio opina que se encuentra la cantidad adecuada y sólo 17 de cada 100 cree que debería haber más extranjeros en el país.

La actitud hacia los extranjeros en parte está determinada por la identidad nacional, según los resultados de la encuesta de Migración y las relaciones con los Estados Unidos (CESOP, 2007), en nuestro país 94 de cada 100 personas se sienten algo y muy orgullosas de ser mexicanas, sólo 4 de cada 100 se sienten poco o nada orgullosas de su nacionalidad y sólo a 2 de cada 100 les da lo mismo o no les interesa.

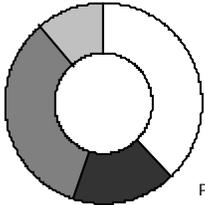
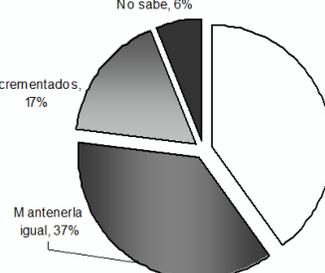
En Estados Unidos se observa un rechazo similar hacia los inmigrantes en general, ya que 4 de cada 10 piensa que deberían ser disminuidos, casi la misma proporción (37%) cree que se debe mantener la misma cantidad y sólo 2 de cada 10 piensa que la inmigración debería incrementarse (Gráfica 5.1).

En México también existe una gran ambivalencia sobre los beneficios de los inmigrantes: 40% de la población considera que los extranjeros perjudican al país y 46% opina que lo benefician. El rechazo de los no nativos como fuerza de trabajo complementaria está muy dividido en la opinión pública mexicana, ya que 45 de cada 100 ciudadanos cree que la llegada de inmigrantes extranjeros debilita al país porque vienen a quitarle trabajo a los mexicanos; sin embargo, casi la misma cantidad, 44 de cada 100 opinan que lo fortalecen, ya que aportan conocimientos y fuerza de trabajo.

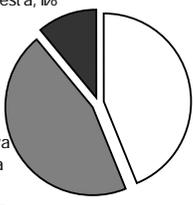
Al respecto, el rechazo a los inmigrantes en el vecino país es mayor, ya que 5 de cada 10 ciudadanos opina que son una carga porque toman trabajos, viviendas y servicios de salud; en oposición, 4 de cada 10 estadounidenses opina que los inmigrantes fortalecen a su país con su talento y trabajo (Gráfica 6.1).

Cuando se pregunta a los ciudadanos mexicanos si los trabajadores extranjeros afectan la economía, 55 de cada 100 responden que la perjudican porque hacen que bajen los salarios, mientras que 33 de

Gráfica 5. Percepciones de la migración en México y Estados Unidos

<p><i>Gráfica 5. ¿Con cuál de las siguientes frases está usted de acuerdo?</i></p>	<p><i>Gráfica 5.1 Los niveles de migración legal deben ser...</i></p>
<p>Ns/ Nc, 1%</p> <p>Demasiados extranjeros 38%</p> <p>Pocos extranjeros: 17%</p> <p>Cantidad adecuada de extranjeros 34%</p> 	<p>No sabe, 6%</p> <p>Incrementados, 17%</p> <p>Mantenerla igual, 37%</p> <p>Disminuidos, 40%</p> 
<p>México</p>	<p>Estados Unidos</p>
<p>Fuente: CESOP, <i>La opinión ciudadana en temas nacionales. Encuestas CESOP 2007, México, 2008.</i></p>	<p>Fuente: Pew Hispanic Center, <i>No consensus on Immigration Problem or Proposed Fixes, America's Immigration Quandary</i>, Washington, D.C., 2006.</p>

Gráfica 6. Percepción en México y Estados Unidos sobre la inmigración

<p><i>Gráfica 6. En su opinión ¿La llegada de personas de otros países a México a trabajar?</i></p>	<p><i>Gráfica 6.1 Preocupación por el incremento de la inmigración</i></p>
<p>No sabe/ No contesta, 1%</p> <p>Fortaleceya que aportan sus conocimientos y fuerza de trabajo, 44%</p> <p>Lo debilita ya que vienen a quitarle trabajo a los mexicanos, 45%</p> 	<p>No sabe, 7%</p> <p>Son una carga porque ellos toman trabajos y vivienda, 52%</p> <p>Fortalecen a los Estados Unidos con su trabajo y talentos, 41%</p> 
<p>México</p>	<p>Estados Unidos</p>
<p>Fuente: CESOP, <i>La opinión ciudadana en temas nacionales. Encuestas CESOP 2007, México, 2008.</i></p>	<p>Fuente: Pew Hispanic Center, <i>No consensus on Immigration Problem or Proposed Fixes, America's Immigration Quandary</i>, Washington, D.C., 2006.</p>

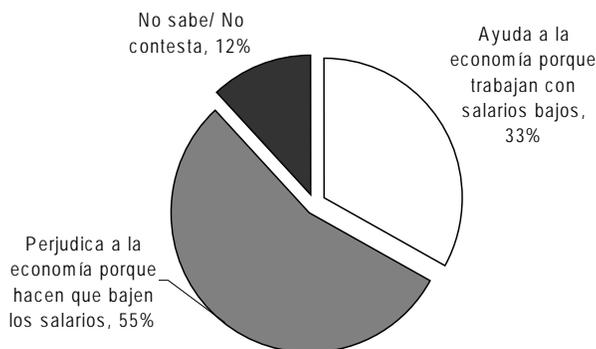
cada 100 considera que ayudan a la economía porque trabajan con salarios más bajos (Gráfica 7).

Existe un argumento generalizado que afirma que los migrantes compiten en el mercado de trabajo con la población nativa, deprimiendo de esa forma los salarios. Al respecto Martine, Hakkert y Guzmán (2000) consideran que gran parte de los migrantes no calificados ocupan espacios que la población natural ya no quiere ocupar, sea por tratarse de trabajos duros o pesados, mal remunerados y de prestigio social reducido. Por ello, muchos migrantes están sobrecalificados para los empleos que ocupan, por tanto, hacen una contribución mayor a la economía que la población no migrante.

A pesar de la percepción de los mexicanos de que el trabajo del extranjero afecta la economía, 55 de cada 100 ciudadanos está a favor de una iniciativa de ley que permitiera a los inmigrantes indocumentados legalizar su permanencia en el país. Sólo 38 de cada 100 ciudadanos se manifiesta abiertamente en contra (Gráfica 8).

Los ciudadanos en Estados Unidos consideran que los inmigrantes toman trabajos que los estadounidenses no desean (7 de cada 10 personas); sólo 2 de cada 10 consideran que los inmigrantes consiguen trabajos que desean los estadounidenses.

Gráfica 7. En su opinión, ¿La llegada de personas de otros países a México ayuda o afecta a la economía?



Fuente: CESOP, *La opinión ciudadana en temas nacionales. Encuestas CESOP 2007*, México, 2008.

En términos generales, los ciudadanos de ese país están divididos en tres principales aproximaciones para tratar con los inmigrantes ilegales: los que piensan que ellos deben estar permanentemente (32%); los que piensan que deben estar bajo un programa de trabajo temporal y que eventualmente se vayan (32%), y los que piensan que todos los trabajadores ilegales deben ser remitidos a su casa (27%).

La mayoría de los ciudadanos estadounidenses (49 de cada 100) piensa que la mejor forma de reducir la inmigración ilegal de mexicanos sería penalizar a los empleadores, mientras que 33 de cada 100 opinan que se debe incrementar el apoyo a la vigilancia en la frontera y sólo 9 de cada 100 creen que se deben construir más bardas para combatir de manera efectiva la migración (Gráfica 8.1).

Aunque la opinión pública sobre esos temas permanece dividida en sus puntos de vista sobre los efectos de la inmigración, muchos creen que los recién llegados a Estados Unidos fortalecen los valores tradi-

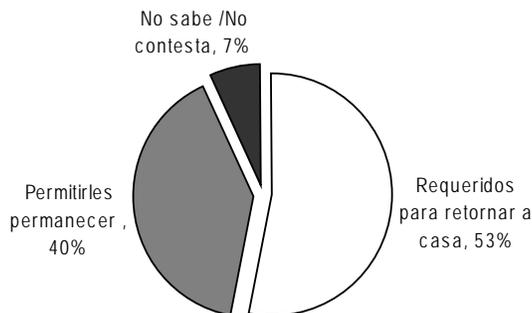
<p><i>Gráfica 8 ¿Usted estaría a favor o en contra de una iniciativa de ley que permitiera a los inmigrantes indocumentados legalizar su permanencia en México?</i></p>	<p><i>Gráfica 8.1 La mejor forma de reducir la inmigración ilegal de México</i></p>
<p>Gráfica 8: Gráfico de sectores que muestra la opinión sobre la legalización de inmigrantes indocumentados en México. El gráfico está dividido en tres partes: 'A favor' (55%), 'En contra' (38%) y 'Ns/Nc' (7%).</p>	<p>Gráfica 8.1: Gráfico de sectores que muestra la mejor forma de reducir la inmigración ilegal de México en Estados Unidos. El gráfico está dividido en tres partes: 'Penalizar a los empleadores' (49%), 'Incrementar el apoyo a la vigilancia en la frontera' (33%) y 'Construir más bardas' (9%).</p>
<p>México</p>	<p>Estados Unidos</p>
<p>Fuente: CESOP, <i>La opinión ciudadana en temas nacionales. Encuestas CESOP 2007</i>, México, 2008.</p>	<p>Fuente: Pew Hispanic Center, <i>No consensus on Immigration Problem or Proposed Fixes, America's Immigration Quandary</i>, Washington, D.C., 2006.</p>

cionales de la sociedad estadounidense, pero casi el mismo porcentaje opina que amenazan los valores tradicionales. Esta ambivalencia se ve reflejada en el hecho de que la mayoría (53%) opina que deben ser requeridos para retornar a casa; 4 de cada 10 piensan que deben permitirles permanecer en Estados Unidos (Gráfica 9).

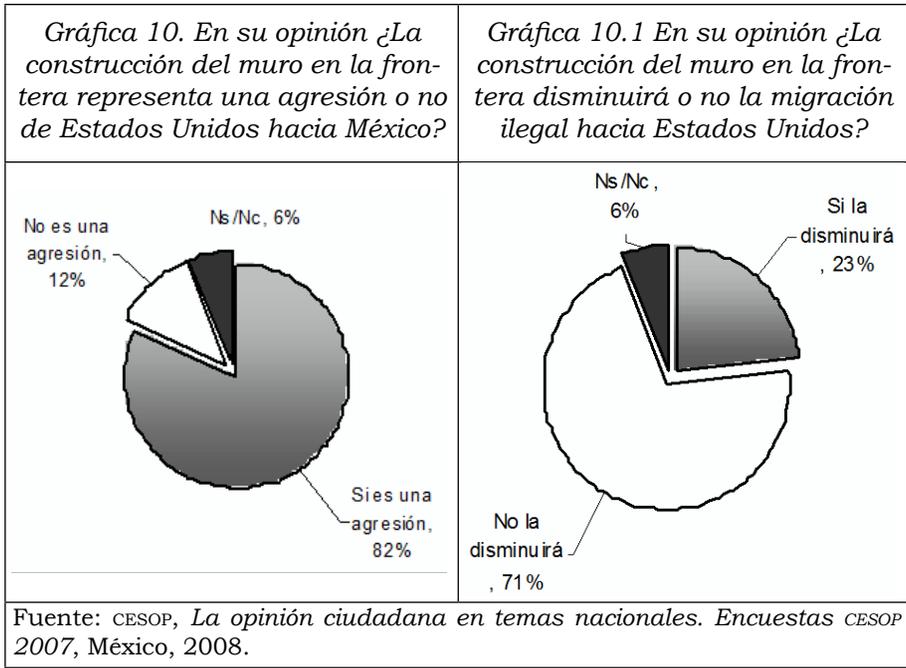
La opinión pública mexicana ha visto con recelo las restricciones impuestas por los estadounidenses en la frontera para evitar la entrada de inmigrantes ilegales. En ese sentido, 95 de cada 100 mexicanos consideran injusto el trato que reciben los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos y 82 de cada 100 consideran la construcción de un muro en la frontera como una agresión de Estados Unidos hacia México. Alrededor de 70 de cada 100 ciudadanos mexicanos opina que el muro fronterizo no disminuirá la migración ilegal de mexicanos hacia Estados Unidos (gráficas 10 y 10.1). Además, 8 de cada 10 mexicanos opina que la permanencia de mexicanos ilegales en Estados Unidos beneficia la economía del vecino país.

Los mexicanos opinan positivamente sobre los efectos de los emigrantes en la economía de Estados Unidos, pero no así de la llegada de extranjeros a México, ya que 55% considera que perjudica a la economía porque hacen que bajen los salarios y 61% considera que la

Gráfica 9. Los inmigrantes ilegales deben ser...



Fuente: Pew Hispanic Center, *No consensus on Immigration Problem or Proposed Fixes, America's Immigration Quandary*, Washington, D.C., 2006.

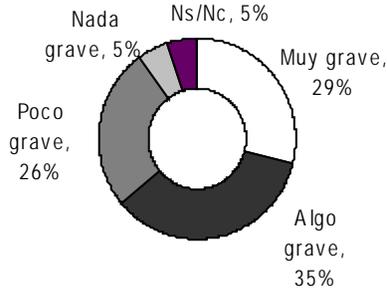


llegada de inmigrantes de Centro y Sudamérica es un problema grave y muy grave (Gráfica 11).

En general, los ciudadanos estadounidenses opinan que la inmigración no es el problema más importante; sólo 4 de de cada 100 lo considera así, la mayoría señala como problemas más importantes la guerra contra Irak, la insatisfacción con el gobierno y el terrorismo, entre los aspectos más mencionados. Al preguntar a los ciudadanos qué tanto es un problema la inmigración, la mayoría (33%) mencionó que no es un problema y sólo 20 de cada 100 lo consideran un problema muy grande (Gráfica 11.1).

En México existen algunos aspectos que los ciudadanos consideran muy importantes respecto a los extranjeros: 8 de cada 10 consideran que es fundamental que respeten las leyes mexicanas; 7 de cada 10 consideran importante que paguen impuestos; 6 de cada 10 consideran que deben hablar español; sólo 4 de cada 10 consideran importante que voten en elecciones y 15% de los ciudadanos considera que deben ser católicos o cristianos.

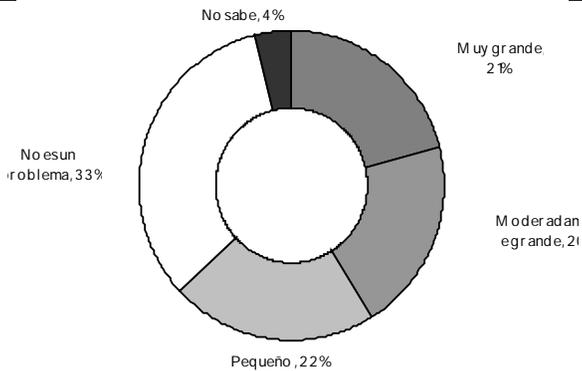
Gráfica 11. La llegada de inmigrantes ilegales de Centro y Sudamérica a México es un problema...



México

Fuente: CESOP, *La opinión ciudadana en temas nacionales. Encuestas CESOP 2007, México, 2008.*

Gráfica 11.1 ¿Qué tan grande la inmigración es un problema en su comunidad?



Estados Unidos

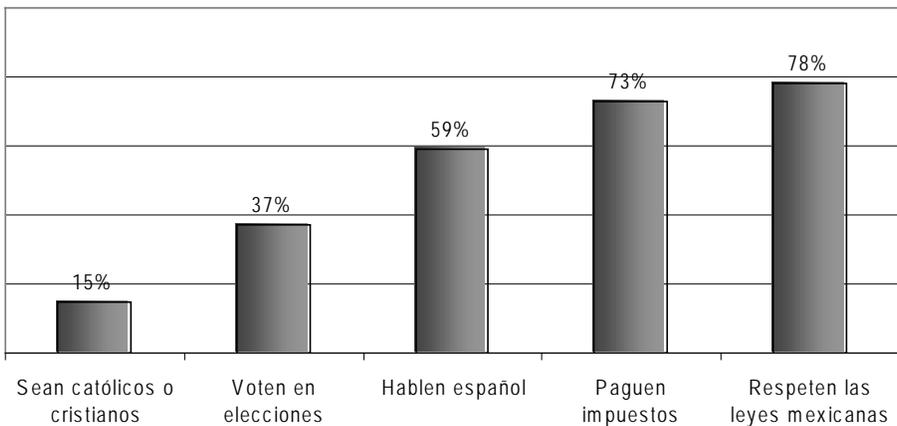
Fuente: Pew Hispanic Center, *No consensus on Immigration Problem or Proposed Fixes, America's Immigration Quandary*, Washington, D.C., 2006.

La mayor parte de la población (60%) está en contra de que el gobierno promueva que un mayor número de extranjeros venga a vivir a México; sólo 34 de cada 100 se manifiestan a favor.

La mayoría de los ciudadanos mexicanos prefiere vivir en México que emigrar a Estados Unidos; sólo 13 de cada 100 si tuvieran la posibilidad escogerían vivir en la Unión Americana y sólo 2 de cada 10 mexicanos han considerado la posibilidad de ir a trabajar a Estados Unidos (Gráficas 12 y 12.1).

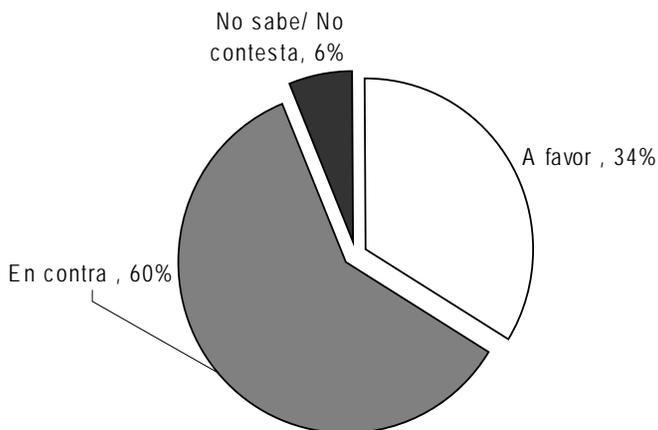
Sin embargo, cuando a los ciudadanos mexicanos se les pregunta sobre la oportunidad real de irse a Estados Unidos, 27% contesta en sentido positivo, mientras que 42% de la población manifestó alguna probabilidad de decidir trabajar en ese país; 13 de cada 100 estarían dispuestos a irse a trabajar sin autorización o sin papeles, 86% de ellos contrataría a un pollero. La mayoría manifiesta su deseo de regresar al país (8 de cada 10); 63% de la población estaría dispuesta a trabajar en el país vecino en un programa temporal y más de la mitad de los que manifiestan alguna probabilidad de trabajar en Estados Unidos considera que resolvería sus problemas económicos (Gráfica 13).

Gráfica 10. Porcentaje de población para la que es muy importante que los extranjeros...



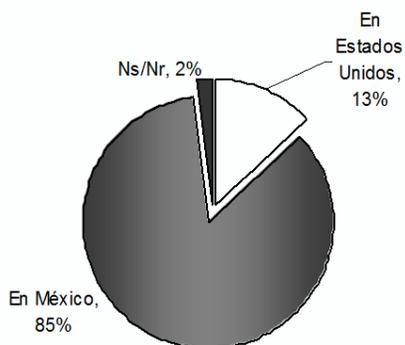
Fuente: CESOP, *La opinión ciudadana en temas nacionales. Encuestas CESOP 2007*, México, 2008.

Gráfica 11. ¿Usted estaría a favor o en contra de que el gobierno promueva que un mayor número de extranjeros venga a vivir a México?

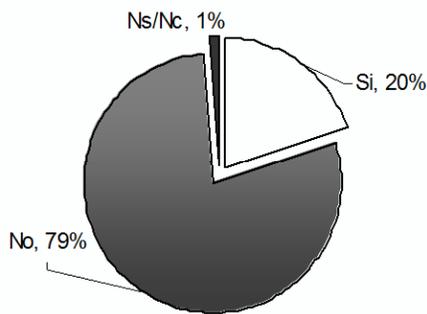


Fuente: CESOP, *La opinión ciudadana en temas nacionales. Encuestas CESOP 2007, México, 2008.*

Gráfica 12. ¿Si usted pudiera escoger donde vivir, dónde lo haría?

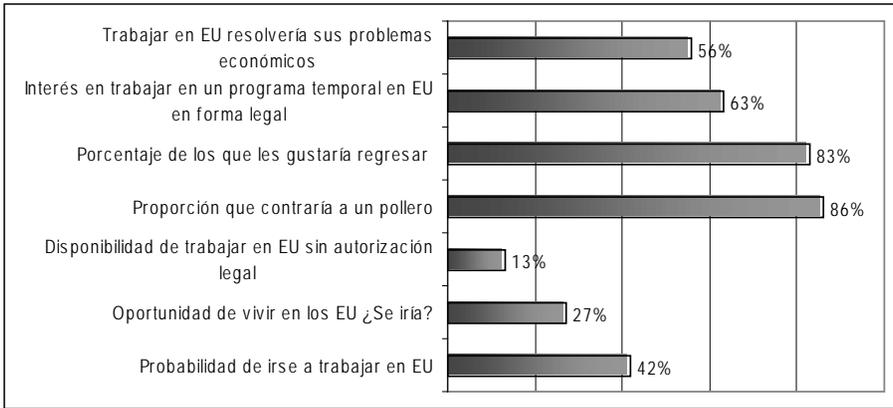


Gráfica 12.1 ¿Usted ha considerado o no ir a trabajar a Estados Unidos en los próximos años?



Fuente: CESOP, *La opinión ciudadana en temas nacionales. Encuestas CESOP 2007, México, 2008.*

Gráfica 13. Interés de los mexicanos por trabajar en Estados Unidos



Fuente: CESOP, *La opinión ciudadana en temas nacionales. Encuestas CESOP 2007*, México, 2008.

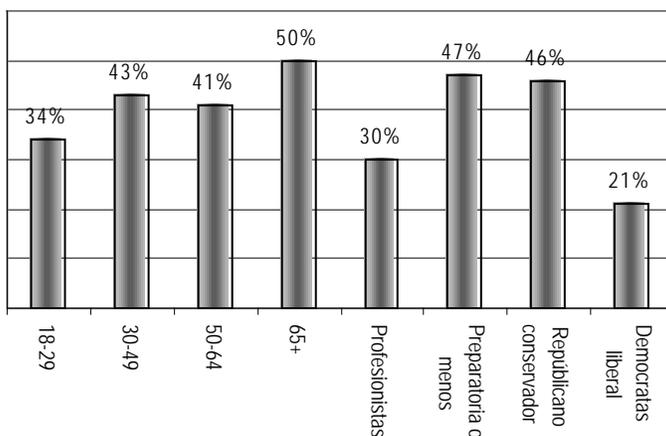
En general, los mexicanos consideran que la presencia de inmigrantes ilegales en México es un problema menos grave que en Estados Unidos (6 de cada 10) y 51% de la población tiene algún familiar en ese país.

La encuesta del Pew Hispanic Center encuentra que un número de opiniones sobre la inmigración puede bien contribuir a una actitud ambivalente hacia la inmigración, en especial en áreas donde los inmigrantes son más numerosos. Los ciudadanos nativos estadounidenses que viven en áreas con mayores concentraciones de inmigrantes tienen opiniones más positivas sobre ellos.

Las opiniones y actitudes de los estadounidenses hacia la inmigración se conforman por una mezcla de factores socioeconómicos y culturales. Los sectores más conservadores (46%), las personas mayores (41%), los ciudadanos con menores ingresos y con menos estudios (47%) son los que mantienen posiciones más críticas sobre la inmigración; en cambio, los que menos perciben la inmigración como un problema grave son los jóvenes (34%), los profesionistas (30%) y los demócratas liberales (21%), como se observa en la Gráfica 14.

Las preocupaciones expresadas por la población de Estados Unidos sobre la inmigración, como ya se ha visto, varían de intensidad

Gráfica 14. ¿Quién ve a la inmigración como un gran problema?

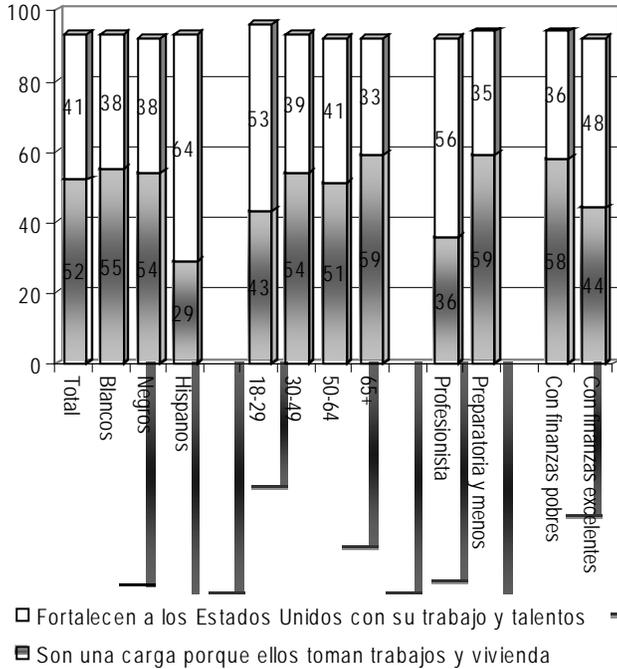


Fuente: Pew Hispanic Center, *No consensus on Immigration Problem or Proposed Fixes, America's Immigration Quandary*, Washington, D.C., 2006.

de acuerdo con el tipo y características de la población. La competencia para los empleos, la erosión de los valores tradicionales, los costos para los gobiernos locales, las amenazas de terrorismo y crimen, son todos aspectos relacionados con la inmigración y que refieren los estadounidenses, pero no hay un factor dominante o una causa primaria de preocupación.

Por ejemplo, cuando se pregunta a los ciudadanos si los inmigrantes fortalecen a Estados Unidos con su trabajo y su talento, o bien si son una carga porque toman trabajos, vivienda y seguridad social, las opiniones se encuentran divididas. En términos generales, poco más de la mitad de la población cree que los inmigrantes son una carga y la proporción aumenta ligeramente si la población es blanca o negra. Los adultos mayores se manifiestan en mayor medida en ese sentido (59%); los que tienen menores niveles de estudio y finanzas regulares o pobres con 59 y 58%, respectivamente. Los segmentos de población que opinan que los inmigrantes contribuyen con sus talentos y trabajos al fortalecimiento de Estados Unidos fueron los profesionistas (56%), los ciudadanos con finanzas excelentes o ricos (48%), los hispanos (64%) y la población joven (53%), como se observa en la Gráfica 15.

Gráfica 15. Opinión sobre los inmigrantes



Fuente: Pew Hispanic Center, *No consensus on Immigration Problem or Proposed Fixes, America's Immigration Quandary*, Washington, D.C., 2006.

Algunas investigaciones en Estados Unidos han demostrado que los ciudadanos con más educación tienden a ser más liberales en materia de inmigración que quienes carecen de dicha formación. El argumento al respecto es que la educación alimenta el sentido de tolerancia, la expansión de los valores democráticos y disminuye el temor a la competencia por los recursos (Mascott, 2006, 18).

Otro aspecto que causa gran oposición entre la sociedad estadounidense es el acceso de los inmigrantes ilegales a los servicios sociales. Dos terceras partes de la población opinan que los inmigrantes ilegales no deben tener derecho a los servicios sociales que proporcionan el Estado y los gobiernos locales. Al mismo tiempo, la opinión pública distingue entre los migrantes y sus hijos y se manifiesta en contra de penalizar a los menores. Más de dos terceras partes de la población

(71%), se manifiesta a favor de permitir a los hijos de los migrantes ser admitidos en escuelas públicas.

Los migrantes recientes en su mayoría (54%) apoyan que los inmigrantes ilegales sean beneficiados por los servicios sociales, mientras que 41% opina que sean marginados. En contraste, dos terceras partes de los inmigrantes cuyas familias han estado en ese país por más tiempo se oponen a que reciban servicios sociales del Estado.

Cuatro de cada 10 jóvenes menores de 30 años y mayores de 18 creen que los inmigrantes ilegales deben recibir servicios sociales; sólo 27% de los mayores de 65 años se manifiesta en ese sentido. Más del doble de demócratas que republicanos opinan que los inmigrantes ilegales deben ser beneficiados con los servicios sociales (38% contra 16%) como se observa en el Cuadro 2.

Las investigaciones sobre la inmigración en Estados Unidos también han demostrado que la edad influye en las actitudes hacia los inmigrantes y hacia la política migratoria; así, los jóvenes tienen actitudes más positivas hacia los migrantes que los adultos mayores (Mascott, 2006, 18).

Temas complementarios de la relación México-Estados Unidos

Otros temas han sido abordados en la encuesta México y el Mundo 2006 (CIDE, 2006). En ella se destaca que los mexicanos y los estadounidenses son más internacionalistas que aislacionistas; la mayoría de mexicanos (56%) y estadounidenses (69%) apoya que su país tenga un papel activo en asuntos mundiales; mientras que 3 de cada 10 mexicanos y estadounidenses opinan que su país debe mantenerse alejado.

Los resultados de la encuesta muestran que 7 de cada 10 mexicanos y estadounidenses coinciden en algunas amenazas graves como el terrorismo internacional, mientras que problemas como las epidemias y el calentamiento global son más importantes para los mexicanos. En el mismo sentido los mexicanos y estadounidenses están más preocupados por asuntos de seguridad que por amenazas de carácter económico como la competencia económica de países asiáti-

Cuadro 2

Características	No servicios sociales para ilegales, si educación para sus niños			
	Elegible para servicios sociales		Niños en escuelas públicas	
	Si	No	Si	No
Total Nacional	29	67	71	26
Inmigrantes recientes	54	41	83	12
No recientes	23	73	68	30
Blanco	20	76	67	31
Negro	43	54	79	21
Hipano	64	33	93	4
Con licenciatura	30	67	76	23
Media básica o menos	31	64	71	26
Repúblicanos	16	80	64	33
Democratas	38	58	76	24
Independientes	28	70	73	25
18-29	40	57	75	23
30-49	28	70	67	30
50-64	23	71	71	28
65+	27	65	77	19

Fuente: Pew Hispanic Center, *No consensus on Immigration Problem or Proposed Fixes, America's Immigration Quandary*, Washington, D.C., 2006.

cos y China como potencia mundial. En ambos países se privilegian los resultados de la política exterior vinculados con el bienestar de los ciudadanos: 8 de cada 10 estadounidenses consideran importante la protección de los trabajadores; 7 de cada 10 mexicanos consideran importante la protección de los intereses de los trabajadores mexicanos fuera del país.

La opinión estadounidense sobre México ha empeorado, mientras que la opinión de los mexicanos sobre Estados Unidos ha mejorado. México es el sexto país con mayor simpatía entre los estadounidenses, con 47 puntos (7% menos que en 2004), mientras que Estados Unidos es el segundo país con una opinión más favorable de los mexicanos (CIDE, 2006).

Conclusiones

La discriminación y xenofobia hacia los migrantes es un fenómeno mundial. En general los inmigrantes son vistos como compitiendo con la población nativa por empleos y como generadores de un costo indebido de los servicios sociales y la infraestructura en los lugares de destino, así como una amenaza permanente a la estabilidad social y política de los países de destino (Martine, Hakkert y Guzmán, 2000).

En México la magnitud de la inmigración extranjera no es comparable con la inmigración masiva que se experimenta en Estados Unidos. Sin embargo, una tercera parte de los mexicanos considera que son demasiados y 4 de cada 10 consideran que perjudican al país porque vienen a quitarle trabajo a los mexicanos y hacen que bajen los salarios. No obstante, más de la mitad de la población está a favor de una iniciativa de ley que permita a los inmigrantes indocumentados legalizar su permanencia en el país.

La mayoría de los ciudadanos mexicanos considera injusto el trato que reciben los mexicanos emigrantes en Estados Unidos y ven como una agresión las políticas restrictivas en la frontera. Además, los mexicanos consideran que los emigrantes colaboran positivamente a la economía de aquel país.

En oposición, la mayor parte de los ciudadanos mexicanos considera que la llegada de centroamericanos al país es un problema grave y se manifiesta en contra de que el gobierno promueva que un mayor número de extranjeros venga a vivir a México.

Independientemente de que la mayoría de los mexicanos reconoce que trabajar en Estados Unidos resolvería sus problemas económicos y financieros, prefiere quedarse a vivir en su país.

La opinión pública de los estadounidenses sobre los inmigrantes, y en particular sobre los inmigrantes ilegales, se conforma por una mezcla de factores socioeconómicos, demográficos y culturales; los sectores con posiciones más críticas y restrictivas son los que perciben la inmigración como un riesgo para su situación económica, una carga para la sociedad y una amenaza para la identidad de su país. Estos son los grupos más conservadores de la sociedad, las personas

mayores, los sectores con finanzas pobres y con menor nivel educativo (Mascott, 2006, 21).

La mayoría de los estadounidenses considera que los inmigrantes ilegales llegan a ocupar puestos de trabajo que los nativos no desean, por ello no los ven como una amenaza laboral. Sin embargo, se oponen a la llegada de más inmigrantes ilegales.

Según Wayne A. Cornelius, la demanda de trabajadores inmigrantes en Estados Unidos ha adquirido un carácter estructural y no disminuye ni en periodos de recesión ni con las restricciones legales. Además, los empresarios de ese país se han visto beneficiados con la llegada de este tipo de trabajadores (Cornelius, 2000).

En general, el sentimiento anti-inmigrante en Estados Unidos se acentúa cuando hay crisis o recesiones económicas, pero cuando los estadounidenses perciben condiciones económicas favorables, el efecto sobre la inmigración también es positivo. De igual forma, las personas que ocupan las posiciones inferiores en la pirámide ocupacional se sienten más amenazadas por los migrantes.

Existen otros aspectos que no fueron revisados en el presente artículo, pero son determinantes para explicar el rechazo de los estadounidenses a la inmigración y se relacionan con aspectos culturales que tienen que ver con el idioma y la etnia. Por ejemplo, la mayoría de los ciudadanos tienen una imagen negativa de los hispanos y los asiáticos como grupos étnicos y no sólo como inmigrantes.

A pesar de que los mexicanos son el grupo principal de inmigrantes en Estados Unidos, la mayoría de los estadounidenses preferiría la inmigración europea. La inmigración mexicana es percibida como conflictiva y representa una amenaza a los valores tradicionales de esa sociedad, ya que los mexicanos e hispanos se aferran a su cultura, tradiciones e idioma y se reproducen con mayor intensidad que los nativos estadounidenses.

En conclusión, Cornelius resume la situación de la migración hispana hacia Estados Unidos:

[...] el residuo etnocultural de la inmigración contemporánea es el precio que los Estados Unidos deben pagar por la demanda de trabajos sucios a cambio de bajos salarios.

La actitud que actualmente prevalece parece ser la aceptación renuente de la necesidad de mano de obra, pero sin que tenga repercusiones culturales considerables (Cornelius, 2000).

En la actualidad el gobierno mexicano se debate entre la búsqueda de soluciones que mejoren la situación de los mexicanos que residen ilegalmente en Estados Unidos, la incorporación a la agenda nacional de los mexicanos residentes y los mexicano-estadounidenses, así como la disminución de las violaciones a los derechos humanos de los migrantes centroamericanos en su paso por nuestro país con la intención de alcanzar el sueño americano (Imaz, 2007, 11).

Bibliografía

- Castles, Stephen y Mark J. Millar (2004), *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, Cámara de Diputados/ Universidad Autónoma de Zacatecas/ Miguel Ángel Porrúa/ Instituto Nacional de Inmigración/ Fundación Colosio, México.
- Cea D’Ancona, María de los Ángeles (2005), “La exteriorización de la xenofobia”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 112, Madrid.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2007), *La opinión ciudadana en temas nacionales. Encuestas CESOP 2007*, México.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (2006), *México y el mundo 2006. Líderes, opinión pública y política exterior en México, Estados Unidos y Asia: un estudio comparativo*, México.
- Cornelius, A. Wayne (2000), “Acogida ambivalente: economía, cultura y etnia en las políticas de inmigración de los Estados Unidos”, *Políticas de Inmigración en los Estados Unidos*, enero-marzo.
- Imaz, Cecilia (2007), “Percepciones de la migración en México y Estados Unidos”, *Metapolítica*, vol. 11, núm. 51, enero-febrero, México.
- Mascott S., María de los Ángeles (2006), “Opinión pública e inmigración en Estados Unidos: el papel de la economía y del prejuicio en

- las actitudes hacia los migrantes”, *Socioscopio*, nueva época, núm. 9, junio, CESOP, Cámara de Diputados, México.
- Martine, George, Ralph Hakkert y José Miguel Guzmán (2000), “Aspectos sociales de la migración internacional: consideraciones preliminares”, *Simposio sobre Migración Internacional en las Américas*, CEPAL/CELADE/ OIM, San José de Costa Rica.
- Salgado, Judith (2003), “Discriminación, racismo y xenofobia”, Conferencia Regional Globalización, Migración y Derechos Humanos, Programa Andino de Derechos Humanos, Quito, Ecuador.
- Sole, C. *et al.* (2000), “El impacto de la inmigración en la sociedad receptora”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 90, Madrid.
- The Pew Research Center, Pew Hispanic Center (2006), *No Consensus on Immigration Problem or Proposed Fixes. America’s Immigration Quandary*, Washington, D.C.
- Tuirán, Rodolfo (2006), “La migración mexicana hacia Estados Unidos: las reformas en puerta y los retos futuros”, *Papeles de Población*, núm. 48, abril-junio, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Wise Delgado, Raúl y Oscar Mañán García (2005), “Migración México-Estados Unidos e integración económica”, *Política y Cultura*, núm. 23, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Hacia un nuevo federalismo: el papel de los recursos hacendarios

*Juan Carlos Amador Hernández**

Las relaciones hacendarias intergubernamentales en México se han transformado producto de los cambiantes equilibrios políticos, así como de las nuevas realidades económicas y sociales que prevalecen no sólo en México sino en el mundo, las cuales se han hecho cada vez más complejas, lo que sugiere que dichos pactos federalistas son más que un diseño teóricamente óptimo, lo anterior a partir de la evolución de los arreglos federalistas que se ajustan a los cambiantes equilibrios y realidades políticas y sociales del país.

Las características de nuestro pacto fiscal se han ido transformando a lo largo del tiempo, y particularmente en los próximos años se presentarán condiciones propicias para una reconfiguración del sistema de distribución de recursos en los distintos ámbitos de gobierno. Este artículo busca aportar un planteamiento teórico básico, una breve descripción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que prevalece en la actualidad y analizar las recientes reformas a la Ley de Coordinación Fiscal que buscan establecer nuevos criterios para la distribución de responsabilidades en materia de gasto público.

Palabras clave: federalismo, políticas hacendarias, finanzas públicas, descentralización, sistemas de compensación, transferencias federales.

* Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con una maestría en Economía y Gobierno por la Universidad Anáhuac, y con estudios de doctorado en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo en esa misma universidad. En el CESOP se ha especializado en los temas de federalismo, educación, política macroeconómica, sector energético. Correo electrónico: juan.amador@congreso.gob.mx

Towards a new Federalism: the role of fiscal resources

Intergovernmental fiscal relationships in Mexico have been transformed as a result of the continuous local political changes, as well as of the new economic and social realities of the world. This greater complexity suggests that such fiscal pacts or agreements are far more than a theoretically fine design, which adjusts itself to those changing realities.

The Mexican fiscal pact is about to face a new wave of changes within the governmental resources distribution system. This paper aims to contribute with a basic theoretical proposal, a description of the National Fiscal Coordination System (SNCF), and to analyze the recent reforms to the Fiscal Coordination Law (LCF).

Keywords: federalism, fiscal policies, public finance, decentralization, compensatory systems, federal transfers.

Introducción

Si bien se han logrado avances importantes en el combate a la pobreza y la marginación, la desigualdad regional sigue siendo un problema imperante que requiere de acciones por parte de los tres órdenes de gobierno. Una política hacendaria responsable es también elemento imprescindible para una política económica que ataque frontalmente la desigualdad regional en nuestro país.

En términos de finanzas públicas, en los próximos seis años se espera una disminución de los ingresos petroleros como proporción del producto interno bruto (PIB). Bajo este contexto, el simple comportamiento inercial de la recaudación, aunado al mayor crecimiento del gasto, redundaría en un deterioro importante del balance público en detrimento del crecimiento y de las haciendas públicas de todos los órdenes de gobierno.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, establece que la naturaleza y conformación del pacto fiscal en un sistema federalista constituye una piedra angular para alcanzar una estabilidad macroeconómica y un crecimiento equilibrado que se traduzca en una mejor calidad de vida y en la disminución de la pobreza y la marginación.

En este contexto, el presente artículo pretende presentar una discusión teórica y contrastarla con el proceso de descentralización en

México, específicamente haciendo referencia a las reformas que en materia de federalismo fiscal se llevaron a cabo para el ejercicio fiscal 2008 y que contrasta con los preceptos teóricos, particularmente en lo relativo a la eficiencia en la provisión de bienes públicos, los mecanismos de compensación como es el caso de las Participaciones Federales a Estados y Municipios dentro del ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los efectos de las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal.

Federalismo: una concepción teórica

Si bien existen diversas connotaciones sobre el concepto de *federalismo*, todas ellas consideran aspectos comunes que deberán hacerse presentes para poder hablar de un sistema federal. Estos aspectos hablan de la existencia de un pacto político institucional entre las partes que constituyen un todo y que implican una distribución, ya sea de atribuciones y/o de espacio (ILSEN, 1998, 11).

A pesar de las diferencias derivadas de las especificidades inherentes a cada país, región o gobierno local, el sistema federal debe contener en su conformación y operación: la existencia de un pacto o arreglo institucional entre ámbitos o poderes; la subordinación de poderes y entidades a la Constitución, cuya modificación sólo podrá hacerse con la intervención de representantes de los pueblos que integran el Estado, y la garantía de respetar la soberanía y equilibrio entre los ámbitos de gobierno, en el cual ningún poder estará por encima de otro (Hernández Valdez, 2003, 323).

Partiendo de una definición etimológica, la palabra federalismo proviene del latín *foedus* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo; por ello, en muchas de las definiciones o interpretaciones de los diversos autores se hacen presentes dos ideas importantes: la unidad y la diversidad en el contexto de gobierno. En este sentido, *Foederare* equivale a unir, ligar o componer (Burgoa, 2003, 407).

En tanto forma de gobierno, el federalismo da por sentado un régimen constitucional, en el cual se deberán establecer de manera clara todas las facultades y obligaciones que tendrá cada uno de los actores

que integran o conforman la federación. En este sentido, a través de la Constitución se deberán establecer las instituciones representativas, la división efectiva de poderes, la concurrencia y colaboración de los diferentes órdenes de gobierno con los actores sociales, políticos y privados en áreas específicas.

Desde este contexto podemos establecer que el federalismo es una forma y un proceso de gobierno, y una forma de vida incrustados en actitudes, expectativas, valores, experiencias e instituciones (Love-man, 1997, 21).

Sin embargo, hay una clara discusión en torno a la definición que en esta materia se tiene. Para algunos autores es posible hacer distintas definiciones dependiendo del enfoque que se le asigne. Una de ellas es la que se denomina *definición institucional*, la cual define al federalismo como la división de poderes entre el gobierno central y los gobiernos regionales, de tal forma que ambos se coordinen y sean independientes a la vez en sus esferas respectivas de acción. Una característica importante de esta división de poderes es que debe establecerse constitucionalmente.

Se considera que la definición institucional es la que más se acerca a la verdadera concepción del federalismo. Un aspecto que resalta de esta definición, quizá con menor relevancia de la necesaria, es la facultad real de decisión que debería recaer en distintos gobiernos en el interior del sistema federal. En efecto, además de su carácter constitucional, un elemento esencial de toda federación es la autonomía regional en el proceso de toma de decisiones. Para llamar a una federación como tal, el reconocimiento de dicha autonomía debe estar plasmado en la constitución nacional y protegido por constituciones regionales.

A partir de esta idea, existen tres principios que deberán considerarse en el diseño de las reglas en las que tendrán que operar los diferentes ámbitos de gobierno para atender y solucionar la problemática de las diversas áreas de la función pública. Estos principios son el de subsidiaridad, solidaridad y el de federalismo, los cuales se muestran en el Esquema 1 (Finot, 2001, 43).

- Principio de Subsidiaridad: en términos generales, la subsidiaridad se refiere a la estructura que definirá las competencias

Esquema 1



Fuente: Finot (2001).

entre los diferentes órdenes de gobierno en materia funcional (poderes públicos, hacienda pública, agentes sociales, etcétera) y tiene dos funciones: una como principio de legitimación política y otra como principio operacional. Este principio se asocia al criterio de eficiencia económica.

- Principio de Solidaridad: en materia de financiamiento de bienes y servicios, se refiere al principio mediante el cual se establece un mecanismo financiero desde el cual, a un mismo esfuerzo fiscal, los gobiernos locales disponen de similares recursos (propios más transferencias) por habitante, o para cubrir el mismo nivel de necesidades relativas a competencias de ese ámbito de gobierno.
- Principio de Federalismo: se refiere al primer argumento a favor de los estados y describe que en un sistema federal, un Estado no sólo es un aparato administrativo o un grupo de comunidades, ya que incluye políticas que son desarrolladas con la intención de promover el desarrollo y satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Es así que la existencia de competencias comunes entre instancias de gobierno es la expresión más clara de la naturaleza no centralizada del federalismo. Desde esta línea, las modalidades más conocidas en torno al federalismo son (aregional, 2004, 14):¹

¹ Para algunos autores también se considera dentro de esta clasificación al federalismo social y al federalismo político. Sin embargo, sólo se hace referencia al federalismo fiscal, hacendario y económico con el fin de enriquecer el objetivo del presente artículo.

- ◆ **Federalismo Económico:** el federalismo económico se define como la intervención del Estado como conductor de los procesos económicos y como orientador de los sistemas de producción para el fomento de las actividades económicas. El proceso del desarrollo económico se ha impulsado sobre una planeación centralizada donde el papel de los estados en forma individual y regional ha sido mínimo. La orientación de las principales políticas de desarrollo son definidas y realizadas por la administración pública federal y los estados y municipios han participado en gran medida como actores secundarios.
- ◆ **Federalismo Fiscal:** se conoce como federalismo fiscal al arreglo político-institucional entre los órdenes de gobierno existentes en una federación, reconocido y garantizado por la Constitución Política de esa federación. Dicho arreglo comprende la distribución de las competencias para imponer tributos a la población, recaudar y administrar los recursos fiscales, así como de las facultades de los órdenes de gobierno para proveer los bienes públicos que determine la población de esa federación.

El principio económico que está en el centro del federalismo fiscal se refiere a que la provisión óptima del bien público preferido por la comunidad debe estar a cargo del orden de gobierno que posea la ventaja de ofrecerlo al menor costo y el máximo beneficio del ciudadano.

A partir de ese principio, la estructuración de las facultades recaudatorias y las funciones de asignación de gasto, en un sistema multijurisdiccional, como lo es el federal, debe establecerse lo más clara y precisamente posible en las disposiciones normativas que regulen la intervención de los existentes ámbitos de gobierno.

- ◆ **Federalismo Hacendario:** el federalismo hacendario es, según Wallace Oates (1977, 43), un sistema que trata de determinar la estructura óptima del sector público en términos de adscripción de responsabilidades a representaciones de subconjuntos geográficos de la sociedad. Esto es, proporciona las líneas generales para una división apropiada de las funciones fiscales entre los diferentes órdenes de gobierno. Según Hernández Tri-

lo, lo primero es definir responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno, para después determinar un sistema apropiado de obtención de recursos para la producción o generación de los bienes y servicios públicos asignados a cada nivel (Hernández Trillo, 2001, 135).

Federalismo y descentralización

En el proceso de delimitación y diseño de las competencias de cada ámbito de gobierno, y en el marco de la definición del federalismo antes mencionada, se deberá asumir que en las diferentes áreas de la función pública surge lo que se ha denominado el *proceso de descentralización*, al cual se le ha otorgado un calificativo en términos de las consecuencias que tienen en el ámbito de la definición de las relaciones intergubernamentales.

En los estudios especializados sobre las relaciones intergubernamentales el término *descentralización* es utilizado indistintamente para indicar grados y modalidades diversas de reducción del campo del gobierno federal a consecuencias de: el desplazamiento de la capacidad de decidir e implementar políticas por las instancias subnacionales, la transferencia a otras esferas de gobierno de la implementación y administración de políticas definidas en el ámbito federal o, el pasaje de atribuciones del área gubernamental al sector privado.

La descentralización parte del hecho de que la satisfacción de los intereses colectivos se da por medio de la función administrativa que realiza fundamentalmente el Estado. Entenderemos el término de *función administrativa* desde el punto de vista formal, es decir, como “la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo”, y desde el punto de vista material como “la actividad que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de los actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales” (Fraga, 1969, 52).

Gabino Fraga define la descentralización como aquella que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que

no es la de jerarquía” y concluye: “el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos”.

Por su parte, José Ayala Espino en su *Diccionario de economía política moderna* define la descentralización como:

[Se refiere] al hecho de que el sistema político busca reforzar las cláusulas de la constitución mediante una difusión real del poder entre varios centros autosuficientes que, en general, coinciden con los Estados Constituyentes establecidos por el convenio federal.

La descentralización garantiza, sea cual fuera la distribución de ciertos poderes entre el gobierno general y los contribuyentes, la posibilidad de privar a alguna de las partes del derecho de participar en su ejercicio con el consentimiento de ambas.

En los sistemas federales, los Estados federados pueden participar en las actividades gubernamentales y actuar unilateralmente, con un alto grado de autonomía, en las esferas en las que las autoriza a hacerlo la constitución, incluso en relación con cuestiones decisivas y en posición a la política nacional, ya que sus poderes son efectivamente irrevocables (Ayala, 1996, 281).

El concepto aún se complica más por los diversos significados que se le asignan. En la bibliografía se hacen algunas distinciones nítidas entre descentralización política, económica, social y administrativa; entre descentralización funcional y por áreas; y entre devolución, delegación y desconcentración.²

Sin embargo, y para los efectos del presente artículo de investigación, resulta importante destacar lo relativo a la provisión de bienes en general, la cual depende primordialmente de decisiones sobre:

- Qué y cuánto producir de cada bien.
- Cómo producir.

² Sin embargo, debe advertirse que la mayor parte de la bibliografía acerca de la descentralización se refiere a la descentralización administrativa.

Lo relevante desde un punto de vista económico es cómo se decide qué y cuánto de factores e insumos aplicar para la producción de cada bien. En el caso de los bienes privados estas preguntas son respondidas automáticamente a través del mercado, particularmente a través del sistema de precios, mientras en el de los bienes públicos las respuestas a la primera pregunta y buena parte de la segunda deben darse a través de procesos políticos.

Los bienes públicos son básicamente soluciones cooperativas de las que todos tienen igual derecho a beneficiarse. Como en el caso de los bienes privados, la provisión de bienes públicos consiste básicamente en decidir qué y cuánto producir, y cómo producir lo que se va a proveer. Pero, a diferencia de los bienes privados, estas decisiones no se dan a través de un sistema de precios determinado por mercados sino mediante decisiones políticas.

Según lo demuestra Paul Samuelson (1954), mientras en el caso de los bienes privados es posible satisfacer individualmente las preferencias de cada uno, en el de los bienes públicos sólo es posible responder, en el mejor de los casos, a la sumatoria de las preferencias de los participantes, a ninguna individualmente.

Para alcanzar ese “mejor de los casos”, todos los miembros de una comunidad deberían poder participar en las decisiones en igualdad de condiciones. Así como en el caso de los bienes privados la condición para que la provisión sea eficiente es mejorar la competencia económica, en el de los bienes sociales esa condición es aumentar la gobernabilidad democrática.

Por lo general en la literatura se denomina “asignación” al proceso por el cual se decide sobre qué, cuánto y con qué recursos proveer (Musgrave y Musgrave, 1992), pero al aprobar un presupuesto también se está decidiendo qué comprar y qué producir directamente y, además, otro tipo de asignación: aquella de carácter técnico, que se refiere a qué combinación de factores producir en este último caso.

Pese a que todas estas decisiones son adoptadas simultáneamente cuando se aprueba un presupuesto, para fines de análisis se puede diferenciar entre demanda, como un proceso de revelación de preferencias sobre la base de unos precios dados y, oferta, como un proceso de agregación de costos de producción de lo que se va a proveer. Sin embargo,

en forma similar a lo que ocurre con los bienes privados, el costo final de los bienes públicos también es un resultado de todo el proceso.

En la democracia directa la revelación de preferencias puede ser individual y bien por bien, determinando en cada caso cuánto le tocaría aportar a cada uno, y llegar a un resultado por consenso. Cuando este proceso no es posible, la revelación de preferencias se efectúa a través de votaciones sobre programas alternativos. Para que estos procesos sean eficientes, los votantes deben conocer los costos que cada programa implicaría para ellos (Musgrave y Musgrave, 1992), actuales y futuros –podríamos añadir–, es decir, incluido el endeudamiento requerido.

En la democracia indirecta, como sería el caso de los bienes públicos, la revelación de preferencias también se realiza a través de votaciones sobre programas alternativos, pero la discusión y la aprobación de presupuestos se hace efectiva a través de representantes.

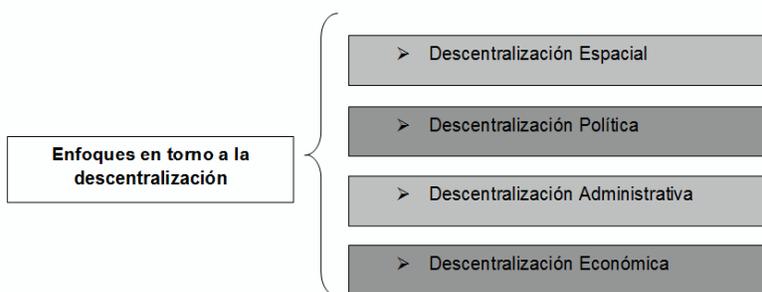
Transcurridas las elecciones, el candidato vencedor deberá incorporar en su programa parte de las propuestas de sus adversarios, ya que deberá presentar su proyecto de presupuesto a un órgano deliberativo donde están representados todos los ciudadanos del territorio.

En el proceso de producir los bienes que serán provistos públicamente, participan tanto administraciones públicas como organizaciones económicas. Incluso en los casos cuya producción final está a cargo de organizaciones estatales, éstas adquieren insumos que son producidos por organizaciones económicas.

En principio podrían ser comprados todos aquellos bienes y servicios (bienes finales o insumos) que podrían ser producidos privadamente en condiciones de eficiencia (Osborne y Gaebler, 1992). Los únicos casos de bienes cuya producción final sólo puede ser realizada eficientemente a través de procesos político-administrativos serían aquellos en que de lo contrario se llegaría claramente a un equilibrio de Nash (por ejemplo normas generales y control de su cumplimiento).

La descentralización como solución

La descentralización puede ser analizada a partir de una serie de enfoques que abarcan cada una de las áreas relativas a la función pública. Dichos enfoques se sintetizan en las siguientes áreas: espacial, política, administrativa y económica (Cohen y Peterson, 1996, 24); sin embargo, para los efectos de la investigación sólo haremos referencia a la descentralización económica, la cual nos permitirá entender el mecanismo de funcionamiento del sistema de provisión y asignación de bienes públicos en las entidades federativas a partir del sistema de compensación mediante el sistema de participaciones federales.



La descentralización económica se refiere a la transferencia de los procesos de producción a la competencia económica. Los principales teóricos que han desarrollado este enfoque son: Paul Samuelson, Charles Tiebout y Wallace Oates. Este último desarrolló en 1972 el teorema de la descentralización, que plantea que en ausencia de la reducción de costos por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar siempre será mayor si los niveles de consumo del bien, eficientes en el sentido de Pareto, se proveen en cada jurisdicción, en vez de proveerse cualquier nivel uniforme y único de consumo para todas las jurisdicciones.

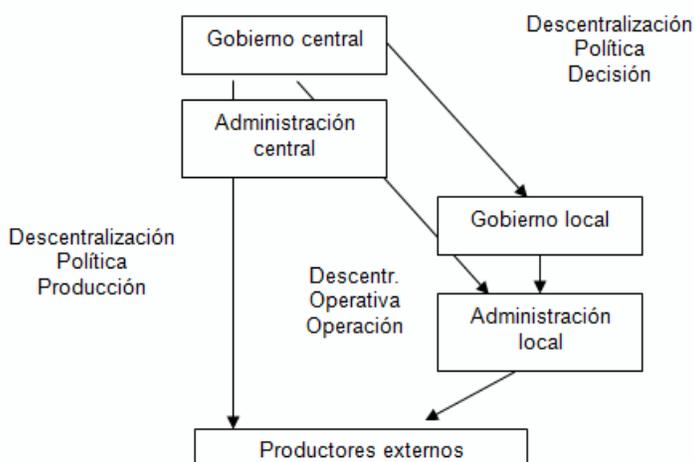
La descentralización económica busca reducir los costos de producción y así contribuir a aumentar la eficiencia de la provisión pública; pero además, al reducir el número de asuntos a ser resueltos a través de procedimientos político-administrativos, podría contribuir, indirectamente, a que estos procedimientos fueran más eficientes, al

poder concentrarse en aquello que sólo puede ser resuelto a través de estos medios.

La descentralización económica es posible, en principio, cuando algún bien o servicio que las administraciones generan podría ser producido privadamente. Su ventaja sería que de esta manera se reducirían los riesgos de ineficiencia (y por tanto los costos) propios de la asignación político-administrativa. Sin embargo, la condición, que no es menor, para que la descentralización económica sea eficiente, sería que se contara con la institucionalidad necesaria para asegurar las condiciones de competencia, más complejas en este caso que la simple provisión privada, ya que en este caso la demanda se configura a través de decisiones no económicas sino políticas (Gráfica 1).

La descentralización económica requiere, por un lado, de adecuadas regulaciones que en lo fundamental deben ser definidas centralmente y, por otro lado, del desarrollo de capacidades institucionales en los niveles subnacionales para entregar retornos a dicha regulación. Tales regulaciones deben contemplar tanto el proceso de demanda como condiciones para la oferta e incluir mecanismos de fiscalización obligatorios por parte de los representantes de la ciudadanía y facultativos por cualquier ciudadano.

Gráfica 1. Gestión descentralizada



Fuente: Finot (2001, 59).

La descentralización económica –transferencia de la producción a la competencia económica– se completa con los subsidios al consumo, particularmente en los casos en que cada consumidor puede elegir entre varios proveedores. Al Estado le corresponde asegurar que exista una oferta suficiente de los servicios que subsidia, controlar su calidad y mantener informados a los consumidores.

Sistemas de compensación

Los procesos de descentralización se realizan a partir de diferencias territoriales “iniciales”, tanto en términos de recursos y producto como de provisión de bienes públicos. Estas diferencias de deben primordialmente a las diferentes dotaciones de recursos (desde naturales hasta institucionales) y grados de desarrollo en que se encuentran los distintos territorios. Además con frecuencia el centralismo tendió a reforzar estas diferencias.

Uno de los objetivos de la descentralización es reducir la desigualdad territorial, pero con la finalidad de hacer funcional la descentralización respecto a objetivos de equidad, se requiere que ésta esté acompañada de sistemas redistributivos dirigidos a reducir tanto las diferencias en términos de dotaciones iniciales como aquellas que suscitará la propia descentralización.

Los sistemas de compensación pueden ser clasificados en básicos y complementarios. Los básicos serían los que acompañan directamente al proceso de descentralización y, por tanto, son de carácter fundamentalmente territorial.

Los complementarios serían aquellos que están dirigidos a implementar políticas sectoriales del gobierno central, pero que también son aplicados con criterios de redistribución territorial.

Los sistemas básicos de compensación se fundan en impuestos del nivel superior y/o impuestos coparticipados, donde una parte corresponde al nivel central y otra(s) al (a los) local(es).

De la parte que pertenece a cada nivel local, un porcentaje queda en los territorios donde los impuestos son generados y la otra (a veces la totalidad) es destinada a la distribución. La distribución de los

recursos destinados a los sistemas básicos de compensación puede hacerse a través de acuerdos políticos. Los criterios de distribución suelen ser: (i) población, (ii) niveles de pobreza y (iii) extensión territorial. La diferencia entre lo que cada territorio recauda y lo que recibe a través de los sistemas de compensación, son transferencias, entre territorios de un mismo nivel en la medida en que los impuestos pertenecan a dicho nivel o sean coparticipados.

También son transferencias, pero en este caso nacionales, las provenientes de fondos o programas nacionales con destino sectorial específico. Por lo general incluso los sistemas básicos de compensación suelen tener algún grado de condicionalidad, más aún los complementarios.

La teoría nos indica que el sistema de compensación más adecuado para estimular la participación y la eficiencia sería aquel que fuera estrictamente subsidiario respecto al proceso local de asignación, es decir, uno en el que los montos sean proporcionales al aporte local, pero de libre disponibilidad de tipo 1. Para cumplir el objetivo de reducir desigualdades, esta proporcionalidad debería variar en forma inversa respecto al nivel de ingreso de cada territorio.

No obstante lo anterior, los sistemas básicos de compensación más frecuentes se sitúan entre uno de tipo 2, donde las transferencias no tienen ninguna condicionalidad sobre uso, hasta uno de tipo 3, donde su uso está predeterminado, pero en todo caso sin condicionalidad directa respecto al aporte local.

Finalmente la situación de mayor condicionamiento sería el sistema de tipo 4, donde las transferencias están condicionadas tanto por destino como al aporte local. Este sería el caso de fondos especializados y otros recursos sectoriales en que las asignaciones se deciden de acuerdo con prioridades establecidas centralmente y los desembolsos están condicionados al aporte local.

El caso de los sistemas de compensación de tipo 2 crea una situación en la que los gobiernos locales deciden autónomamente sólo sobre gasto. En tal caso se está transfiriendo a mecanismos locales de asignación político-administrativa tan sólo una parte del proceso de asignación: la que corresponde al gasto, mientras lo que se refiere al ingreso se define centralmente.

La principal consecuencia de esta fractura en el proceso de asignación es que ella desactiva los mecanismos económicos que inducen a la eficiencia y a la participación, ya que, según se ha visto, el fundamento de esos mecanismos es que los ciudadanos seleccionen los bienes públicos de que se dotarán en función de la incidencia que esta provisión tendrá sobre su ingreso.

La relación entre los tipos de compensación y las distintas formas de descentralización analizadas en este punto sería la siguiente:

Sistemas de compensación y tipos de descentralización

<i>Sistema de compensación</i>	<i>Tipo de descentralización</i>
Tipo 1	Descentralización política
Tipo 2	Descentralización política del gasto
Tipo 3	Descentralización política del gasto Descentralización operativa
Tipo 4	Descentralización operativa Descentralización política

Fuente: Finot, 1998.

Sólo un sistema de compensación de tipo 1 sería funcional respecto a procesos en los que los ciudadanos hacen una selección de bienes públicos en función de lo que cada alternativa incidirá en sus ingresos. Además de apoyar este funcionamiento favorable a la eficiencia, la ventaja de este sistema es que cuenta con un límite económico a la demanda de recursos: la parte de sus ingresos que los ciudadanos están dispuestos a dedicar para proveerse de bienes públicos locales. Sólo quedaría por explorar en qué medida podría hacerse compatible un sistema como éste con el objetivo de equidad.

Con el sistema de compensación de tipo 2 puede esperarse una mejor adecuación de la oferta de bienes públicos a la demanda de éstos, pero esta adecuación sería menor que en el caso anterior, ya que se reduciría el estímulo a la participación que implica poder incidir en el propio ingreso disponible. Por otro lado, mediante este sistema se pueden viabilizar objetivos de equidad interterritorial, pero depende de cada gobierno local incorporar criterios de equidad social en el gasto de estos recursos.

En cambio, en el caso del sistema de tipo 3, sería más funcional respecto a objetivos de equidad propios de los gobiernos centrales. Por otro lado, los condicionamientos siempre dejan un margen importante dentro de los cuales los gobiernos locales pueden decidir libremente.

Finalmente, es posible introducir, entre los condicionamientos, normas y control administrativos dirigidos a buscar la eficiencia por esta vía. En el sistema de tipo 4 predominan las decisiones centrales, pero generalmente se deja la iniciativa a los locales. La lógica sectorial suele sobreponerse a la territorial y es un instrumento adecuado para implementar políticas centrales. Su ventaja en relación con los otros sistemas sería que sí se cuenta con el límite económico a la demanda de recursos a la que ya se hizo referencia.

Proceso de descentralización fiscal en México

Aunque la regulación económica en general es producto de los cambiantes equilibrios políticos y de las realidades económicas y sociales que prevalecen no sólo en México sino en el mundo, esta relación se vuelve particularmente estrecha en el diseño de los pactos federalistas y las relaciones fiscales entre los diferentes órdenes de gobierno. La historia de nuestro país y la experiencia internacional sugieren que más que producto de un diseño teóricamente óptimo, los arreglos federalistas evolucionan con los cambiantes equilibrios y realidades políticas y sociales (Cámara de Diputados, 2007a).

Las características de nuestro pacto fiscal se han ido desarrollando a lo largo del tiempo, pero ya se observaban sus rasgos fundamentales desde principios del siglo xx con la aprobación de nuestra Constitución federal en 1917. Desde ese momento, y a lo largo del siglo pasado, con las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947, se ha observado una creciente centralización de la recaudación en la federación. Este proceso culminó con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la introducción del impuesto al valor agregado en 1980, con lo cual se eliminaron 18 impuestos federales y alrededor de 458 impuestos locales, lo que simplificó notablemente la carga fiscal para los contribuyentes, pero concentró la recaudación a nivel federal.

Al mismo tiempo, ha existido una trayectoria de creciente descentralización del gasto público que se acentuó desde principios de la década de 1990. Comenzando con los acuerdos de descentralización de la educación y la salud en 1992 y 1996, respectivamente, hasta la creación del ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios en 1998, se han transferido cada vez mayores recursos y decisiones de gasto a las entidades federativas y municipios.

Adicionalmente, la distribución geográfica de la población y producción nacional es muy distinta que aquella que sirvió de base décadas atrás para diseñar nuestro actual sistema, lo que hace que el componente regional adquiera especial importancia en la ejecución de la política pública y, por tanto, la conformación de las relaciones fiscales entre órdenes de gobierno.

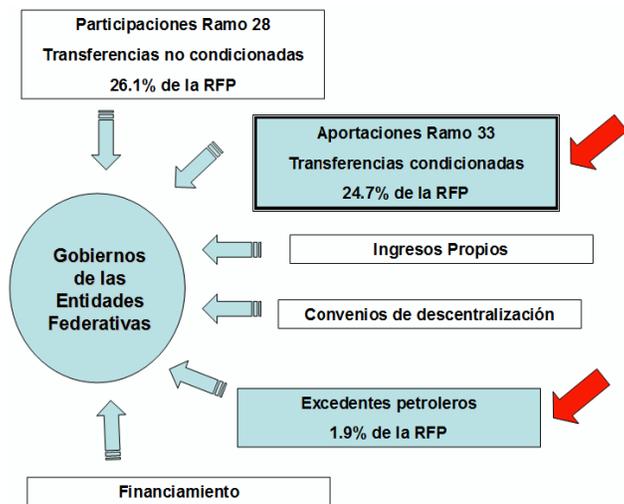
El gasto descentralizado en México se integra por los recursos públicos que el gobierno federal asigna a los estados y municipios del país para que estos últimos afronten sus necesidades de gasto en materia de educación, salud, infraestructura e inversión social, seguridad pública, entre otros rubros (Reyes, 2008).

Los ramos generales que conforman el gasto federalizado son los siguientes:

- El ramo 28: Participaciones Federales.
- El ramo 33: Aportaciones Federales.
- El ramo 23: Provisiones Salariales y Económicas.
- El ramo 25: Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.
- Los Convenios de Descentralización.
- Los Convenios de Reasignación.

Los dos componentes más importantes del gasto federalizado son las participaciones y las aportaciones federales. La principal diferencia entre ambas radica en que las primeras son recursos que los Estados y Municipios pueden ejercer libremente, mientras que las segundas son recursos etiquetados, puesto que la Ley de Coordinación Fiscal determina en qué se deben gastar (Gráfica 2).

Gráfica 2. Transferencias federales a estados y municipios



Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, *Diagnóstico Integral de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, mayo de 2007.

Las participaciones federales se definen de la siguiente manera: “Son los recursos que tienen derecho a percibir los estados y los municipios por: la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el rendimiento de las contribuciones especiales” (Secretaría de Finanzas, 2008).

El artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal establece: “El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la Recaudación Federal Participable que obtenga la federación en un ejercicio”.

Cuando hablamos de la recaudación federal participable estamos haciendo referencia a la bolsa de recursos que se reparte y que se toma como base para la distribución de recursos a través de las participaciones o de los fondos de aportaciones del ramo 33 (Cuadro 1).

Este proceso de descentralización estuvo acompañado de un proceso de transferencia en el ejercicio del gasto en el ámbito local para objetivos específicos. Es así que el gobierno federal a partir del ejercicio fiscal de 1998 comienza a realizar cambios sustantivos en materia de

Cuadro 1. Determinación de la Recaudación Federal Participable
Ley de Coordinación Fiscal

<i>RFP bruta</i>	<i>Deducciones</i>	<i>RFP neta</i>
Ingresos tributarios - Impuesto sobre la renta (ISR) - Impuesto al valor agregado (IVA) - Impuesto al activo - Producción y servicios - Aranceles - Tenencia y automóviles nuevos - Recargos y actualizaciones - Otros	- Devoluciones - Compensaciones - Tenencia y automóviles nuevos - Derechos adicionales o extraordinarios para la extracción de petróleo - Participaciones específicas en IEPS - Incentivos económicos - Derecho ordinario sobre hidrocarburos para municipios	Recaudación federal participable neta
Ingresos no tributarios - Derecho ordinario sobre hidrocarburos - Derecho ordinario sobre hidrocarburos para municipios - Minería		

Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, *Diagnóstico Integral de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, mayo de 2007.

coordinación en el gasto público con la inclusión del capítulo V en la Ley de Coordinación Fiscal, donde se establecen los Fondos de Aportaciones Federales, hecho que resulta ser un avance en materia de federalismo, ya que los acuerdos y convenios de descentralización con los que se transferían dichos recursos toman una nueva figura legal.

Este nuevo sistema de distribución de recursos y competencia originó que sólo los fondos del ramo 33 representen alrededor del 25% del total del gasto federal programable. También ha generado que por cada peso que ejerció la Administración Pública Centralizada en 2006,

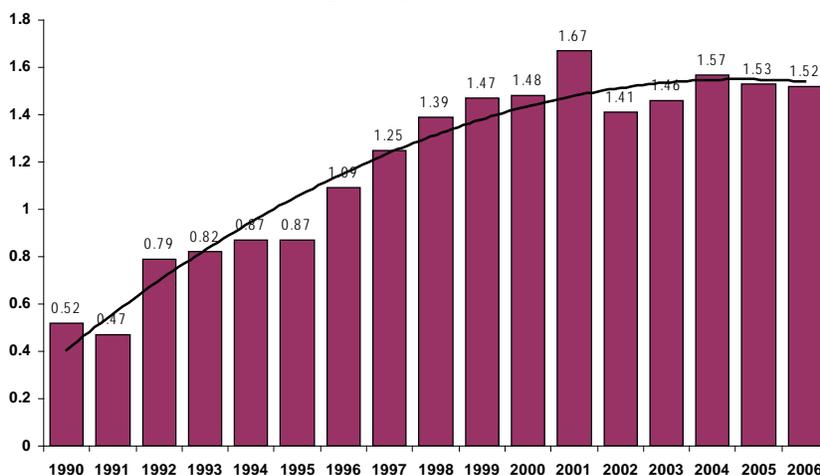
los gobiernos locales ejercieron en conjunto 1.52 pesos, cifra que cobra relevancia si se observa cómo ha evolucionado este indicador desde 1990 (Gráfica 3).

Es por ello que las transferencias federales han aumentado como proporción de la RFP en más de 40 puntos de 1980 a 2005, debido principalmente al incremento de las participaciones y la inclusión de las aportaciones federales a la LCF desde 1998.

Mientras que en 1978 las transferencias a estados y municipios representaban por concepto de participaciones sólo 12.6% de la recaudación federal participable, en 1993 pasó a representar 21%, incrementándose a partir de la puesta en marcha de los convenios de descentralización, fundamentalmente en lo que se refiere al sector educación.

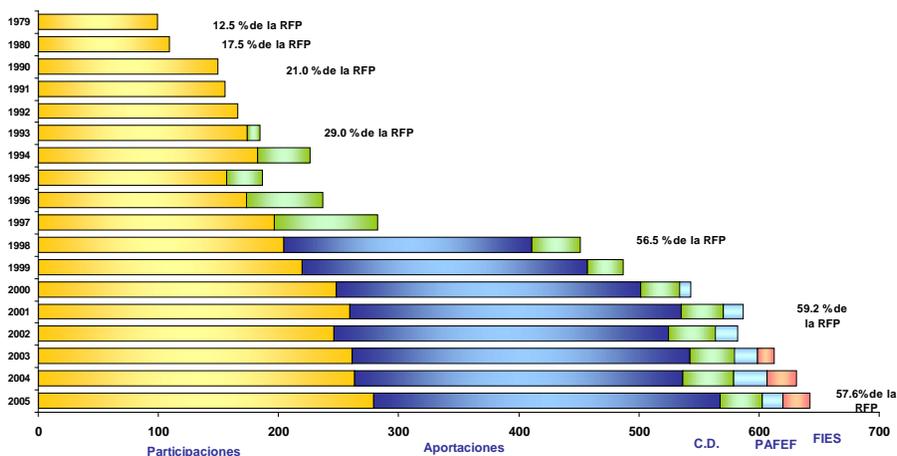
Para el año 2006 las participaciones, las aportaciones, los convenios de descentralización, el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y otros rubros, representan 67% de la recaudación federal participable (Gráfica 4).

Gráfica 3. Proporción del gasto público descentralizado del gasto público total



Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, *Diagnóstico integral de la situación de las haciendas públicas estatales y municipales*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, mayo de 2007.

Gráfica 4. Transferencias federales a estados y municipios (evolución en perspectiva 1979-2006)



Fuente: David Colmenares Páramo, *Evolución y evaluación del sistema mexicano de coordinación fiscal. Principales instrumentos y estrategias*, Seminario internacional sobre reformas y responsabilidad fiscal en países federales.

La dinámica actual ha traído como consecuencia que los recursos administrados por las entidades federativas estén constituidos de manera importante de transferencias del gobierno federal (Cámara de Diputados, 2007a).

Una gran proporción del gasto federal ocurre en las entidades federativas, principalmente en forma de inversión pública y hacia los programas federales sociales, sin que esos recursos se contabilicen como transferencias, ya que son ejercidos y administrados por el gobierno federal. De esta manera, la realización de obra pública o gasto social federal en alguna entidad aumenta los recursos federales que recibe la entidad.

En cierta forma, podría esperarse que las entidades federativas tuvieran ingresos propios bajos, ya que, como se mencionó anteriormente, en 1980 el pacto fiscal transfirió al gobierno federal gran parte de las potestades tributarias de las entidades federativas. Sin embargo, ha existido una creciente transferencia de recursos del gobierno federal a las entidades federativas. A manera de ejemplo, en el 2006 el gobierno federal transfirió a las entidades federativas recursos equiva-

lentes al 8.3% del PIB, sin pasar por alto que entre 1998 y 2006 dichas transferencias se incrementaron en 1.5% de éste.

Sin embargo, el Ejecutivo federal identificó una problemática en torno a las fórmulas de distribución de las participaciones y aportaciones federales hasta el 2007, las cuales se consideraron complejas y con elementos que han llevado a que las transferencias per cápita tengan una estructura ajena a los planteamientos federalistas originales y hasta cierto punto contrario a los planteamientos teóricos antes referidos. En alguna medida, el problema ha sido que el mismo fondo busca ser resarcitorio y redistributivo a la vez, lo cual es imposible.

Las participaciones per cápita se mantuvieron prácticamente igual en los últimos ocho años, lo cual implica que no existen incentivos adecuados que fomenten la recaudación ni la actividad económica.

Por lo anterior, el Ejecutivo federal envió una iniciativa el 2 de junio de 2007 con el fin de rescatar el espíritu original de fomento a la actividad económica y estímulo a la recaudación que deben tener las participaciones federales.

La premisa fundamental del esquema propuesto de participaciones que se planteó fue que ninguna entidad federativa perdiera recursos.

Las propuestas para fortalecer el federalismo fiscal tuvo dos ejes torales:

- Expandir las facultades tributarias de las entidades federativas y otorgar mayores incentivos para utilizarlas. Lo anterior sin mermar las finanzas públicas federales, al tiempo que se evite una proliferación de impuestos locales.
- Simplificar y mejorar las fórmulas de las transferencias, tanto para las participaciones como para las aportaciones federales, incluso las correspondientes al sector educativo. Esto desde la premisa de que no se disminuiría el valor nominal de las transferencias actuales para ninguna entidad.

La iniciativa propuso cambios a las fórmulas del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, así como la creación de un nuevo Fondo de Fiscalización integrado por los recursos que se destinan para la coordinación de derechos y los de la Reserva

de Contingencia. De esta forma, con las nuevas fórmulas, todas las entidades tendrían incrementos en cada uno de los fondos.

La distribución vigente hasta antes del 2008 del Fondo General de Participaciones se realizaba en función de la población (45.17%); del cambio en la recaudación de impuestos asignables (45.17%), los cuales reflejan parte del consumo en las entidades federativas y que eran los impuestos especiales sobre producción y servicios, sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos y del inverso del cambio en los primeros dos factores para neutralizar los avances en los mismos (9.66%).

La problemática fundamental de la fórmula hasta ese momento vigente era que los dos primeros componentes son resarcitorios y el tercero es redistributivo, por lo que no provee de incentivos claros a las entidades para aumentar la actividad económica y, por tanto, la recaudación.

Adicionalmente, el segundo componente incorpora elementos de recaudación local que están bajo el control de las entidades y elementos de recaudación federal que no lo están, por lo que no todos los elementos de dicho componente otorgan un incentivo claro a las entidades de realizar acciones que les permitan obtener mayores participaciones.

Por consiguiente, se consideró que la fórmula vigente de participaciones se encontraba desvirtuada, al no existir ninguna relación entre las participaciones per cápita y las variables utilizadas en ella, o con alguna otra característica de las entidades.

En virtud de lo anterior, se propuso redefinir los tres componentes de distribución del Fondo General de Participaciones, a fin de eliminar el componente redistributivo que neutraliza el mejor desempeño tributario y de actividad económica y hacer que las participaciones per cápita tengan una relación más estrecha con la actividad económica de las entidades federativas y otorguen verdaderos incentivos para la recaudación.

La iniciativa propuso fijar el monto nominal de las participaciones recibidas por entidad en el 2007 y distribuir los incrementos en el fondo correspondiente, derivados de una mayor recaudación federal participable, en función de los aumentos en la actividad económica, medida a través del:

- Crecimiento del PIB de las entidades federativas (60%).
- Incrementos en la recaudación local (30%).
- Del nivel de recaudación local (10%).

El objetivo original del segundo componente, que dependía del incremento en impuestos asignables, fue medir la actividad económica a efecto de resarcir a las entidades que más habían cedido en potestades tributarias. La sustitución del crecimiento en los impuestos asignables por el crecimiento del PIB de las entidades federativas otorga ventajas, entre las que destacan:

- La consideración de los impuestos asignables fue introducida en la fórmula de distribución de las participaciones ante la ausencia de un indicador que reflejara la actividad económica de las entidades federativas.
- El cálculo del PIB de las entidades federativas constituye un gran avance en la medición de la actividad económica de las mismas, por lo que su utilización permitirá contar con una variable más agregada y no un sustituto imperfecto como en el caso de los impuestos asignables.
- La información oficial del PIB se publica anualmente por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el cual es un órgano técnico e imparcial en la materia, lo cual brinda certeza y mayor transparencia en la realización de los cálculos.
- La fórmula actual de distribución de participaciones federales, al utilizar los impuestos asignables, premia sólo el crecimiento en el consumo de los bienes gravados por el impuesto especial sobre producción y servicios (bebidas alcohólicas, tabacos labrados, cerveza, gasolinas y diesel, alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables), los cuales se caracterizan por estar asociados a externalidades negativas.
- La ventaja de utilizar el crecimiento en el PIB como variable de distribución es que cualquier estrategia de crecimiento de las entidades federativas, elegida de acuerdo con las preferencias locales, redundará en mayores participaciones per cápita, in-

dependientemente de la composición de consumo o inversión que genere.

- Con el avance del tiempo se ha ido desvirtuando el peso específico que cada producto tiene en la fórmula actual. Hoy el peso que se les da a los tabacos, la cerveza y las bebidas alcohólicas es mayor al que tenían 10 años atrás, situación que va en contra de la verdadera participación de estos bienes en las canastas de consumo de los individuos. Al utilizar el PIB de las entidades federativas, se elimina este problema al ser una variable que mide toda la producción de la entidad, independientemente de cuál sea la composición de la misma y sus cambios en el tiempo.
- El PIB de las entidades federativas es una variable más estable que los actuales impuestos asignables y simplifica de manera notoria el cálculo de las participaciones.
- La incorporación de la recaudación de las entidades federativas implica un incentivo importante para mejorar las haciendas locales. La incorporación del cambio y del nivel de la recaudación de las entidades federativas permite premiar, por un lado, a aquellas que ya han realizado esfuerzos para incrementar su recaudación y que, por tanto, es más difícil aumentarla, así como a las entidades cuyo potencial de incrementar su recaudación es mayor.

Por su parte, el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público (Cámara de Diputados, 2007b) señaló que para dar mayor seguridad jurídica, el Congreso estimó conveniente precisar en el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, las variables que conforman la fórmula del Fondo General de Participaciones, estableciendo que para la cuantificación de los dos coeficientes de la fórmula relacionados con la recaudación local se utilizarán la recaudación por impuestos y derechos aplicables en el ámbito estatal.

En consecuencia, el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal vigente quedó en los siguientes términos:

Artículo 2o. El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a la fórmula siguiente:

$$P_{i,t} = P_{i,0} + \Delta FGP_{0,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta E_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta E_{i,t} n_i} \quad \text{con} \quad \Delta E_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{E_{i,t-j}}{E_{i,t-j-1}}$$

$$C3_{i,t} = \frac{E_{i,t-1} n_i}{\sum_i E_{i,t-1} n_i}$$

Donde:

$C1_{i,t}$, $C2_{i,t}$ y $C3_{i,t}$ son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad i en el año en que se efectúa el cálculo.

$P_{i,t}$ es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad i en el año t .

$P_{i,07}$ es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

$\Delta FGP_{07,t}$ es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año t .

$PIB_{i,t-1}$ es la información oficial del PIB del último año que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i .

$PIB_{i,t-2}$ es la información oficial del PIB del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i .

$IE_{i,t}$ es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial. Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales todos aquellos que se recauden en el ámbito estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá aprobar otros impuestos y derechos respecto de los cuales exista información cierta y verificable, atendiendo a criterios de equidad entre las entidades federativas.

$\Delta IE_{i,t}$ es un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad i , referidos en la variable anterior.

n_i es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i .

\sum_i es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

Resultados obtenidos a partir de las modificaciones

Con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la distribución del Fondo General de Participaciones (Ramo 28 del PEF) es posible identificar que a partir de las modificaciones de la fórmula de distribución derivadas de las modificaciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de las 31 entidades y el D.F., 20 entidades se ubicaron en la misma posición respecto a las participaciones asignadas, es decir, que la nueva fórmula generó que 62% de las entidades permanecieran en la

misma posición, lo que generó que independientemente de los criterios, particularmente el PIB, no generaron distorsiones importantes en este sentido (Cuadro 2).

Sin embargo, las 12 entidades restantes sí modificaron su posición a escala nacional. Sonora es la entidad que pierde más posiciones al ubicarse en cinco posiciones abajo a partir de la aplicación de la nueva fórmula. Por el contrario, Michoacán es la entidad que más gana posiciones al ubicarse en el 2008 en la posición número 10, frente a la posición 14 en el 2007.

Asimismo, de las entidades que pierden posiciones se encuentran Tabasco, Tamaulipas y Sinaloa, con dos posiciones menos, respectivamente, y Quintana Roo pierde una posición. Respecto a las entidades que ganan posiciones se encuentran Oaxaca y Chihuahua con dos posiciones, y Puebla, Guanajuato, Coahuila y Zacatecas con una posición, respectivamente.

Si analizamos la distribución de las participaciones incluyendo el índice de marginación, logramos identificar que Jalisco sobresale en términos de marginación, contribución al PIB y participaciones asignadas. Como se aprecia en las gráficas 5 y 6, existe una correspondencia clara entre estos indicadores, es decir, a medida que su contribución al PIB es mayor, las participaciones recibidas son mayores, o viceversa; lo anterior independientemente del índice de marginación, que en este caso se encuentra con índices similares.

En los resultados de las entidades con mayor índice de marginación encontramos que prácticamente todas las entidades federativas recibieron un mayor monto por concepto de participaciones federales del ramo 28 del PEF; sin embargo la Gráfica 7 nos muestra que no necesariamente para las entidades cuyo PIB es más alto, se reflejó en mayor monto de recursos transferidos, como son los casos de Puebla y Veracruz. Por el contrario, en Chiapas y Tabasco se refleja un mayor proceso resarcitorio; existe una relación inversa entre su contribución al PIB nacional respecto a las transferencias recibidas.

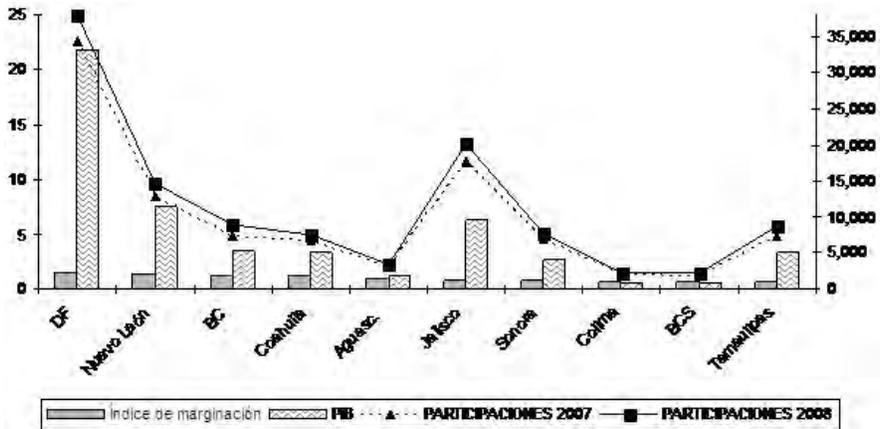
Para el caso de entidades con mayor índice de marginación, no parece evidente el efecto del cambio de la fórmula de distribución de las participaciones federales, sobre todo si tomamos en cuenta que

Cuadro 2. Participaciones federales a estados y municipios 2007-2008
(millones de pesos corrientes)

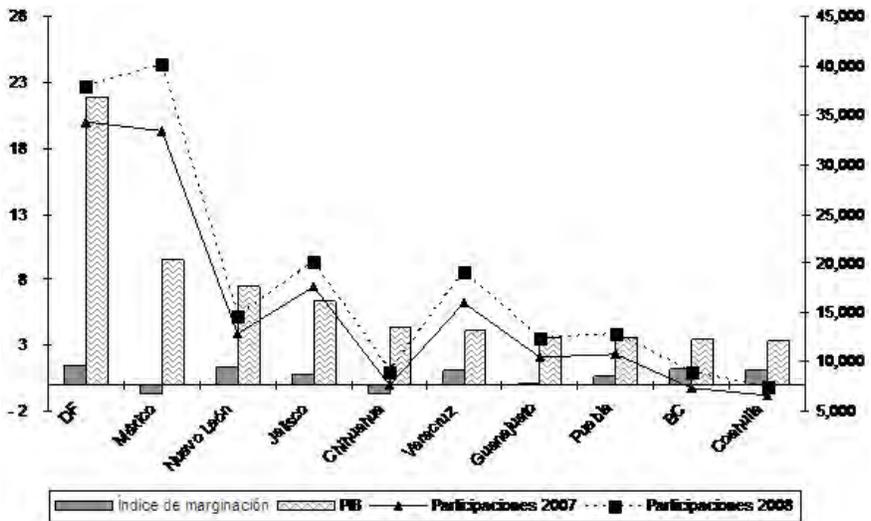
<i>Estados</i>	<i>2007</i>	<i>Posición</i>	<i>Estados</i>	<i>2008</i>	<i>Posición</i>
Estado de México	34 600.80	1	Estado de México	40 225.50	1
Distrito Federal	33 538.30	2	Distrito Federal	38 169.00	2
Jalisco	17 905.50	3	Jalisco	20 152.90	3
Veracruz	16 810.40	4	Veracruz	19 090.60	4
Nuevo León	12 907.80	5	Nuevo León	14 605.90	5
Chiapas	12 349.00	6	Chiapas	13 895.50	6
Tabasco	12 048.70	7	Puebla	12 863.20	7
Puebla	10 907.50	8	Guanajuato	12 352.10	8
Guanajuato	10 596.40	9	Tabasco	11 832.80	9
Sonora	8 927.30	10	Michoacán	9 247.50	10
Tamaulipas	7 877.80	11	Chihuahua	8 989.30	11
Baja California	7 871.10	12	Baja California	8 923.50	12
Chihuahua	7 806.20	13	Tamaulipas	8 803.20	13
Michoacán	7 787.30	14	Oaxaca	7 886.40	14
Sinaloa	6 842.70	15	Sonora	7 662.00	15
Oaxaca	6 640.60	16	Coahuila	7 508.30	16
Coahuila	6 622.70	17	Sinaloa	7 505.20	17
Guerrero	6 074.50	18	Guerrero	7 174.20	18
San Luis Potosí	5 177.00	19	San Luis Potosí	6 019.90	19
Hidalgo	4 884.50	20	Hidalgo	5 739.50	20
Querétaro	4 719.00	21	Querétaro	5 222.50	21
Yucatán	4 328.00	22	Yucatán	4 945.20	22
Morelos	3 976.10	23	Morelos	4 527.10	23
Durango	3 580.70	24	Durango	4 081.50	24
Quintana Roo	3 299.30	25	Zacatecas	3 771.90	25
Zacatecas	3 292.30	26	Quintana Roo	3 690.40	26
Aguascalientes	3 149.80	27	Aguascalientes	3 478.30	27
Tlaxcala	2 821.70	28	Tlaxcala	3 191.40	28
Campeche	2 778.10	29	Campeche	3 025.00	29
Nayarit	2 675.80	30	Nayarit	2 989.30	30
Colima	2 033.10	31	Colima	2 207.80	31
Baja California Sur	1 985.80	32	Baja California Sur	2 132.40	32
Total	276 815.80		Total	311 909.30	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Informe de Finanzas Públicas y Deuda Pública.

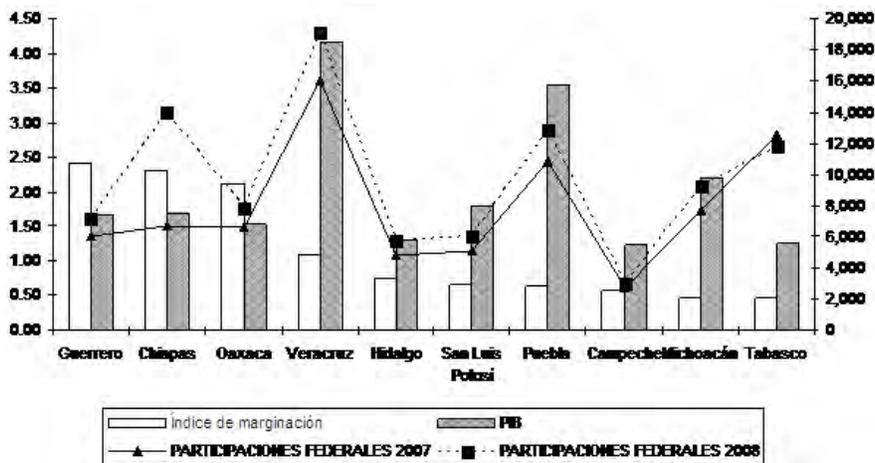
Gráfica 5. Entidades con menor índice de marginación



Gráfica 6. Entidades con mayor participación del PIB nacional



Gráfica 7. Entidades federativas con mayor índice de marginación



su contribución al PIB nacional es reducida respecto a entidades con mayor participación.

Conclusiones

El análisis de los fundamentos teóricos nos señalan que los sistemas de compensación de tipo 2, que son aquellos en los que las transferencias no tienen ninguna condicionalidad sobre su uso, como es el caso de las participaciones federales, crean una situación en la que los gobiernos locales deciden autónomamente sólo sobre gasto. En tal caso se está transfiriendo a mecanismos locales de asignación político-administrativa tan sólo una parte del proceso de asignación: la que corresponde al gasto, mientras lo que se refiere al ingreso se define centralmente, lo cual sin duda genera incentivos negativos para no generar fuentes de ingresos propios y a la vez una elevada dependencia de las transferencias federales.

La principal consecuencia de esta fractura en el proceso de asignación es que ella desactiva los mecanismos económicos que inducen

a la eficiencia y a la participación, ya que, según se ha visto, el fundamento de esos mecanismos es que los ciudadanos seleccionen los bienes públicos en función de la incidencia que esta provisión tendrá sobre su ingreso.

Con el sistema de compensación de tipo 2 puede esperarse una mejor adecuación de la oferta de bienes públicos a la demanda de éstos, pero esta adecuación sería menor que en el caso anterior, ya que se reduciría el estímulo a la participación que implica poder incidir en el propio ingreso disponible. Por otro lado, mediante este sistema se pueden viabilizar objetivos de equidad interterritorial, pero depende de cada gobierno local incorporar criterios de equidad social en el gasto de estos recursos.

Para el caso mexicano, y como se ha visto, las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en lo que se refiere a las fórmulas de distribución de las participaciones federales a estados y municipios, beneficiaron básicamente a tres entidades, ya que mejoraron en términos nacionales el monto de participaciones recibidas; sin embargo, el objetivo que se buscaba aún no se ha visto reflejado en los datos del 2008.

Las participaciones se han desvirtuado y el poder resarcitorio ha dejado de ser una característica principal de este mecanismo de financiamiento de las entidades federativas, por lo que a pesar de las reformas implementadas que buscan incentivar la producción y no sólo la recaudación de los impuestos asignables, las entidades con menor actividad económica continúan rezagadas respecto a las entidades con mayor actividad económica y, por tanto, un mayor monto de transferencias.

Es importante precisar que aún y con estas modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, resulta importante detectar crecimientos reales en las participaciones. Por un lado, tenemos que las mismas crecen más, incluso que la población del país y su PIB; por el otro, crecen más que la captación total de impuestos en el país, y más que la captación misma de impuestos en las entidades y municipios.

La excesiva concentración de recursos en la federación se viene manifestando en la marcada dependencia de las haciendas estatales y municipales a los recursos que de aquélla provienen.

Sin embargo, también se crea una interdependencia de arriba hacia abajo, lo cual ha significado que en algunas ocasiones los ámbitos estatal y municipal sean los que aporten a la federación un porcentaje mayor de recursos en comparación con los que realmente disponen, creándose una transferencia significativa de recursos hacia la federación, y en contraparte un déficit en las finanzas para cubrir sus necesidades, provocando una asimetría que muchas de las veces se vuelve injusta en el ámbito de las comunidades locales.

Bibliografía

- aregional (2004), Aspectos básicos y antecedentes del federalismo, México, en www.aregional.com
- Ayala Espino, José (1996), *Diccionario de economía política moderna*, UNAM, México.
- Burgoa O., Ignacio (2003), *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México.
- Cámara de Diputados (2007a), “Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales para fortalecer el federalismo fiscal”, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2280-II, jueves 21 de junio.
- (2007b), “Dictamen por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales para fortalecer el federalismo fiscal”, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2340-B, jueves 13 de septiembre.
- Cohen, John M. y Stephen Peterson (1996), *Methodological issues in the analysis of decentralization*, Harvard Institute for International Development, Cambridge.
- Finot, Iván (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL, Santiago de Chile.
- Fraga, Gabino (1969), *Derecho administrativo*, Porrúa, México.
- Hernández Trillo, Fausto (2001), *El federalismo hacendario en México*, CIDE, México.

- Hernández Valdez, Alfonso (1998), “Definiciones y teorías sobre el federalismo: una revisión conceptual”, *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 1, CIDE, México.
- (2003), “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal”, *Gestión y Política*, vol. XII, núm. 2, CIDE, México.
- ILSEN (1998), “*El federalismo mexicano: elementos para su estudio y análisis*”, Senado de la República, México.
- Loveman, Brian (1997), “Federalismo y democratización en América Latina: un análisis comparativo y agenda de reforma parcial”, *Cuadernos del Federalismo*, III, México.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1992), “*Hacienda pública teórica y aplicada*”, McGraw-Hill.
- Oates, Wallace (1977), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Heath and Company, Estados Unidos.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992), *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Paidós, Barcelona, 1994.
- Reyes Tépac, M. (2008), *La asignación presupuestaria del gasto federalizado en México, por entidad federativa y ramo (2000-2008)*, Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, abril.
- Samuelson, Paul (1954), “*The theory of public expenditure*”, *Review of economics and statistics*, vol. 36, núm. 4.
- Secretaría de Finanzas (2008), en: <http://www.sfcoahuila.gob.mx/glosario/ingresos/2.html> (consulta: agosto de 2008).

Sistema de Innovación Regional en el noroeste de México

*Álvaro Bracamonte Sierra**

*Carlos M. Velázquez Camargo***

La economía moderna requiere de sistemáticos y continuos procesos de innovación, las viejas reglas de la actividad industrial se han modificado. Para promover tal innovación, las instituciones necesitan de procesos de coordinación. Es por lo anterior que el sector privado, las universidades y el gobierno requieren coordinar esfuerzos y ejemplo de ello es la creación al interior del Banco Mundial, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la cual pretende coordinar procesos de innovación en diversas naciones. Con dichos antecedentes, este trabajo pretende determinar las condiciones de operación de un Sistema Regional de Innovación (SRI) en los estados del noroeste de México (Sinaloa, Baja California y Sonora); adicionalmente busca definir las características y potencialidades futuras que tendría dicho SRI. Para cumplir con dichos objetivos, este documento se organiza en tres apartados; en el primero se discute el diseño institucional de cada entidad; el segundo indaga y analiza la percepción que tienen los actores del proceso de consolidación del SRI; y el último apartado describe el estado actual del SRI. Al final del documento se formulan conclusiones preliminares y se sugiere un conjunto de implicaciones de política pública.

Palabras clave: sistema de innovación regional, estados del noroeste, estrategias de largo plazo.

* Profesor e investigador del Centro de Estudios de América del Norte del Colegio de Sonora. Correo electrónico: abraca@colson.edu.mx

** Maestro en Ciencias Sociales por el Colegio de Sonora. Actualmente funge como socio-consultor de la empresa 3i. Correo electrónico: mauriciovelazquez@gmail.com

Regional Innovation System in Norwest of Mexico

The modern economy requires a systematic continuous process of innovation; the old rules of industrial activity have changed and production is based in knowledge. In order to promote innovation, institutions need a clear process of coordination. The private sector, universities and government need to coordinate efforts. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the World Bank created a model in order to assess the coordination process towards national innovation. A refinement of this model assesses the regional process towards innovation. In this paper we assess the Mexican northwest region using this model and consider recommendations for public policy.

Keywords: regional innovation, northwest states, long term strategies.

Introducción

Hace poco más de doscientos años la pericia y la creatividad de los agentes económicos (empresarios y obreros) dio pie a una de las mayores transformaciones registradas por la historia mundial; a este fenómeno se le conoció como la “revolución industrial”. La máquina de vapor y la profundización de la división del trabajo modificaron para siempre la manera de producir mercancías. Este proceso provocó una rápida industrialización y un incesante flujo migratorio del campo a la ciudad. Los cambios asociados a la especialización productiva no se han detenido; por el contrario, desde entonces surgen cada cierto tiempo nuevos esquemas organizativos que relanzan el desarrollo de la economía de mercado. Uno de los más importantes ha sido la “producción en masa” derivada del modelo fordista-taylorista.

Hasta mediados de la década de 1970, la economía se organizaba siguiendo ese antiguo modelo. Sin embargo, con el súbito desarrollo de la microelectrónica empieza a gestarse una ruptura cuyas consecuencias redefinieron la estructura económica mundial. La microelectrónica dio pie al nacimiento de la “revolución de la información”, misma que imprime una lógica de reproducción distinta a la que predominaba anteriormente: ahora en la generación de valor cuenta más

el conocimiento que la dotación de recursos naturales o la disponibilidad de máquinas y otros factores productivos. Es decir, en esta etapa la innovación se convierte en el activo más importante para elevar el valor agregado y generar mayor riqueza (Castells, 2000, 693-699).

De acuerdo con la literatura especializada, se requiere contar con ciertas condiciones para despertar un proceso sistemático de innovación; una de ellas se refiere a la necesaria coordinación y cooperación entre el sector privado, las instituciones de educación superior y el gobierno, a fin de conformar un ambiente propicio para la investigación y el desarrollo tecnológico.

El marco institucional es crucial para incentivar la innovación (Nelson, 1993); es decir, es indispensable disponer de reglas claras que estimulen la participación de los actores interesados en el desarrollo y aplicación de nuevo conocimiento. Entre ellos destacan las organizaciones ligadas directamente al proceso de innovación como las que forman capital humano y crean mecanismos de vinculación, las instituciones financieras y las que se responsabilizan de elaborar políticas públicas de fomento (Corona, 2005).

Para comparar los marcos institucionales y la situación prevalente en materia de innovación entre los diferentes países, la OCDE y el Banco Mundial formularon un modelo de referencia identificado como Sistema de Innovación Nacional (SIN) fincado en la interacción del sector educativo, los particulares y el sector público (este esquema analítico se le ha identificado como la triple hélice).

Por otra parte, Casas (2001) sugiere un concepto distinto para el análisis de la innovación a escala subnacional, el Sistema Regional de Innovación (SRI). El SRI ayuda a detectar dinámicas locales de innovación y permite acotar el estudio para revelar potencialidades regionales en cuanto a generar nuevo conocimiento. También propone utilizar la idea de “redes de conocimiento”, mismas que están formadas por asociaciones de profesionales, redes de entrenamiento, de difusión y transmisión de innovaciones. Éstas a su vez dan paso a la formación de espacios regionales de conocimiento, que serían una fase previa a un SIN.

Este trabajo pretende determinar las condiciones de operación de un SRI en los estados del noroeste de México (Sinaloa, Baja California

y Sonora);¹ adicionalmente busca definir las características y potencialidades futuras que tendría ese SRI. Para cumplir con dichos objetivos, este documento se organiza en tres apartados: en el primero se discute el diseño institucional de cada entidad; el segundo indaga y analiza la percepción que tienen los actores del proceso de consolidación de un SRI; el tercer apartado describe el estado actual del SRI. Al final del documento se formulan conclusiones preliminares y se sugiere un conjunto de implicaciones de política pública.

El diseño institucional

La conformación y consolidación de un Sistema de Innovación Nacional se ha promovido desde la segunda mitad del siglo XX;² en el ámbito regional su maduración ha dependido de las acciones emprendidas por los gobiernos en turno. Una acción que define la importancia de la ciencia y la tecnología en las políticas de desarrollo son las leyes de

¹ Según el Censo 2005 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Sinaloa cuenta con 2 608 442 habitantes; de éstos, poco más de 50% son mujeres. En 2006 contribuyó con 3.44% del producto interno bruto (PIB) nacional y sus principales actividades económicas son la agroindustria, el turismo y la pesca. Baja California tiene una población de 2 844 469 habitantes (INEGI, 2005); en 2006 contribuyó con 3.44% del PIB nacional, sus principales actividades económicas son: industria manufacturera, turismo y agricultura. Sonora tiene una población de 2 844 469; en 2006 generó 2.95% del PIB del país. Entre sus actividades productivas destaca el sector manufacturero, ganadería, minería, pesca y agricultura. En conjunto la región registró en el 2005 cerca de ocho millones de personas y contribuyó con 8.44% del PIB nacional en 2006.

² En 1935-1938 se establece el “Consejo Nacional de la Educación Superior y la Investigación Científica” (Conesic), el cual dependía de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Después en 1942 se implementa la “Comisión Impulsora de la Investigación Científica” (CICIC), y se crean los Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial. Es hasta 1970 cuando mediante un decreto del presidente, entra en operación el “Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología” (Conacyt), y se establece como organismo asesor sustituyendo al CICIC. De 1970 a 1990 se crean más centros de investigación, que con el tiempo se convierten en la RED-Conacyt. Para 1999 comienza una reforma del marco institucional federal con la promulgación y entrada en vigor de la Ley de Fomento de la Investigación Científica y el Desarrollo Tecnológico. Los cambios iniciados concluyen en el 2002 con la promulgación de la Ley de Ciencia y Tecnología y la Ley Orgánica de Conacyt.

fomento a dichas actividades. En los últimos 10 años en el noroeste de México se han promulgado figuras legales en apoyo al desarrollo tecnológico; primero fue Sinaloa,³ seguido de Baja California⁴ y la más reciente es la de Sonora.⁵ Este apartado analiza el diseño institucional subyacente en esas figuras legales con objeto de establecer las fortalezas y limitaciones de ese marco normativo. La idea es determinar si son suficientes para recrear un ambiente propicio para la operación de un Sistema de Innovación Regional.

Para analizar la legislación vigente se elaboraron las siguientes categorías:⁶

- *Estructura jerárquica contemplada en cada ley estatal:* se refiere a la forma en la que los agentes gubernamentales se organizan para coordinar las actividades en materia de ciencia y tecnología. Se utilizó la tipología de Peña y Archundia (Cabrero *et al.*, 2006) quien identifica cinco tipos de facultades⁷ que ejercen

³ Ley de Ciencia y Tecnología del Estado de Sinaloa” (LCYTES), se publicó en el *Periódico Oficial* del estado de Sinaloa el 9 de junio de 2004. Consta de 68 artículos normales y cuatro transitorios.

⁴ “Ley de Fomento a la Ciencia y Tecnología del Estado de Baja California” (LCYTE-BC) fue aprobada el 19 de octubre de 2001; consta de 22 artículos normales y seis transitorios.

⁵ El 7 de junio de 2007 fue aprobada la “Ley de Fomento a la Innovación y al Desarrollo Científico y Tecnológico del Estado de Sonora” (LFIDCTES).

⁶ La creación de los conceptos para analizar las legislaciones y estados fue resultado de la reflexión de la literatura consultada. Estructura jerárquica, delimitación de responsabilidades y los lineamientos se basan en los trabajos elaborados por el Foro Consultivo. Interacción, recursos humanos y financiamiento provienen del trabajo de Park en el 2003, donde define las determinantes de un comportamiento sistémico.

⁷ “*Formulación:* es la capacidad para establecer los grandes lineamientos que habrá de seguir la política en general, y sus instrumentos en particular. De igual forma esta capacidad hace referencia a aquella facultad que tienen los sitios de decisión para fijar las líneas generales que habrá de seguir el presupuesto y la evaluación. *Integración:* se refiere a la capacidad para establecer medios de operación que permitan materializar los objetivos generales de la política, del presupuesto o de la evaluación, según sea el caso. *Aprobación:* es la capacidad de veto que tienen los distintos órganos o sitios de decisión. Sus características varían de acuerdo a la etapa del proceso de política en donde se aplique. *Ejecución:* es la capacidad de operar concretamente los instrumentos de la política o de la evaluación, según sea el caso. *Consulta:* se refiere a la capacidad que tienen algunos órganos para emitir recomendaciones o asesorías en las distintas etapas de la política” (Peña y Archundia, 2006, 138).

los centros de decisión: formulación, integración, aprobación, ejecución y consulta; y los incentivos creados para estimular la interacción y cooperación entre gobierno, empresas y universidades.

- *Delimitación de las responsabilidades a nivel de autoridad:* se refiere a los niveles de gobierno que se responsabilizan de diseñar y operar planes de fomento a las actividades científico-tecnológicas.
- *Lineamientos (estrategia de largo plazo):* se refiere a la dirección de los lineamientos emanados de la ley, esto es si las directrices están alineadas para detonar un comportamiento de innovación sistémico en el mediano plazo.
- *Interacción y cooperación:* se trata de detectar si la ley cuenta con mecanismos que incentiven a los actores relacionados con SRI a realizar actividades de vinculación entre ellos.
- *Recursos humanos:* la finalidad de esta categoría es ubicar los incentivos formales para el impulso, maduración y mejoramiento de recursos humanos especializados ligados a la ciencia, investigación, propiedad intelectual, transferencia de tecnología y comercialización de innovaciones.
- *Financiamiento:* el objetivo es mostrar cómo la ley crea incentivos formales para que las empresas, universidades y organismos de gobierno aumenten su inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación.

El resultado que se espera de la aplicación de la nueva normatividad es el de proveer incentivos para que empresas e instituciones de educación superior⁸ replanteen sus acciones a fin de incrementar sus capacidades de innovación y cooperación institucional. Estos cambios impulsarían la inversión en investigación y desarrollo y crearían, eventualmente, un círculo virtuoso de desarrollo científico y tecnológico en la región.⁹

⁸ Incluye centros de investigación.

⁹ Este trabajo es exploratorio y de ninguna manera agota la caracterización del diseño institucional que en estas entidades se han dado para fomentar un Sistema de Innovación Regional.

Estructura jerárquica

Cada ley tiene una manera de organizar a los agentes involucrados en las actividades de coordinación, fomento y procesos de decisión de las políticas públicas. En los estados analizados se crearon consejos estatales de ciencia y tecnología; de la misma forma, también se instituyen procesos de toma de decisiones particulares en cada una de las entidades. En general, en las tres se conformó, consciente o inconscientemente, una estructura jerárquica sumamente centralizada: el Ejecutivo estatal, por medio de la junta directiva, es el encargado de tomar las decisiones estratégicas.

En Sinaloa la estructura es vertical y centralizada, las recomendaciones y las principales decisiones provienen desde el Ejecutivo; la participación de los empresarios y la comunidad académica es meramente consultiva y no incide de manera directa en la aprobación de los planes de política pública en materia de ciencia y tecnología. La ley prevé la creación de un Programa Estatal de Ciencia, el cual, todavía en el 2008, no ha sido elaborado. El no contar con ese instrumento provoca vacíos en la planeación y aplicación de fondos para el desarrollo científico y tecnológico.

Baja California tiene una estructura sencilla, pero notoriamente limitada, vertical y centralizada. El Cocyt (Consejo de Ciencia y Tecnología) funciona como un agente consultor y no ejecutor, de tal forma que las actividades de coordinación y fomento de la innovación recaen en la Secretaría de Educación y Bienestar, misma que se encarga de elaborar los lineamientos y la toma de decisiones. Se cuenta también con el Programa Estratégico de Ciencia y Tecnología, que plantea las directrices que norman las acciones en esa materia; entre sus limitantes destaca la falta de indicadores para su evaluación y las pocas facultades que se les otorgan a los actores locales en la operación de las estrategias.

Para el caso de Sonora, la estructura es horizontal y centralizada: la coordinación del Sistema Innovación Estatal está a cargo del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología, auxiliado por los Consejos Regionales¹⁰ y el Comité Técnico, el cual es responsable de desarrollar

¹⁰ Éstos proveerán de información oportuna sobre las necesidades en materia de CTI en las diferentes regiones del estado: Noroeste, Norte, Centro, Sur y Sierra, cuyas

la planeación de la política pública en la materia. La aprobación de los planes recae sobre la Junta Directiva, misma que a su vez es la encargada de aprobar toda regulación, programa y política a implementar por el Consejo.

Delimitación de las responsabilidades a nivel de autoridad

Se detectó que la responsabilidad de los distintos niveles de autoridad en las tres entidades es ambigua. En unos casos sólo es atribución del Ejecutivo estatal y, en otras, se contempla la participación de los gobiernos municipales. En particular, en Sinaloa y Sonora la ley faculta a los ayuntamientos para la elaboración de la política municipal relacionada con ciencia, tecnología e innovación (CTI), emisión de programas municipales para el fomento de la actividad, y celebración de convenios con el gobierno estatal, la federación y los diferentes actores involucrados en los procesos de investigación y transferencia tecnológica dentro del municipio. Adicionalmente, en Sonora, el gobierno municipal tiene el compromiso de participar en los comités regionales. En cambio, la ley promulgada en Baja California no concede responsabilidades ni derechos a los municipios en materia de ciencia y tecnología.

Lineamientos (estrategia de largo plazo)

Crear un ambiente de innovación requiere de mucho esfuerzo y planeación. Para ello, en Sinaloa y Sonora se plantearon incentivos que permitieran la concurrencia de fondos públicos y privados que facilitaran la cooperación entre universidades y empresas a fin de que se estimulara la capacidad innovadora. En cambio, la ley en Baja California prevé que la inversión sea efectiva y tenga un tiempo de recuperación muy corto.

En Sinaloa, los principios que rigen los apoyos buscan medir la efectividad y la concurrencia de las inversiones públicas y privadas. Se

sedes respectivamente se ubicarán en los municipios de Caborca, Nogales, Hermosillo, Cajeme y Moctezuma.

persigue también que las políticas se orienten a solucionar problemas regionales, y que sean revisadas periódicamente para no perder vigencia. De manera complementaria, se trata que los recursos lleguen oportunamente y en la cantidad suficiente. La estrategia a largo plazo, según los lineamientos establecidos en los instrumentos, descansa en el aumento de la cooperación y la inversión de la iniciativa privada en actividades de CTI.

En Baja California la estrategia no contempla la creación de incentivos para que las universidades y empresas aumenten su gasto en investigación y desarrollo; tampoco se pretende detonar sinergias entre los actores involucrados en el sistema de innovación. El objetivo de la Ley de Fomento a la Ciencia y Tecnología del Estado de Baja California es que la inversión gubernamental sea efectiva en el corto plazo y se realice en tiempo y forma establecida.

En el caso de Sonora, los esfuerzos se dirigen a áreas de conocimiento prioritarias para el desarrollo del estado, buscando la responsabilidad financiera con el sector privado y la vinculación de éste con las universidades y centros de investigación de la entidad.

Interacción y cooperación

El ambiente propicio para la innovación se da cuando las empresas, gobierno y universidades trabajan en proyectos conjuntos. En Sinaloa y Sonora se aprecia que su normatividad dispone de instrumentos que fomentan dicha interrelación. En cambio, Baja California sólo los menciona, sin hacer directrices explícitas.

De acuerdo con los artículos 58 y 59 de la Ley de Ciencia y Tecnología del Estado de Sinaloa, los procesos de vinculación deberán ser interinstitucionales e interdisciplinarios, sumando esfuerzos para comprender la compleja problemática estatal, la convergencia y cooperación de los diferentes actores locales. La legislación tiene una vocación muy marcada hacia la cooperación y la interacción, mostrando esta cualidad como primordial para todo apoyo e instrumento creado en el estado.

La Ley de Baja California, en su artículo 10, apartado VII, contempla un único instrumento para fomentar la cooperación entre las

universidades, empresas, gobierno y centros de investigación. En el artículo 19 se establece que las instituciones de educación superior y centros de investigación deberán considerar entre sus prioridades el apoyo a las actividades productivas, generando con esto un precedente para la vinculación. En materia de cooperación y vinculación no se prevé una política que promueva ese espíritu al no proporcionar estímulos para la realización de esas tareas.

Procurar la vinculación de las universidades y centros de investigación con los sectores productivos de la entidad, la promoción de convenios para la transferencia de tecnología, y la facultad de los gobiernos municipales para fomentar actividades de ciencia, tecnología e innovación, así como la declaración formal de la existencia de un Sistema de Innovación son fortalezas de la Ley de Fomento a la Innovación y al Desarrollo Científico y Tecnológico del estado de Sonora. La ley formula lineamientos para que cualquier instrumento emanado de dicha disposición tenga una vocación para la creación de sinergias, pero de momento no prevé la creación de instrumentos específicos que incentiven la cooperación entre los agentes.

Recursos humanos

La formación de recursos humanos altamente calificados requiere de acciones y metas específicas con el objeto de contar con una “masa crítica” de investigadores que sustenten el desarrollo de un sistema de innovación. En este ámbito, la reglamentación en las tres entidades poco aporta, dado que sólo se reduce a reconocer el desempeño de los investigadores en materia de ciencia y tecnología mediante un premio anual.

Sinaloa y Sonora establecen la creación de un Sistema Estatal de Investigadores (SEIS) cuyo propósito es distinguir la labor científica y tecnológica promoviendo la formación de investigadores. La Ley de Baja California no incluye la creación de programas como el SEIS. En general, la normatividad en ciencia y tecnología del noroeste del país es limitada, pues carece de una estrategia integral para la generación y retención del talento, y no considera el diseño de bases

Tabla 1. Agentes encargados de la coordinación y estructura jerárquica en el noroeste

Estado	Agente	Facultades	Estructura jerárquica
Sinaloa	Poder Ejecutivo	Formulación, Integración, Aprobación, Ejecución, Consulta	
	CECyT ¹	Formulación, Integración, Ejecución, Consulta	
	Junta Directiva	Formulación, Aprobación, Consulta	
	Comité Técnico Consultivo	Formulación, Consulta	
Baja California	SEBS ²	Formulación, Integración, Aprobación, Ejecución, Consulta	
	COCyT ³	Formulación, Aprobación.	
	Ejecutivo del estado	Formulación, Integración	
Sonora	COCyT ³	Formulación, Integración, Ejecución, Consulta	
	Junta Directiva	Formulación, Integración, Aprobación, Ejecución y Consulta	
	Consejos Regionales	Consulta y Ejecución	
	Comité Técnico	Integración y Consulta	

¹ Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología

² Secretaría de Educación y Bienestar Social

³ Consejo de Ciencia y Tecnología

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Ciencia y Tecnología del Estado de Sinaloa, la Ley de Fomento a la Ciencia y Tecnología del Estado de Baja California y la Ley de Fomento a la Innovación y al Desarrollo Científico y Tecnológico del Estado de Sonora.

formales para crear programas de formación de futuros tecnólogos y científicos.

Financiamiento

El capital de riesgo es de suma importancia para el desarrollo de empresas innovadoras; la creación de una estructura que permita a las universidades y empresas acceder a este tipo de financiamiento es primordial para el éxito del SRI. En Sinaloa y Baja California la ley es muy limitada, pues no faculta a las instancias gubernamentales para la creación de fondos de este tipo. La normatividad en el caso de Sonora faculta al Consejo para la creación de fondos especializados en diferentes ramos y la creación de incentivos para que el sector privado participe en éstos.

En Sinaloa, la ley establece que los municipios podrán destinar una parte de su presupuesto a actividades de fomento, y que el Ejecutivo será el administrador del fondo especializado y el responsable de crear estímulos fiscales, financieros y facilidades administrativas para incentivar las actividades de innovación científica y tecnológica. En el artículo 21 se indica que todo instrumento deberá procurar el desarrollo regional y promover que el sector privado realice inversiones crecientes en investigación e innovación tecnológica. La ley no cuenta con mecanismos para la atracción de fondos de capital privado que estimulen el crecimiento de las empresas de base tecnológica y no planea la creación de fondos específicos para la vinculación empresa-universidad para cada área de conocimiento. La carencia de estos instrumentos inhibirá la especialización de los encargados de manejar los fondos y disminuirá la efectividad de los recursos asignados. La eficiencia y la entrega oportuna de los fondos aprobados a la ciencia y la tecnología dependerán en gran medida de la estructura creada, así como de la evaluación de los resultados.

En Baja California, la Secretaría de Educación y Bienestar Social es la responsable de administrar los recursos federales destinados al fortalecimiento de la ciencia y tecnología; de la misma manera administra la partida presupuestal correspondiente a dicho rubro. La Ley

de Fomento a la Ciencia y Tecnología del Estado de Baja California contempla pocos estímulos para que los actores involucrados en el sistema realicen inversiones en investigación y desarrollo, centraliza las decisiones del gobierno en una sola secretaría y crea un fondo especializado en actividades científicas y tecnológicas. Por otra parte, no considera estímulos para la inversión en proyectos que detonen la competitividad económica y atraigan el capital de riesgo necesario para facilitar la creación de empresas de base tecnológica.

En el caso de Sonora, la ley prevé el fomento a la inversión en actividades de CTI, facultando al Consejo y su dirección general con el propósito de formular incentivos para que las empresas apoyen la investigación mediante, por ejemplo, estímulos fiscales y un proceso de desregulación administrativa. La normatividad aprobada establece el fondo estatal para financiar proyectos de investigación, programas de formación profesional e infraestructura, con lo que se busca impulsar la cooperación e interacción entre los agentes involucrados e interesados en el desarrollo tecnológico y científico de la entidad. La ley establece que se podrán integrar distintos fondos, los cuales estarán especializados en diferentes actividades, áreas de conocimiento y sectores. Esto supone una área de oportunidad atractiva que, de ser bien aprovechada, incrementaría los recursos financieros para asegurar la continuidad del sistema en el largo plazo.

La percepción de los actores locales

Este apartado tiene como objetivos: analizar el impacto esperado y/o registrado tras la promulgación de los ordenamientos legales en materia de ciencia y tecnología en los estados del noroeste del país; y establecer las fortalezas, debilidades, desafíos y retos de ese nuevo diseño institucional.

Para tal efecto, se recopiló información a través de entrevistas a profundidad, para lo cual se elaboró una guía de preguntas integrada por ocho categorías;¹¹ y los informantes claves se seleccionaron cuida-

¹¹ (1) *Motivaciones para innovar*, tiene como objetivo crear un clima de apertura; (2) *Percepción de la Ciencia, Tecnología e innovación*, el objetivo es describir la situación

Tabla 2. Comparación entre las leyes de Sinaloa, Baja California y Sonora

	Ley de Ciencia y Tecnología del Estado de Sinaloa	Ley de Fomento a la Ciencia y Tecnología del Estado de Baja California	Ley de Fomento a la Innovación y al Desarrollo Científico y Tecnológico del Estado de Sonora
Estructura jerárquica	Vertical y centralizada	Vertical y centralizada	Horizontal y centralizada
Delimitación de responsabilidades a nivel de autoridad	Gobierno estatal y gobiernos municipales	Gobierno estatal	Gobierno estatal y gobiernos municipales
Lineamientos (hacia una estrategia de largo plazo)	Hacia un comportamiento sistémico	Hacia la efectividad de la inversión	Hacia un comportamiento sistémico
Interacción y cooperación	Amplia	Limitada	Amplia
Recursos humanos	Limitada	Muy limitada	Limitada con áreas de oportunidad
Financiamiento	Limitada	Limitada	Amplia

Fuente: Elaboración propia.

dosamente. Para ello se elaboraron tres perfiles¹² (académico, iniciativa privada y gobierno) que sirvieron para definir el tipo de informante requerido.

Se efectuaron un total de 10 entrevistas; los datos se procesaron con ayuda de un software especializado que ayuda a derivar el discurs-

actual de la CTI en el estado; (3) *Ley de fomento a la ciencia, tecnología e innovación estatal*, el objetivo es mostrar todas las cuestiones relacionadas con los efectos que tuvo la promulgación de legislación estatal; (4) *Vinculación*, el objetivo es describir las capacidades de los actores locales para formar redes de cooperación entre ellos; (5) *Inversión*, el objetivo es mostrar los incentivos percibidos para realizar inversión en I+D dentro del estado; (6) *Recursos Humanos*, se utiliza para lo relacionado con la estrategia actual de recursos humanos y las sugerencias para su mejoramiento; (7) *Papel del gobierno*, para conocer la percepción del trabajo realizado por el gobierno; (8) *El futuro de la innovación*, el objetivo es conocer los planes y expectativas relacionadas con el Sistema Estatal de Innovación.

¹² El informante debería pertenecer a cada uno de estos sectores, estar trabajando en temas relacionados con la CTI, ser reconocidos por la comunidad.

so colectivo sobre los temas tratados. La opinión de los entrevistados se centró en los siguientes aspectos: percepción sobre si la entidad es competitiva en CTI; en torno a la ley en vigor; respecto a la vinculación; en relación con el financiamiento; en cuanto a los recursos humanos; sobre el papel del gobierno y, finalmente, en relación con el futuro de la innovación en sus respectivos estados. Los resultados se presentan a continuación.

Percepción de la CTI

Los tres estados objeto de este estudio se perciben como competitivos los sectores relacionados con las actividades primarias, particularmente pesca y agricultura. De cualquier forma, cada uno cuenta con polos de desarrollo de base tecnológica. En Sinaloa destaca la biotecnología y el software; en Baja California, el vino y el sector aeroespacial; en Sonora la industria metalmecánica y ganadera. Sin embargo, falta la conjunción de los actores para desarrollar un verdadero ambiente de innovación.

En particular, Sinaloa es competitivo en áreas relacionadas con la producción de alimentos. Aquí las actividades de CTI están en proceso de formación, siendo los sectores más fuertes los que deberían apoyarse para desarrollar capacidades científicas y tecnológicas; en este caso sobresale la producción de alimentos, biotecnología y software. Se tiene como tarea pendiente la articulación de los incentivos y la integración de los actores del quehacer científico, así como la creación de un plan a largo plazo.

Por su parte, los bajacalifornianos consideran que su estado es competitivo debido a la cultura del esfuerzo y a la cercanía con Estados Unidos. El Sistema de Innovación está en proceso de formación y de articulación. Se considera que el gobierno debe apoyar a los sectores aeroespacial, de plástico, de la microelectrónica, de software, inmobiliario, de la industria del vino y pesquero.

Sonora es competitivo en el sector pesquero, agrícola, metalmecánico, fabricación de muebles y en el ganadero; las actividades relacionadas con la innovación científica y tecnológica están en proceso de

formación. Es evidente la necesidad de fomentar el asociacionismo entre la comunidad científica, y entre ésta y los sectores público y privado. Es indispensable facilitar el acceso de las Pymes al conocimiento generado en las universidades y centros de investigación de la entidad.

Ley de fomento a la CTI estatal

La promulgación de las leyes resultó pertinente para cada uno de los estados del noroeste de México. Los actores involucrados en el desarrollo científico de Sinaloa fueron participativos en el proceso de elaboración y promulgación de la ley; ésta, a su juicio, es adecuada y pertinente, ya que ha dado vida al Consejo Estatal de Ciencia y Tecno-

Tabla 3. Informantes por estado y perfil

	<i>Baja California</i>	<i>Sinaloa</i>	<i>Sonora</i>
Academia	Dr. Alfredo Hualde, investigador de el Colegio de la Frontera Norte	<ul style="list-style-type: none"> • Dr. Santos López Leyva, director de la Facultad de Economía, UAS. • M.C. Laura Elena Sánchez Leyva, directora de investigación y posgrado de la UdeO. 	Por razones de tiempo no fue posible entrevistar al académico de esta entidad.
Iniciativa privada	Dr. Marco Antonio Carrillo, vicerrector académico, sistema CETYS universidad ¹	Lic. Anselmo Inda, director comercial de Éxito Software	<ul style="list-style-type: none"> • Ing. Noé Murguía, presidente de Canacindra Hermosillo. • Lic. Mario Lizola, director general de Sonocap.
Gobierno	M.C. Evangelina López, directora de Fondos Mixtos	Dr. Sergio Rosales Inzunza, director de vinculación y proyectos del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología.	Ing. Francisco Ceballos, director estatal del Conacyt.

¹ Se seleccionó como informante de iniciativa privada, ya que CETYS Universidad es una institución de educación privada y el currículum del doctor es más en el área administrativa que en la academia.

Fuente: Elaboración propia.

logía (CECYT). Sin embargo, se necesita destinar recursos para operar incentivos que detonen la operatividad de la legislación.

En el caso de Baja California predominaron la participación y el diálogo. Se considera que las facultades planteadas del CECYT no fueron las adecuadas, ya que la promulgación de la ley no proporcionó capacidad operativa y tampoco se convirtió en un catalizador que incentivara la cooperación e interacción entre la comunidad científica, los particulares y el gobierno. La agenda legislativa deberá reconsiderar algunos cambios que permitan ajustar la promoción de la ciencia y la tecnología a las circunstancias actuales.

En Sonora, se estimuló un proceso participativo y propositivo que tenía como centro de discusión las facultades del CECYT. Los informantes señalaron que en los términos en los que fue aprobada la ley es pertinente y representa un avance. En el momento en que se redactó este ensayo ya se había instalado la junta directiva y nombrado al director del Consejo. Habría que comentar que este nombramiento recayó en alguien que no contaba con ningún vínculo con el medio científico.

Vinculación

Puede afirmarse que en Baja California y Sonora se cuenta con actores preparados para la vinculación. En cambio, en Sinaloa, se tiene un largo camino por recorrer, pues el sistema se encuentra desarticulado. En esta entidad, en opinión de los entrevistados, los interesados no estaban preparados para vincularse, las IES se perciben alejadas del sector productivo. El gobierno ha insistido en que desarrollen proyectos conjuntos y con ello poco a poco surjan experiencias de cooperación exitosas. La legislación habla de interinstitucionalidad e interdisciplinariedad,¹³ lo cual presenta áreas de oportunidad que pueden aprovecharse para impulsar la colaboración e interacción científica.

¹³ Según el artículo 58, los procesos de vinculación deberán ser interinstitucionales e interdisciplinarios, buscando la suma de esfuerzos para comprender la compleja problemática estatal, buscando la convergencia y cooperación de los diferentes actores estatales (art. 59). La ley tiene una vocación muy marcada hacia la cooperación y la

En Baja California se afirma que pocos estaban preparados para vincularse; falta crear incentivos hacia adentro de las organizaciones con la finalidad de estimular los proyectos de colaboración. La ley no exhibe una vocación para crear capacidades de ese tipo y actualmente no existe un proyecto de gobierno para articular un sistema de innovación.

En Sonora, las organizaciones relacionadas con actividades de innovación tecnológica sí tienen la capacidad para vincularse, pero de momento la colaboración es poca, debido a que los estímulos institucionales no son los mejores. La ley no es explícita en cuanto a la promoción de la vinculación; sin embargo, a través del Programa Estatal de CTI puede madurarse una plataforma que facilite la vinculación entre todos los sectores involucrados en el proceso de innovación.

Financiamiento

El común denominador en este tema, es la carencia de financiamiento para actividades de ciencia y tecnología; la mayoría de los fondos aplicados son de origen federal. Ningún estado cuenta con incentivos para que las universidades y las empresas realicen inversiones conjuntas en investigación y desarrollo, lo que hace lento el desarrollo tecnológico regional. En Sinaloa, hasta el momento, no se han establecido los incentivos para aumentar la inversión en investigación y desarrollo. En cambio, la ley permitió la firma del convenio con el que se ponía en operación, junto con Conacyt, el Fondo Mixto (Fomix), cuyos recursos han aumentado año con año. El gobierno ha destinado un presupuesto apreciable para crear infraestructura tecnológica. No obstante, se advierten debilidades inocultables: los recursos siguen siendo insuficientes, el Fomix no ha impactado en la iniciativa privada, pues las convocatorias no cuentan con demandas provenientes del sector productivo, además los requisitos para obtener los recursos son engorrosos. El gobierno requiere de un plan integral para focalizar los apoyos.

interacción, mostrando esta cualidad como primordial para todo apoyo e instrumento creado en el estado.

El gobierno de Baja California no ha delineado los incentivos para fomentar la inversión, falta transparencia en la asignación de los recursos y sobre todo se advierte poca visión en las demandas contempladas en las convocatorias. Para aumentar el gasto en investigación y desarrollo tecnológico de las empresas, universidades y centros de investigación, se requiere entender más la problemática actual, lo cual se logrará estableciendo mecanismos de diálogo y acercamiento.

En Sonora no hay incentivos por parte del gobierno para que los actores aumenten su gasto en investigación y desarrollo; prevalecen exclusivamente incentivos federales que cambian año con año, los cuales son complicados y centralizados, ya que entorpecen la planeación a mediano plazo. El acierto que ha tenido la administración estatal es la creación de infraestructura de CyT. Los incentivos propuestos en la ley tienen vocación sistémica en el sentido de la corresponsabilidad de los recursos otorgados.

Recursos humanos

Los tres estados apoyan la formación de recursos humanos: Sinaloa a través del fortalecimiento de los programas doctorales y la certificación de programadores de software. Baja California ha invertido agresivamente en el desarrollo de la universidad estatal y aprovechado los programas de atracción de talento a nivel federal. Sonora certifica a los profesionales de diferentes carreras y promueve la articulación de los programas de formación a fin de provocar el mayor impacto de los egresados en las áreas científico-tecnológicas.

El gobierno de Sinaloa ha apoyado la formación de recursos humanos a través del fortalecimiento de los programas doctorales. Los diferentes agentes del estado creen que para mejorar los programas de formación se requiere de un mayor acercamiento entre los sectores público, privado y las instituciones de educación superior; se necesita además combinar un enfoque profesionalizante que enfatice el uso de herramientas de investigación. Existen incentivos para la atracción de talento pero se carece de un plan integral.

La Universidad Autónoma de Baja California (UABC) muestra un crecimiento acelerado en sus funciones sustantivas; sin embargo, está pendiente la tarea de mejorar la calidad de la educación en los niveles básicos y medio. En Baja California se requiere de una mayor inversión en el mejoramiento del personal académico. Actualmente no se cuenta con incentivos para que los jóvenes con talento reciban oportunidades de trabajo dentro de las empresas o bien en las universidades o emprendan negocios de base tecnológica; algunas universidades han sabido aprovechar programas federales como las repatriaciones del Conacyt para contratar personal académico.

En Sonora existe una estrategia basada en certificar la calidad de las universidades y las capacidades de los alumnos en carreras relacionadas con tecnologías de la información; la tarea pendiente es aumentar la cantidad de ingenieros o áreas relacionadas con el desarrollo y uso de las nuevas tecnologías. Los programas vinculados con la formación de recursos humanos no están alineados hacia un fin común; en este caso la visión debe ser integradora. Actualmente no se cuenta con incentivos para la atracción de talento; se perciben áreas de oportunidad para esferas no tecnológicas como el turismo.

Papel del gobierno

En las tres entidades es evidente una constante: la falta de planeación y entendimiento de la CTI. Sin embargo, se necesitan estrategias integradoras y lograr una verdadera política pública de desarrollo y crecimiento de estas actividades.

En el gobierno de Sinaloa debe haber una mayor voluntad política para entender la CTI y cómo utilizarla para el desarrollo económico y social del estado. En lo referente a los recursos públicos, uno de los informantes comentó que no hay recursos y se debe entender que ya no van a venir de la manera tradicional; en estos momentos los recursos otorgados a cada proyecto de investigación tanto en las universidades como en los centros de investigación están atados a resultados, pues sólo de esa manera se podrán conseguir mayores apoyos en el futuro. El gobierno tiene que ser el catalizador para que todos los actores se

involucren entre sí y se provoque un efecto sistémico. La tarea de coordinación se encuentra muy dispersa, es necesario un plan a largo plazo y crear incentivos para articular a los actores.

En Baja California el gobierno sabe que tiene que ir más allá de la maquila; debe promover el arribo de inversiones orientadas a la fabricación de productos más complejos y de mayor valor agregado. En esa dirección ha hecho un gran esfuerzo, mismo que, aunque incipientemente, ya empieza a dar resultados. El gobierno es asertivo al plantear un diagnóstico con base en los *clusters*, que da una idea de la situación existente, ya que plantea la superación de un modelo agotado. Sin embargo, no existe un proyecto integral de desarrollo regional.

El gobierno de Sonora ha sido incapaz de plantear con claridad un buen programa de apoyo a la investigación científica y desarrollo tecnológico. Los aciertos en esa materia son la creación de parques tecnológicos, fondos para apoyar a las incubadoras, mecanismos como el “Premio Estatal de la Calidad”, y que por primera vez en la planeación gubernamental se toma en cuenta la innovación. Entre las fallas se encuentra que algunos recursos no están llegando a las empresas; falta visión para dejar morir industrias enteras, como la de lácteos; la incapacidad para saber aprovechar a los pequeños productores; y la poca coordinación para concretar oportunidades de escalamiento tecnológico debido a la rigidez del marco normativo existente. Hace falta un plan integral para que todos los esfuerzos se dirijan hacia un mismo fin.

El futuro de la innovación

Los actores entrevistados consideran que el mejoramiento de la infraestructura científica y tecnológica y el fomento a los *clusters* asociados a empresas de clase mundial debe ser una prioridad en el futuro de los gobiernos de las entidades estudiadas. En especial, Sinaloa tiene un futuro optimista, ya que hay planes de abrir más centros de investigación; los actores desarrollarán poco a poco capacidades de investigación, cooperación e interacción, que servirán para incentivar

al Sistema de Innovación y formalizar su consolidación. Por otro lado, es importante alinear las políticas de desarrollo económico con las de fomento a la CTI.

El gobierno bajacaliforniano continuará apoyando la política de *cluster*, se incubarán más empresas y destinará mayor inversión en sectores de alto valor agregado. Se espera que las universidades, empresas, gobierno y centros de investigación se vinculen y establezcan redes de cooperación e interacción. Se tiene la percepción de que el Sistema de Innovación va hacia un proceso de consolidación. Sin embargo, las políticas de desarrollo económico y las de fomento a la CTI se deben alinear para obtener un mayor impacto.

El noroeste de México, ¿un Sistema de Innovación Regional?

Actualmente en el noroeste del país se encuentran localizadas poco más de 150 instituciones de educación superior, entre las que destacan: Universidad Autónoma de Sinaloa, Universidad de Occidente, Universidad de Sonora, Instituto Tecnológico de Sonora, Universidad Autónoma de Baja California y el Centro de Estudios y Tecnológico y Superiores. En lo que se refiere a los centros de investigación se tienen registrados 25, incluyendo los laboratorios de las universidades estatales; de éstos, cinco forman parte de la red Conacyt y solamente el Centro de Investigación en Alimentos y Desarrollo (CIAD) tiene sedes en más de uno de los estados que conforman la región.

El concepto de innovación¹⁴ es amplio y una cantidad importante de empresas realizan con frecuencia ese proceso. De momento no existe un registro sistemático de las organizaciones con experiencias de ese tipo, pero el número de negocios con alguna certificación ISO o que solicitaron subsidios fiscales a la investigación o al desarrollo

¹⁴ Para Tushman y Nadler (1986), citado por Rodríguez (2002, 25-36), innovación es “la creación de cualquier producto, servicio o proceso que es nuevo para una unidad de negocio”. Para la OCDE (1992), en su Manual de Frascati, la define como: “la transformación de una idea en un producto vendible nuevo o mejorado o en un proceso operativo en la industria y en el comercio o en un nuevo método de servicio social”. En pocas palabras, es transformar el conocimiento en algo útil para el usuario final.

tecnológico, dan una idea de la dimensión y profundidad alcanzada en ese ámbito. En la región se localizan 260 firmas con certificación ISO y 37 realizan investigación y desarrollo.

En materia de recursos humanos un indicador es la cantidad de Cuerpos Académicos¹⁵ (CA) registrados en las IES. En el noroeste de México hay 308; de éstos, 67% están en proceso de formación, 21% en consolidación y el resto son CAS consolidados. En materia de patentes, de 1991 a 2004 en los estados de Sinaloa, Sonora y Baja California se informó de 191, que representan 3% del total nacional.

Sinaloa, Baja California y Sonora tienen muchos rasgos en común. En la mayoría de las instituciones educativas en esa región se advierten capacidades de investigación y desarrollo en proceso de formación, con algunas excepciones como el COLEF, COLSON, CICESE y el CIAD, que ya son centros de investigación consolidados. La región es terreno fértil para desarrollar capacidades de interacción y cooperación interestatal entre los agentes. La promulgación de las leyes en los tres estados constituye un momento importante en el desarrollo de la CTI en la región.

En los tres estados la estructura jerárquica tiene en común que las principales decisiones son tomadas por el Ejecutivo y el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología; esto podría permitir la creación de programas de cooperación y vinculación entre los agentes, la creación de fondos comunes para el desarrollo de proyectos de investigación en campos como la biotecnología y el software. No obstante, Baja California estaría limitada por su ley, ya que no reconoce la participación de los municipios en los procesos científico-tecnológicos.

El comportamiento sistémico se hace evidente en el mediano plazo, cuando las empresas y las IES trabajan en conjunto y comparten la inversión a través de la utilización de estímulos gubernamentales.

¹⁵ Los Cuerpos Académicos es un indicador que muestra las capacidades de investigación de las universidades públicas; esto de acuerdo con el Programa de Mejoramiento al Profesorado (PROMEP) promovido por la Secretaría de Educación Pública con la finalidad de generar capacidades de investigación en las universidades públicas. Los cuerpos académicos son grupos de profesores de tiempo completo que comparten una o varias líneas de generación o aplicación innovadora del conocimiento (LGAC) (investigación o estudio) en temas disciplinares o multidisciplinarios y un conjunto de objetivos y metas académicas.

Sinaloa y Sonora van en esa dirección, esto se debe a que los incentivos contemplados para la cooperación e interacción son amplios e incluyentes, tratando de integrar la participación de todos los actores. En cambio, Baja California tiene lineamientos con una visión a corto plazo basada en la efectividad de la inversión.

Un aspecto central en la consolidación de un Sistema de Innovación son los estímulos dirigidos a la formación de recursos humanos especializados en áreas relacionadas con CTI. Los tres estados tienen pocos incentivos para esta actividad: Baja California ofrece el premio antes mencionado y las bases para un Sistema Estatal de Investigadores; ninguno se compromete a crear programas de fortalecimiento del posgrado, aumentar la cantidad de ingenieros, científicos y tecnólogos; con la ausencia de incentivos se diluye la posibilidad de integrar un programa regional dirigido a la formación de recursos humanos sumamente competitivos.

En lo que se refiere al financiamiento, también se observan limitaciones. Únicamente prevén lineamientos para el manejo del Fondo Mixto y en algunos casos se establecen reglas que estimulan el nacimiento de diferentes fondos; en los tres casos la reglamentación no proporciona incentivos para atraer capital de riesgo¹⁶ que estimule el establecimiento de empresas de base tecnológica.

Debido a sus respectivas leyes, Sinaloa y Sonora comparten similares estímulos para trabajar en proyectos de investigación. En ambos casos están guiados hacia un comportamiento sistémico que reconoce la participación del municipio en las actividades de fomento a la CyT. La falta de incentivos para la vinculación y la orientación hacia la efectividad de la inversión en la legislación bajacaliforniana eventualmente podría generar fricciones y desfases entre los proyectos de vinculación y cooperación interestatal. La coordinación de un programa de formación de jóvenes científicos y tecnólogos sentaría las bases para, en el mediano plazo, disponer de la masa crítica que propiciaría efectivamente el desarrollo de un Sistema Regional de Innovación. La comparación en el análisis muestra áreas de oportunidad a explorarse. En la Tabla 4 se encuentra un comparativo de los tres estados y sus respectivas leyes.

¹⁶ Venture Capital.

Tabla 4. Indicadores ligados a la innovación en el noroeste del país

	<i>Sinaloa</i>	<i>Baja California</i>	<i>Sonora</i>
IES	25	78	51
Centros de investigación	¹ CIDIR, UNAM, CIAD, Centro de Ciencias, COLSIN, Laboratorios en la UAS	8 ante el Conacyt Más importantes ² CICESE, COLEF y CIITEC AC	² ante el Conacyt, ³ CIBNOR, CIAD, COLSON. Otros UNAM, INANOE, laboratorios UNISON
# empresas con alguna certificación ISO*	53	122	85
# empresas que realizan actividades de I + D*	7	14	16
Participación en las patentes, periodo 1991-2004	Menos del 1% (58/6 212)	Un poco más de 1% (79/6 212)	Menos del 1% (54/6 212)
Cuerpos académicos	85 en formación, 22 en consolidación, 6 consolidados. Total 113	57 en formación, 20 en consolidación, 15 consolidados. Total 92	67 en formación, 25 en consolidación, 11 consolidados. Total 103

¹ Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Regional (CIDIR), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Centro de Investigación en Alimentos y Desarrollo (CIAD), Centro de Ciencias de Sinaloa, Colegio de Sinaloa (COLSIN).

² Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada (CICESE), Colegio de la Frontera Norte (COLEF) y Centro de Investigación e Innovación Tecnológica (CIITEC).

³ Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste (CIBNOR), El Colegio de Sonora (COLSON), Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica (INANOE).

Fuente: Elaboración propia con datos del Conacyt (datos para el 2005).

Las tres entidades del noroeste del país comparten rasgos culturales y afinidades económicas, pero también asimetrías específicas; en el caso de la CTI existen algunas semejanzas, diferencias y sobre todo áreas de oportunidad afines. La coordinación de esfuerzos y la complementaridad de acciones tentativamente los hará más efectivos para desarrollarse como región innovadora. A futuro la oportunidad de formar un Sistema de Innovación Regional es viable, a partir de la apuesta de cada uno de los gobiernos al software, la biotecnología y el sector inmobiliario. Contar con incentivos adecuados para la articulación regional generaría capacidades de interacción y de cooperación entre las instituciones involucradas y detonaría el desarrollo de la ciencia y la tecnología en dicha zona del país.

En lo referente al proceso de elaboración de la ley de CyT, se detectó que en todas las entidades fue participativo y la mayoría de los actores se involucraron en su revisión; sin embargo, hace falta fortalecer a las instituciones encargadas de su operación.

A nivel estatal los actores locales no están listos para vincularse, se está en proceso de generar este tipo de capacidades. En un nivel regional se necesita implantar apoyos formales para activar la articulación de las instituciones educativas con las empresas y el gobierno, en caso de incluirse estímulos para cooperación interestatal podría acelerarse la formación de un Sistema de Innovación Regional.

Uno de los efectos positivos de la promulgación de la ley en cada una de las entidades fue la incorporación al programa federal de los Fondos Mixtos. Ninguno de los tres estados establece mecanismos que promuevan el gasto de las empresas y las universidades en investigación, no existe una banca de segundo piso para esas actividades. La apertura de una institución con alcance regional crearía un ambiente favorable para la atracción de inversiones en CTI, fortaleciendo de esa forma la cooperación interestatal.

Conclusiones

Hay elementos claves para desarrollar un Sistema de Innovación Regional en el noroeste de México. Uno de los fundamentales es la pla-

neación. El plan a seguir debe ser incluyente y tomando en cuenta la participación de todos los actores involucrados. En segundo lugar, se encuentra la inversión gubernamental destinada a la investigación y desarrollo; ésta puede tomar diferentes formas: contratos de investigación a universidades y organizaciones privadas, estímulos fiscales para las empresas, creación de infraestructura científica-tecnológica, incentivos para la realización de proyectos de vinculación, entre otras. En tercer lugar está la formación de recursos humanos: entre más cuadros especializados haya, mayor será la probabilidad de que el conocimiento generado en las universidades y centros de investigación permee a las empresas y al gobierno, creando capacidades de investigación y desarrollo, las cuales, con los apoyos adecuados, se pueden convertir en productos tangibles en el mercado.

Para el caso de los estados del noroeste de México, la promulgación de las leyes estatales relacionadas con el fomento a las actividades de ciencia, tecnología e innovación no funciona como eje rector de las políticas públicas relacionadas a ese ámbito; esto se debe a la falta de recursos destinados al Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología, la poca relación entre las dependencias de gobierno, el escaso interés del sector productivo, y la falta de cuadros en el gobierno interesados en un modelo de desarrollo que tenga como centro la innovación y el desarrollo tecnológico.

La promulgación de las leyes regionales aumentó los recursos invertidos por parte del gobierno en I+D. En Sinaloa y Baja California se hizo por medio de los Fondos Mixtos. En Sonora la ley tiene muy poco de haberse publicado, lo que complica conocer su efecto. En general, no se crearon instrumentos cuyo propósito fuera incentivar un comportamiento sistémico, esto aunado a que los fondos son escasos. Da como resultado, según la opinión de los informantes, que realmente el impacto sea marginal en cuanto a la inversión pública en I+D.

Implicaciones para políticas y prácticas

Hay implicaciones en la confección de las políticas públicas en materia de ciencia y tecnología. Las incubadoras de empresas son de suma

importancia en los sistemas de innovación. En ellas se facilita la salida al mercado de proyectos y empresas de base tecnológica. En las entidades estudiadas, las incubadoras son percibidas como ejercicios puramente académicos y con pocos resultados en el sentido de sobrevivencia de las empresas graduadas. Una oportunidad que el entorno presenta es activar y destinar recursos para que estas organizaciones se conviertan en instrumentos de articulación, donde los organismos de gobierno, emprendedores, empresas y universidad, trabajen en conjunto para crear modelos de negocios con potencial de crecimiento y desarrollo.

El éxito de las leyes de CTI, así como los reglamentos, programas e instrumentos emanados de ésta, requieren un liderazgo político en los cuadros encargados de dirigir los organismos estatales para crear conciencia en los agentes gubernamentales de la importancia de la CTI en el desarrollo social y económico de la región.

Las dependencias de economía de los estados del noroeste tienen programas de fomento a la industria del software, los cuales facilitan la certificación de los recursos humanos en estándares de calidad, buscan crear una masa crítica de programadores y la inclusión de éstos en las empresas de la localidad, con la finalidad de aumentar la participación de México en el mercado internacional de tecnologías de la información. Un reto es promover la creatividad y el incremento de las capacidades de investigación, diseño e innovación en materia de tecnologías de la información.

Durante mucho tiempo el apoyo a la ciencia y la tecnología en estas entidades ha estado ligado a personas cercanas al poder, investigadores y políticos con un interés específico y no a un plan integral de fomento que tenga un impacto en el largo plazo. La articulación de los actores es el mayor reto político, ya que implica crear un conjunto de instrumentos que fomenten la generación de capacidades de investigación e incentivos para que las empresas, instituciones de educación superior y organismos de gobierno se vinculen entre sí, que cada actor tome su papel y se responsabilice de concebir las competencias necesarias para que se detone un comportamiento sistémico.

Bibliografía

- Ayala Espino, José (1999), *Instituciones y economía*, México, FCE.
- Casas, Rosalba (coord.) (2001), *La formación de redes de conocimiento. Una perspectiva regional desde México*, Anthropos/ IISUMAN, España-México.
- Castells, Manuel (2000), "Toward a sociology of the network society", *Contemporary sociology*, vol. 29, núm. 5, Research Library Core, pp. 693-699.
- Corona Treviño, L. (2005), *México: el reto de crear ambientes regionales de innovación*, FCE, México.
- Conacyt (2006a), *Sistema Centros de Investigación Conacyt*, México,
- (2006b), *Informe de rendición de cuentas 2001-2006*, México.
- (2005), *Informe general del estado de la ciencia y tecnología 2005*, México.
- (2001), Series Estadísticas. Ley de fomento a la ciencia y la tecnología del estado de Baja California. www.siicyt.gob.mx/siicyt/indicadores/SeriesEstadisticas.doc (20 de junio 2007).
- Congreso del Estado de Sinaloa (2004), *Ley de Ciencia y Tecnología del Estado de Sinaloa*, Culiacán.
- Congreso del Estado de Sonora (2007), *Ley de Fomento a la Innovación y al Desarrollo Científico y Tecnológico del Estado de Sonora*, Hermosillo.
- Díaz Pérez, Claudia (2002), "Cambio y permanencia los requisitos de la transformación", en Adrián Acosta Silva (coord.), *Ensayos sobre cambio institucional*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, pp. 43-111.
- Foro Consultivo Científico y Tecnológico (2006), *Diagnóstico de la política científica, tecnológica y de fomento a la innovación en México (2000-2006)*, México.
- Groenewegen, John y Marianne Van der Steen (2006), "The Evolution of National Innovation Systems", *Journal of Economic Issues*, vol. 40, núm. 2, pp. 277-285.
- INEGI (2005), Conteo 2005, en <http://www.inegi.gob.mx/est/conte-nidos/espanol/sistemas/conteo2005/localidad/iter/default.asp?s=est&c=10395> (consulta: 4 de noviembre de 2008).

- (2008), Total de la actividad económica, en <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieinti.exe/Consultar> (consulta: 4 de noviembre de 2008).
- (2008), Servicio de Información Estadística de Coyuntura (SIEC), Producto Interno Bruto Trimestral, en <http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/PIB%20a%20precios%20constantes/2008/agosto/cuadro.xls>. (consulta: 4 de noviembre de 2008).
- Jasso, Javier (2004), Relevancia de la innovación y las redes institucionales, en *APORTES* 8 (25), pp. 5-18.
- (2004a), “La dimensión cíclica e institucional de la innovación: trayectorias-paradigmas tecnoeconómicos y los sistemas nacionales de innovación”, ponencia presentada en el IX Foro de Investigación UNAM-ANFECA, México.
- Lundvall, Bengt-Ake (1999), “National business systems and national systems of innovation”, *International Studies of Management & Organization*, vol. 29, núm. 2, pp. 60-77.
- Nelson, Richard (1993), *National innovation systems a comparative analysis*, Oxford University, Nueva York.
- North, Douglass C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.
- OCDE (2003), *Manual de Frascati 2002*, Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología, Madrid.
- Park, Sam Ock (2001), “Regional innovation strategies in the knowledge-based economy”, *GeoJournal*, vol. 53, núm. 1, p. 29.
- Peña Ahumada, José Antonio y Lorena Archundia Navarro (2006), “El marco institucional de la política de ciencia y tecnología en México”, en Cabreo Mendoza, Enriche, Diego Valadés y Sergio López-Ayllón (coords.), *El diseño institucional de la política de ciencia y tecnología en México*, UNAM, México, pp. 133-200.
- Porter, M. E. (1990), *La ventaja competitiva de las naciones*, Vergara Editores, Buenos Aires.
- REDNACECYT, Relación de estados con leyes de ciencia y tecnología, en www.rednacecyt.org/ccytet/Pagina4.htm# (19 de junio de 2007).

- Rodríguez, Antonio, Beatriz Minguela y Daniel Arias (2002), *Un marco de análisis para la innovación tecnológica en la empresa*, CEPADE, núm. 27, pp. 25-36.
- Secretaría de Educación Pública (2003), *Informe nacional sobre la educación superior en México*, SEP, México.
- Weisner, Jerome (1967), Tecnología e innovación, en *La innovación tecnológica y la sociedad*, coordinado por Morse & Warner, UTEHA, México, pp. 13-33.
- Whitley, Richard (2002), Developing innovative competences: The role of institutional frameworks. *Industrial and Corporate Change* 11 (3), 497.
- Yongtae Park, Gwangman Park (2003), When does a national innovation system start to exhibit systemic behavior?, *Industry and Innovation* 10 (4), pp. 403-414.

Anexo 1

Sistemas de Innovación en el noroeste de México: situación actual

	<i>Sinaloa</i>	<i>Baja California</i>	<i>Sonora</i>
Percepción de la CTI	Estado competitivo en determinadas áreas, donde las actividades de CTI están en proceso de formación, sector más fuerte la producción de alimentos, biotecnología y software espacios de CyT que deberían apoyarse. Tarea pendiente la articulación de los incentivos y los actores.	Estado competitivo, debido a su cultura de esfuerzo y a su cercanía con Estados Unidos. El Sistema de Innovación está en proceso de formación y de articulación. El gobierno deberá apoyar los sectores aeroespacial, de plástico, microelectrónica, software, inmobiliario, la industria del vino y pesquero.	Es competitivo en sectores específicos, el pesquero, agrícola, metalmecánico, muebles y ganadero. Las actividades de CTI están en proceso de formación. Es necesario articular a los actores, hacer accesible las actividades a las Pymes y activar a nuevos agentes.
Ley de fomento a la CTI estatal	El proceso de elaboración fue muy participativo y con mucho diálogo, la promulgación fue adecuada y pertinente, dio vida al CECyT, falta destinar recursos para crear incentivos que detonen la actividad y le den operatividad a la ley.	El proceso fue muy participativo y con mucho diálogo, las facultades del CECyT no fueron las adecuadas, no le dio capacidad operativa, no incentiva el comportamiento sistémico y como tarea pendiente está su mejoramiento.	El proceso de elaboración fue muy participativo y con mucho diálogo, en especial con las facultades del COCyT. La ley fue pertinente y representó un avance; se espera que impacte al momento que empiece a operar en el 2008.
Vinculación	Los actores no están preparados para vincularse; las IES se encuentran muy alejadas del sector productivo; el gobierno ha insistido en que trabajen en conjunto; poco a poco se están creando capacidades de cooperación; la ley tiene una vocación sistémica que falta detonarla.	Algunos actores están preparados para vincularse; falta crear incentivos hacia adentro de las organizaciones para estimular los proyectos de colaboración. La ley no cuenta con una vocación sistémica. No existe un proyecto gubernamental articulado de vinculación.	Los actores están preparados para vincularse entre sí, hay capacidades para hacerlo, las actividades de colaboración son pocas porque los incentivos institucionales no son los mejores. La ley no tiene una vocación sistémica explícita, pero a través del programa estatal de CTI pueden crearse estímulos.

<p>Inversión</p>	<p>La ley no ha creado incentivos para aumentar la inversión en I+D, si ha servido para firmar el FOMIX, el cual aumenta año con año. El mayor acierto ha sido el gasto en infraestructura tecnológica, los desaciertos es la falta de recursos y que no existen demandas provenientes de sector productivo. El gobierno requiere de un plan integral para focalizar los apoyos. Los requisitos para acceder a los recursos son engorrosos.</p>	<p>El gobierno estatal no ha creado incentivos para fomentar la inversión; el desempeño del FOMIX ha ido de menos a más; falta mayor transparencia en la asignación de recursos y tener una mayor visión en las demandas. Para ayudar a los actores aumentar su gasto ocupa mayor acercamiento para crear incentivos específicos.</p>	<p>Concurren incentivos federales que cambian año con año; por parte del estado no hay; el FOMIX es complicado y centralizado, no permite realizar planeaciones a mediano plazo; aciertos la creación de infraestructura de CyT. Los incentivos propuestos en la ley tiene vocación sistémica en el sentido de la corresponsabilidad de los recursos otorgados. Fortaleciendo los posgrados, creando instrumentos, son maneras de apoyar a las empresas.</p>
<p>Recursos humanos</p>	<p>El gobierno ha apoyado los estudios doctorales; para hacer mejores programas de formación se requiere un mayor acercamiento entre los actores; que sean más vivenciales. Sí existen incentivos para la atracción de talento, pero carecen de un plan integral.</p>	<p>La UABC ha crecido mucho; falta mejorar la calidad de la educación en los niveles básicos y medio. Se necesita mayor inversión para crear programas de mejoramiento de recursos humanos. El estado no cuenta con instrumentos de atracción de talento, pero han sabido aprovechar los del Conacyt.</p>	<p>La estrategia consiste en certificaciones de capacidades en los alumnos y de calidad en las IES; los programas no se encuentran articulados hacia un fin común. El turismo, la cantidad de ingenieros son tareas pendientes. Los programas de formación deben tener una visión integradora, actualmente no tienen incentivos para la atracción de talento.</p>
<p>Papel del gobierno</p>	<p>El gobierno debe tener una mayor voluntad política para entender la CTI; la tarea de coordinación se encuentra muy dispersa; es necesario un plan a largo plazo y crear incentivos para articular a los actores.</p>	<p>Se ha tenido acierto al ir más allá de la maquila; el próximo gobierno debe estar más enfocado en las actividades de CTI, incentivar más la innovación. Los aciertos han sido haber planteado un diagnóstico con base en <i>cluster</i>, pero no existe un proyecto integral de desarrollo regional.</p>	<p>El gobierno tiene que ser más proclive hacia la CTI; la inversión no ha sido suficiente; los aciertos han sido la inversión en infraestructura; en la coordinación ha faltado una plataforma que vaya hacia un mismo fin.</p>

El futuro de la innovación	Es optimista, hay planes para más centros de investigación; los actores desarrollarán poco a poco capacidades para incentivar el Sistema de Innovación y seguirán un camino hacia la consolidación. Se deben alinear las políticas de desarrollo económico con las de fomento a la CTI.	Se seguirá apoyando la política de <i>cluster</i> ; se incubarán más empresas; mayor inversión en sectores de alto valor agregados; el Sistema de Innovación tiene que articularse; hay una masa crítica de investigadores que lo puede hacer posible. Se deben alinear las políticas de desarrollo económico con las de fomento a la CTI.	El software y la cercanía con Estados Unidos son oportunidades que se quiere potencializar, así como otros sectores. Se espera que los actores se vinculen entre ellos, se detone el comportamiento sistémico y el sistema vaya hacia el proceso de consolidación. Se deben alinear las políticas de desarrollo económico con las de fomento a la CTI.
----------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2

Instrumento de investigación de campo

Objetivo del instrumento:

- Contrastar el análisis hecho a las leyes de ciencia y tecnología de Sinaloa, Sonora, Baja California.
- Indagar sobre el compromiso adquirido a partir de la promulgación de la ley por los actores en materia de ciencia, tecnología e innovación.

Algunas preguntas a desarrollarse en cada categoría:

1. Motivaciones para innovar
 - ¿Como empezó en la ciencia, tecnología e innovación? ¿Por qué?
2. Percepción de la ciencia, tecnología e innovación
 - ¿Por qué Sonora no es un estado competitivo?
 - ¿Por qué existe tan poca innovación en la región? ¿Quién es el responsable?
 - ¿Cuál es su percepción del trabajo de las incubadoras de empresas?

- ¿El gobierno estatal en cuáles áreas de ciencia, tecnología e innovación debería hacer mayor énfasis? ¿Cómo y por qué?
 - Reflexiones sobre los centros de investigación y sus resultados.
 - Reflexiones sobre los programas de apoyo a la actividad creadora.
3. Ley de fomento a la ciencia, tecnología e innovación estatal
- ¿Conoce la ley de Ciencia y Tecnología del estado?
 - ¿Cómo fue el proceso de elaboración?
 - ¿Qué actores participaron en la elaboración?
 - ¿Considera que las facultades otorgadas al Consejo Estatal de Ciencia son las adecuadas para la situación actual?
 - ¿Los lineamientos establecidos en la ley son adecuados a la situación prevaleciente? ¿Por qué?
 - ¿Considera que la ley va enfocada hacia crear un comportamiento sistémico?
 - ¿Fue pertinente para el estado? ¿Por qué?
 - ¿Cómo ha representado un avance?
 - ¿Qué piensa sobre el Programa Estatal de Ciencia?
 - Reflexiones de la ley.
4. Vinculación
- ¿Están preparadas las instituciones locales para involucrarse en proyectos de vinculación?
 - ¿La ley cuenta con una vocación dirigida hacia la cooperación e interacción entre los actores locales? ¿Cómo? ¿Ha funcionado?
 - ¿Se están creando capacidades de cooperación e interacción entre los agentes? ¿Cuáles por ejemplo?
5. Inversión
- ¿Se han creado incentivos formales para que las empresas y universidades aumenten su gasto en I+D? ¿Cómo?
 - ¿Cómo ha sido el desempeño del Fondo Mixto? ¿Acierto? ¿Fallas? ¿Mejoras?
 - ¿Son excesivos los requisitos para acceder a los recursos?
 - ¿Considera que tienen una vocación sistémica?

- ¿Como podría el gobierno ayudar a las universidades y empresas a que realicen mayor gasto en I+D?
6. Recursos humanos
- ¿Cuál es la estrategia actual del gobierno en lo referente a la formación de recursos humanos en áreas especializadas en CTI? ¿Cuáles han sido sus aciertos y sus fallas?
 - ¿Qué le hace falta a la estrategia de formación de recursos en CTI?
 - ¿Cómo deberían ser los programas de formación y especialización en CTI?
 - ¿Cómo se ha incentivado la atracción de talento especializado en áreas estratégicas para el estado?
7. Papel del gobierno
- Reflexiones sobre el papel del gobierno.
 - ¿Invierte lo necesario en I+D?, ¿Se ha visto un aumento?
 - ¿Los mejores aciertos del gobierno en materia de innovación? ¿Los mayores errores?
 - ¿El gobierno hasta qué punto debe financiar la innovación?
 - Reflexiones sobre la coordinación de la I+D por parte del gobierno.
 - Reflexiones sobre los programas existentes.
8. El futuro de la innovación
- Planes a futuro para el estado.
 - Reflexiones sobre el desempeño futuro de los actores.
 - Reflexiones sobre el futuro del sistema estatal de innovación.
 - ¿Hacia dónde se dirige la política de desarrollo económico estatal? ¿Se encuentra alineada con la política en ciencia, tecnología e innovación?

Acceso al cabildo: el rol de la legislación en materia de género

*Israel Aguilar Márquez**

Existen disparidades entre hombres y mujeres, producto de un diseño patriarcal de la sociedad y su desarrollo. Sin embargo, gradualmente las féminas han penetrado esferas de las que habían quedado marginadas; el ámbito político es una de ellas. Es fundamental la representación de la mujer en los distintos cuerpos decisores del gobierno, tanto en el ámbito federal como en el estatal y municipal. Que los gobiernos locales sean la instancia gubernamental más cercana a la ciudadanía no significa que sea la más accesible para las mujeres. La presente investigación tiene como objetivo encontrar las variables que inciden en el porcentaje de representación política de las mujeres en el ámbito municipal. La hipótesis de partida señala que la escolaridad promedio en el municipio explica, en gran medida, la posibilidad de las mujeres para acceder al cabildo. Los resultados no sostienen la hipótesis; sin embargo, acentúan la importancia de las cuotas de género en las legislaciones electorales de las entidades federativas.

Palabras clave: municipio, representación política, cuota de género.

* Candidato a maestro por el Centro de Investigación y Docencia Económicas; licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus líneas de investigación son los procesos de modernización administrativa, gobierno local y desarrollo económico. Correo electrónico: israel.aguilar@alumnos.cide.edu

*Access to the Town Council: the role
of legislative rule on gender issues*

The patriarchal design of modern society and its development has produced disparities between men and women. However, more recently, women have gained access to areas largely occupied by men, such as politics. It is essential that female representation is present in the relevant decision making governmental bodies in all federal, state and municipal levels.

The aim of the research presented in this paper is to enquire into the main causes explaining the actual percentage of female representation at a local level. Being the educational background the core premise for women's access to Town Council positions, it seems, nonetheless, that positive discrimination (gender quotas) in state electoral law is instrumental.

Keywords: Town Council, political representation, gender quotas.

A lo largo de la historia las mujeres fueron relegadas a un segundo plano en muchos ámbitos. No es coincidente, el diseño patriarcal de la sociedad lo permitió y ubicó al hombre en el ámbito de lo productivo y lo público y a la mujer en el espacio de lo reproductivo y doméstico. Este contraste no responde a diferencias biológicas, es resultado de construcciones sociales y culturales. En distintos países, desde finales del siglo XIX, las mujeres propugnaron por un papel central en los procesos políticos y económicos. Es a partir de los conflictos bélicos del siglo XX que las estructuras sociales permitieron la inserción decisiva de las mujeres en el ámbito laboral. Sin embargo, sigue existiendo subvaloración del género femenino. El concepto "brecha de género" fue creado para describir la realidad discriminatoria persistente hacia las mujeres.

Aunque la inserción laboral de la mujer ha sido profunda en los últimos años, en sociedades como la mexicana la brecha de género también es penetrante. Trabajos iguales, para el hombre y la mujer, son diferenciados por la retribución económica que perciben o por el trato. Existen ámbitos laborales y profesionales donde el número de mujeres es somero, actividades que han sido consideradas, todavía, de exclusividad casi absoluta para el género masculino.

La presencia de las mujeres en el ámbito laboral es especialmente relevante en el comercio y los servicios, donde su participación alcanza el 45.9% y el 44.7%, respectivamente. Como contraste, la inserción de las mujeres todavía es sumamente reducida en sectores considerados tradicionalmente masculinos, como el de la construcción (5.6%) (Zabludovsky, 2007, 14).

Para Flick (2000), existe una inequidad sistemática, exacerbada por estereotipos, donde persiste una vulnerabilidad socioeconómica de la mujer. El empoderamiento económico de la mujer reduce la dominación sobre el género femenino, en el contexto familiar y social. Para garantizar una democracia más equitativa, debe garantizarse la participación política de la mujer. Una característica de los regímenes democráticos es la posibilidad de arrojar distintas cosmovisiones, procurando que la diferencia se una en los puntos de coincidencia. Dada la pluralidad democrática, es necesario que los gobiernos estén representados por todos los ciudadanos y sus intereses.

Los hombres dominan la arena política, establecen las reglas y definen los principios para la evaluación. La vida política está organizada de acuerdo con las normas y valores masculinos (Shvedova, 2005). En México, uno de los derechos cívicos consagrados en la Constitución Política es participar en los comicios electorales emitiendo un voto.¹ De forma complementaria a este derecho, todo ciudadano puede ser postulado por un partido político para ser votado y aspirar a los cargos de representación política.

Pese a que “no es suficientemente evidente que sólo las mujeres pueden representar los intereses de las mujeres” (Hassim, en Flick, 2000, 42), la representación femenina es importante para diluir el dominio masculino sobre la esfera pública e incidir en una agenda dominada por los hombres, insertando los temas que son significativos para el género femenino. La brecha de participación política entre el hombre y la mujer puede entenderse básicamente por tres razones: el proceso de socialización para las mujeres envuelve un rol más pasivo; las responsabilidades familiares las llevan a enclaustrarse en el hogar, alejándose de la fuerza laboral; y, existe subrepresentación de

¹ En México, el derecho de las mujeres de votar y ser votadas se obtuvo en 1947 para el ámbito local y en 1953 para el ámbito federal (Vélez y Martínez, 2007, 159).

la mujer en grupos demográficos que presentan menores índices de participación (Welch, 1977).

La participación política no se reduce únicamente a aspectos electorales, “se trata también de las acciones que dan cuenta y reflejan la capacidad de tener influencia, capacidad íntimamente relacionada con el poder” (INEGI, 2003). Para 2002, el 51.7% del electorado registrado en el padrón electoral en México eran mujeres, el porcentaje total de mujeres en la población también se encontraba cerca del 52%. Sin embargo, la participación en los espacios de decisión distaba de esta proporción. La LIX Legislatura federal (2003-2006) estuvo compuesta por 120 diputadas (24%) y 28 senadoras (21.9%). En 2003, de los 1 125 curules del total de congresos estatales, solamente 191 (17%) fueron ocupados por mujeres. Para la integración de las estructuras burocráticas del Ejecutivo federal y de gran parte de los ejecutivos estatales, las posiciones más relevantes son ocupadas por hombres.

En el ámbito judicial, pese a que nunca una mujer ha ocupado el cargo de Procurador o Subprocurador de la República, el brazo judicial del gobierno ofrece mayores posibilidades de desarrollo para la mujer (Rodríguez, 2006).

El municipio es la célula fundamental de las relaciones políticas y sociales de México. La autoridad gobernante es el ayuntamiento: cuerpo colegiado integrado por un alcalde (presidente municipal) y el número de síndicos y regidores que, de acuerdo con las leyes electorales de cada entidad federativa, corresponda en proporción al número de habitantes del municipio. El gobierno municipal es la instancia gubernamental más cercana a la ciudadanía, a sus necesidades y problemas. Sin embargo, “es importante hacer énfasis en los gobiernos locales, debido a que son la instancia de gobierno más cercana a la ciudadanía, pero no por ello la más accesible para las mujeres” (Vélez y Martínez, 2007, 165). Esta realidad no es exclusiva de México, en distintas latitudes y contextos se presenta una marcada subrepresentación de la mujer en el ámbito local.

En Estados Unidos, las mujeres han podido incrementar sus triunfos en comicios electorales locales. Algunas regiones son más afines a tener mujeres gobernantes que otras. Los estados del sur son menos propensos a ser gobernados por mujeres. Asimismo, la participación

política de las mujeres se ve reducida en los estados de la frontera sur. En 2000, 203 de 978 ciudades con más de 30 mil habitantes eran gobernadas por mujeres. Al año siguiente, 12 de las ciudades más importantes, con más de un millón de habitantes, eran gobernadas por alcaldesas (Palley, 2001).

En América Latina, las condiciones que privan en los gobiernos locales no son distintas. “De un universo de 15 612 municipios entre 15 países, encontramos solamente 835 mujeres que ocupan el cargo de alcaldesas (llamadas también intendentas, presidentas municipales, prefectas), que representan 5.3% de ese total de municipios” (Massolo, 2003, 8). Los países con un mayor número de municipalidades gobernadas por mujeres son Panamá (14.8%), Costa Rica (12.3%) y Chile (11.4%). Los países con un menor número de gobiernos locales a cargo de mujeres son Guatemala (0.9%), Ecuador (2.3%) y Perú (2.6%).

México se encuentra por debajo de la media latinoamericana, en 2002 el 3.5% de los municipios eran gobernados por mujeres, síntoma inequívoco de una brecha de género en el ámbito político que no ha permitido materializar los anhelos de igualdad y pluralidad democráticos.

Cabe señalar que existe una mayor proporción de síndicas y regidoras que de alcaldesas. En el periodo 2003-2006, el porcentaje de síndicas en México era de 11.2 por ciento y el de regidoras del 28 por ciento. Tal situación hace suponer que en los gobiernos municipales mientras más alto es el cargo menos accesible es para las mujeres (Vélez y Martínez, 2007, 160).

La subrepresentación de la voz femenina es un problema que no sólo impide la equidad de género en las posiciones decisorias del país, además, dificulta que las necesidades y problemas de este sector de la población sea llevado a la agenda gubernamental y atendido por el aparato administrativo. En distintos estudios se han buscado las variables que influyen en la participación política tanto de hombres como de mujeres. Una de las variables que se encuentra presente en todos los análisis es la educación. Se ha demostrado que cuando un individuo posee mayor educación formal, participa de forma más activa no sólo en los comicios electorales, sino también en la vida en

sociedad (Welch, 1977; Christy, 1989; Espinal, Hartlyn y Kelly, 2004; Bari, 2005).

Es posible preguntarnos si un nivel educativo más alto de la sociedad impacta positivamente en la incorporación de mujeres en los escaños de representación gubernamental de los ayuntamientos. La hipótesis de este trabajo es que, efectivamente, una sociedad con un nivel educativo más alto permitirá una mayor incorporación de mujeres en el cabildo municipal. Para demostrarlo, el presente documento se divide en tres partes: la primera es descriptiva, presenta la metodología a utilizarse; la segunda es analítica, discute los resultados de la investigación; finalmente, se incluye un apartado para establecer algunos hallazgos, conclusiones, implicaciones de política y derroteros para futuras investigaciones.

Metodología

Para realizar el presente análisis se utilizaron cuatro bases de datos desagregadas en el ámbito municipal: del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática se utilizó el Censo de 2000 y el Censo de 2005 de Población y Vivienda; del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se utilizó la base de Índice de Desarrollo Humano Municipal México de 2004, y del Grupo Financiero Banamex-Accival la base de datos México electoral, integrada en 2004. De acuerdo con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, existen 2 439 municipios en el país; sin embargo, algunos de nueva creación todavía no cuentan con cifras dentro de las bases de datos utilizadas.

Además de omitir el subgrupo de municipios de reciente creación, se excluyeron 416 municipios de Oaxaca, regidos por usos y costumbres, y las 16 delegaciones del Distrito Federal. En ambos casos, dichos municipios fueron omitidos debido a que los órganos que rigen la vida política de estos ámbitos locales no comparten su estructura con el resto de los municipios. La base de datos resultante contiene 2 011 municipios del país. Para demostrar la incidencia del nivel educativo de un municipio en la representación política de las mujeres, se toma-

ron tres variables: porcentaje de la población con ingresos menores a dos salarios mínimos, tipo de municipio (rural o urbano) y porcentaje de cuota de género estipulado por la legislación estatal. Con estas variables, es posible construir la siguiente ecuación, que guía la investigación:

$$Y_{ppm} = \alpha + \beta_1 X_{edu} + \beta_2 X_{ing} + \beta_3 X_{rural} + \beta_4 X_{cuota}$$

Donde:

Y_{ppm} = Porcentaje de representación política de las mujeres en el ámbito municipal.

X_{edu} = Escolaridad promedio en el municipio.

X_{ing} = Porcentaje de la población con ingresos menores a dos salarios mínimos.

X_{rural} = Tipo de municipio (rural o urbano).

X_{cuota} = Porcentaje de cuota de género estipulado por la legislación estatal.

Es importante hacer algunas acotaciones respecto a las principales variables contenidas en este estudio. La escolaridad promedio es considerada debido a que, con base en la literatura revisada y los argumentos trazados líneas arriba, se espera que el nivel de escolaridad incremente la participación tanto de hombres como de mujeres dentro de los asuntos públicos. Se considera la escolaridad promedio del municipio y no solamente la de las mujeres porque se supone que la educación incide y cambia aspectos ideológicos, culturales y sociales que permiten su acceso a esferas de decisión.

El porcentaje de la población con ingresos menores a dos salarios mínimos se espera que incida de forma inversa en el acceso de las mujeres a espacios de representación política. Al existir una fuerte correlación entre la escolaridad promedio y el porcentaje de la población con ingresos menores a dos salarios mínimos (de -0.76), se espera que los individuos que habitan municipios donde prevalezca esta condición de marginalidad, estén renuentes a apoyar el arribo de mujeres a espacios de decisión. Asimismo, al persistir la idea de que el ámbito

rural es paupérrimo, se espera una relación inversa entre ésta y la variable de interés.

Finalmente, se incluye la variable de cuotas de género establecidas en las legislaciones estatales.

Las cuotas para las mujeres implican que las mujeres deben constituir un determinado número o porcentaje de los miembros de un cuerpo, si se trata de una lista de candidatos, una asamblea parlamentaria, una comisión o un gobierno. El objetivo de las cuotas es aumentar la representación de la mujer en los espacios públicos de elección o de designación, como los gobiernos, los parlamentos y consejos locales (Dahlerup, 2005, 141).

En México, se insertan cuotas en el ámbito federal con la reforma de 2002. La adopción en las leyes estatales en materia electoral se ha dado paulatinamente.² Se espera que el porcentaje que cada ley o código electoral asigne como mínimo para algún sexo, tenga una reacción directa en el porcentaje de escaños para las mujeres en el ámbito municipal.

Las variables que se utilizaron para este estudio fueron 14. Además de las cinco descritas en la ecuación anterior, se emplearon como variables de control: el porcentaje indígena de la población, el porcentaje de mujeres en la población, el porcentaje de mujeres dentro de la población económicamente activa (PEA), el porcentaje de mujeres burócratas en la administración municipal, el porcentaje de mujeres profesionistas o técnicas en el municipio, el porcentaje de personas sin acceso a drenaje en su vivienda, el porcentaje de personas sin acceso a energía eléctrica en su vivienda, el porcentaje de personas sin acceso a agua potable en su vivienda, y el porcentaje de personas con piso de tierra en su vivienda.

El porcentaje de representación política de la mujer en el ámbito municipal tiene una media de 9.55 (pues además de considerar las alcaldesas, integra también las síndicas y regidoras), sus valores se

² Actualmente, 15 estados no han modificado su legislación electoral para incluir un porcentaje mínimo de representación: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán.

encuentran en un intervalo que va de cero al 40% de representación, si la desviación estándar es de 7. La escolaridad promedio está medida en años de educación formal, la media es de 5.56, la desviación estándar es de 1.47 y los valores van de cero a 10.78. El porcentaje poblacional con ingresos menores a dos salarios mínimos va de 11.78 a 98.24, su media es 63.61 y su desviación estándar es de 17.24. La Tabla 1 contiene la descripción de estadísticos básicos de las variables utilizadas en el presente estudio; se presentan la media, la desviación estándar, el valor mínimo y el valor máximo que la variable alcanza.

Tabla 1. Descripción de estadísticos básicos

	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Valor mínimo</i>	<i>Valor máximo</i>
Porcentaje de representación política de las mujeres en el ámbito municipal	9.55	7	0	40
Escolaridad promedio (municipal)	5.56	1.47	0	10.78
Porcentaje poblacional con ingresos menores a dos salarios mínimos	63.61	17.24	11.78	98.24
Municipio rural	0.49	0.5	0	1
Porcentaje de cuota de género estipulado por la legislación estatal	0.16	0.15	0	0.5
Porcentaje indígena de la población	12.96	23.41	0	89.97
Porcentaje de mujeres en la población	50.82	1.6	36.64	56.23
Porcentaje de mujeres dentro de la población económicamente activa	24.74	6.72	2.5	53.61
Porcentaje de mujeres burócratas en la administración municipal	14.28	5.58	0	50
Porcentaje de mujeres profesionistas o técnicas en el municipio	21.83	7.23	0	50
Porcentaje de personas sin acceso a drenaje en su vivienda	11.1	12.95	0	82.87
Porcentaje de personas sin acceso a energía eléctrica en su vivienda	4.85	7.12	0.04	70.37
Porcentaje de personas sin acceso a agua potable en su vivienda	16.31	18.56	0	96.46
Porcentaje de personas con piso de tierra en su vivienda	20.43	19.35	0.12	95.6

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, PNUD y GFBA.

Para el presente análisis, se corren cuatro modelos de mínimos cuadrados ordinarios. En todos, la variable dependiente es el porcentaje de representación política de las mujeres en el ámbito municipal. En el primero, la variable dependiente es controlada sólo por la variable de interés (escolaridad promedio). El segundo modelo está dado por la ecuación anteriormente desarrollada.

El tercer modelo integra las demás variables de control: porcentaje indígena de la población, porcentaje de mujeres en la población, porcentaje de mujeres dentro de la PEA, porcentaje de mujeres burócratas en la administración municipal, porcentaje de mujeres profesionistas o técnicas en el municipio, porcentaje de personas sin acceso a drenaje en su vivienda, porcentaje de personas sin acceso a energía eléctrica en su vivienda, porcentaje de personas sin acceso a agua potable en su vivienda, porcentaje de personas con piso de tierra en su vivienda. La ecuación resultante es:

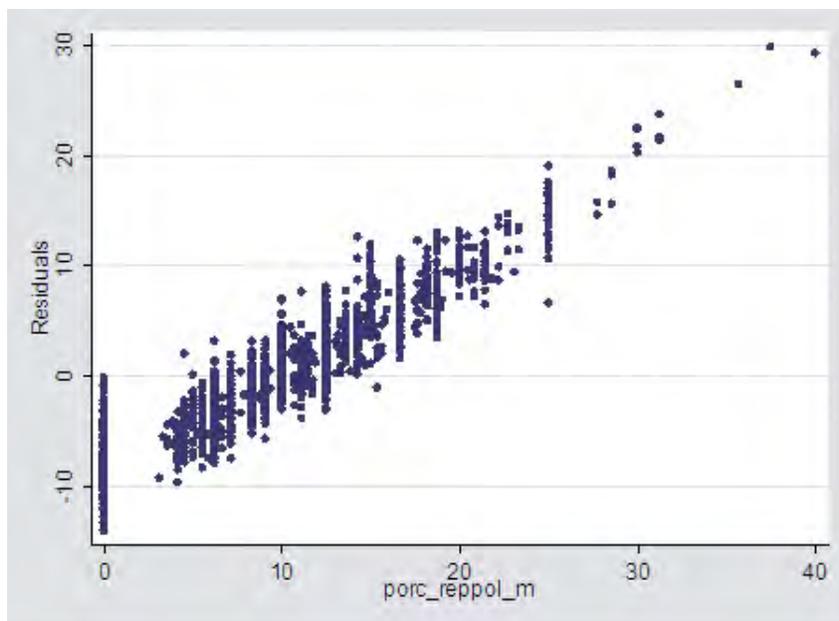
$$Y_{ppm} = \alpha + \beta_1 X_{edu} + \beta_2 X_{ing} + \beta_3 X_{rural} + \beta_4 X_{cuota} + \beta_5 X_{ind} + \beta_6 X_{muj} \\ + \beta_7 X_{PEAm} + \beta_8 X_{apm} + \beta_9 X_{ptm} + \beta_{10} X_{dren} + \beta_{11} X_{ener} \\ + \beta_{12} X_{agua} + \beta_{13} X_{pso}$$

Análisis

Para determinar la posible heteroscedasticidad, es decir, del modelo anterior se utilizó el método gráfico y la prueba Breusch-Pagan/ Cook-Weisberg, como medio formal para confirmarlo. Como se muestra en la Gráfica 1, al relacionar la variable de interés contra los residuales, es clara una tendencia en éstos.

Al realizar la prueba Breusch-Pagan/ Cook-Weisberg, el resultado fue una chi-cuadrada de 0.38, lo cual demuestra que existe heteroscedasticidad en el modelo. Debido a la evidencia proporcionada por la prueba de heteroscedasticidad, se corrió un cuarto modelo con errores robustos. Es posible observar que los coeficientes de las variables no cambiaron; sin embargo, los errores estándar se ajustan. Con base en estos resultados, presentados en la Tabla 2, pueden realizarse algunas aseveraciones.

Gráfica 1. Residuales de la variable de interés



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, PNUD y GFBA.

Llama la atención, en primer lugar, que en la variable de interés la escolaridad promedio de la población no es significativa estadísticamente salvo en el primer modelo. Este resultado, aunque parece antiintuitivo, es respaldado por estudios que analizan el porcentaje de mujeres en la universidad. En el caso de África, la evidencia empírica no muestra una correlación entre el número de mujeres del continente en universidades y el número de mujeres en escaños parlamentarios en cualquier país de ese continente. La relación entre mujeres universitarias y la representación parlamentaria puede ser dispar. Por ejemplo, en Suecia, 57% de los estudiantes universitarios son mujeres; además, en el Parlamento el 43% de los escaños son ocupados por mujeres. Sin embargo, en Yugoslavia, aún cuando el 55% de los estudiantes universitarios son mujeres, sólo el 5% de los parlamentarios son féminas (Hlupekile, 2000).

Las variables ingreso y tipo de municipio tienen el efecto esperado. Por un lado, es posible observar que (para el modelo D) el incremen-

Tabla 2. Resultados del análisis.
Variable dependiente: porcentaje de representación política de las mujeres en el ámbito municipal

	<i>Modelo A</i>	<i>Modelo B</i>	<i>Modelo C</i>	<i>Modelo D</i>
Escolaridad promedio (municipal)	0.796	-0.142	-0.158	-0.158
	(7.62)**	-0.89	-0.81	-0.81
Porcentaje poblacional con ingresos menores a dos salarios mínimos		-0.106	-0.069	-0.069
		(7.78)**	(4.72)**	(4.87)**
Municipio rural		0.04	-0.757	-0.757
		-0.13	(2.30)*	(2.34)*
Porcentaje de cuota de género estipulado por la legislación estatal		3.37	3.713	3.713
		(3.23)**	(3.46)**	(3.42)**
Porcentaje indígena de la población			0.002	0.002
			-0.2	-0.18
Porcentaje de mujeres en la población			-0.489	-0.489
			(4.16)**	(4.27)**
Porcentaje de mujeres dentro de la población económicamente activa			0.053	0.053
			-1.65	-1.65
Porcentaje de mujeres burócratas en la administración municipal			0.06	0.06
			(2.06)*	(1.97)*
Porcentaje de mujeres profesionistas o técnicas en el municipio			0.116	0.116
			(5.35)**	(5.29)**
Porcentaje de personas sin acceso a drenaje en su vivienda			0.028	0.028
			(2.09)*	(2.14)*
Porcentaje de personas sin acceso a energía eléctrica en su vivienda			0.104	0.104
			(3.60)**	(3.84)**
Porcentaje de personas sin acceso a agua potable en su vivienda			-0.003	-0.003
			-0.24	-0.24
Porcentaje de personas con piso de tierra en su vivienda			-0.066	-0.066
			(4.88)**	(4.79)**
Constante	5.121	16.541	35.263	35.263
	(8.52)**	(9.74)**	(6.12)**	(6.12)**
Número de observaciones	2011	2011	2010	2010
R-cuadrada	0.03	0.06	0.11	0.11

Valores absolutos del estadístico t en paréntesis.

* Significante al 5%.

** Significante al 1%.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, PNUD y GFBA.

to de un punto porcentual de la poblacional con ingresos menores a dos salarios mínimos está asociado con el decremento en 0.069% del porcentaje de representación política de las mujeres en el ámbito municipal. Por el otro lado, el hecho de que un municipio sea rural está asociado a una disminución de 0.757% de la representación política de las mujeres en el ayuntamiento. En el primer caso el coeficiente de la variable es estadísticamente significativo, al menos al 95% de confiabilidad; en el segundo caso, lo es al 90% de confiabilidad.

Sin duda, el punto más interesante es el referente al tema de las cuotas de género en las legislaciones estatales. En los tres modelos que contienen la variable, ésta es estadísticamente significativa al menos al 95% de confiabilidad. Tomando como base el último modelo, es posible afirmar que el aumento de 1% a la cuota de género que establecen las leyes o códigos electorales estatales está asociada a un aumento de 3.7 puntos porcentuales de la representación política de las mujeres en el ayuntamiento. De las variables de control vale la pena destacar que el porcentaje de individuos que pertenece a algún grupo étnico originario del país no es un factor que impide el incremento en la representación política de la mujer. Resultaron estadísticamente no significativos el porcentaje del PEA femenino en el municipio y la disponibilidad de agua potable.

Parece alarmante que el último modelo señale que, a mayor número de mujeres que viven en el municipio, menor representatividad tendrán éstas. Se espera también que entre más mujeres incorporadas en la burocracia local y más mujeres con niveles de educación técnica o profesional, la representatividad femenina será mayor. Antiintuitivo resulta que el aumento de un punto porcentual en las personas sin acceso a drenaje o a energía eléctrica incida en el aumento de la representatividad de la mujer. Por otro lado, es posible asociar un efecto negativo al porcentaje de mujeres en escaños del cabildo cuando gran parte de las viviendas del municipio tienen piso de tierra.

Conclusiones e implicaciones de política

La exclusión de la mujer de la arena política y de decisión pública puede deberse a distintas variables: barreras sociales, culturales, económicas, políticas, estructurales e institucionales. El presente documento tenía como hipótesis que una sociedad con un nivel educativo más alto permitiría una mayor incorporación de mujeres en el cabildo municipal; sin embargo, los resultados indican que esta variable es estadísticamente no significativa para explicar el nivel de representación política de las mujeres en el ámbito municipal.

Para tener conclusiones más contundentes al respecto, es necesario diseñar otro modelo que controle sus variables por la escolaridad de las mujeres en el municipio y la escolaridad promedio de las mujeres que son miembros del cabildo. Además, sería interesante considerar la variable de asistencia escolar de mujeres entre los 6 y los 24 años en 1990, debido a que es de esperarse que al tener mayores niveles de educación en la actualidad (cuando su edad oscila entre los 24 y los 42 años), los efectos de su formación sean tangibles.

Se demuestra una relación estadísticamente significativa e inversa respecto a un ingreso bajo, respecto al tipo rural de municipio (si éste tiene menos de 15 mil habitantes), respecto al porcentaje de mujeres en la población y en caso de que la vivienda presente piso de tierra.

Una relación estadísticamente significativa y directa se observa entre la variable dependiente y el porcentaje de cuota de género estipulado por la legislación estatal, el porcentaje de burócratas, profesionistas y técnicas en el municipio y el porcentaje de personas sin acceso a drenaje o energía eléctrica en su vivienda.

El principal hallazgo es la incidencia del porcentaje de cuota de género estipulado por la legislación estatal. Dahlerup (2003a) afirma que el empoderamiento político de las mujeres en distintos contextos se debe a la combinación de distintas estrategias: un marco legal adecuado, la implementación de la normatividad, el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y los partidos políticos; además, el fortalecimiento de redes organizacionales en el ámbito local y regional.

En el caso mexicano, la condición de un marco legal que permita el empoderamiento de las mujeres en el ámbito político inició en 2002 una larga marcha que todavía no concluye. Los primeros resultados de estas reformas electorales están a la vista. Para el periodo legislativo de 2000 a 2003, las mujeres representaban el 16% del total de los integrantes de las cámaras de Diputados y Senadores. Para el periodo 2003-2006 y 2006-2009, las mujeres integran el 23% dentro del Congreso de la Unión. Este incremento “es un impacto directo de las reformas al *Código Federal Electoral en Materia de Género* aprobadas en el año 2002 que obliga a los partidos políticos a registrar una cuota de mujeres como candidatas” (Zabludovsky, 2007, 21).

El empoderamiento de las mujeres en los países escandinavos fue un proceso largo. A Dinamarca, Noruega y Suecia les costó prácticamente sesenta años sobrepasar la marca del 20% de representación parlamentaria para las mujeres (Squires, 2004). Gran parte de los países que han implantado un sistema de cuotas de género, llamada por algunos la vía *fast track*, han incrementado el porcentaje de mujeres en sus parlamentos. Los casos más destacados son Ruanda (donde la representación política de las mujeres parlamentarias en el año 2003 alcanzó el 48.8%), Bélgica (con el 35.3% en 2003), Costa Rica (con un 35.1% en 2002) y Argentina (con el 34.1% en 2003) (Dahlerup, 2005).

Sin embargo, el sistema de cuotas no es permanente. Está diseñado para incrementar el número de mujeres en los cargos de elección, sólo eso. Para garantizar que las brechas de género en el ámbito político sean superadas, deben combatirse las barreras sociales, culturales, económicas e institucionales. El contexto político y democrático es igualmente importante para determinar el éxito de un sistema de cuota de género. Un sistema de cuotas exitoso requiere el reclutamiento activo de los partidos políticos para integrar a sus filas mujeres calificadas que puedan aspirar a cargos de elección popular y cumplir con las cuotas.

La R-cuadrada, resultado de los modelos presentados, demuestra que existen muchas variables que no se encuentran en los aspectos sociales o económicos y que ayudarían a entender este fenómeno. Vélez y Martínez (2007, 161) afirman que

[...] algunas de las causas más importantes que propician la subrepresentación de las mujeres en el poder político pueden encontrarse en el comportamiento de las élites políticas, en sus procesos de reclutamiento y en la dinámica del sistema político institucional, puesto que desde su creación ha respaldado al modelo androcéntrico como eje para la realización de las actividades políticas.

Queda entonces en la agenda de futuras investigaciones incorporar variables políticas que puedan determinar qué factores inciden de forma más contundente en el porcentaje de representación política que las mujeres pueden obtener en el ámbito municipal, y que no es explicado en su totalidad por los modelos vertidos en la presente indagación. Bari (2005) establece que tanto la participación política como el acceso a cargos formales de representación para las mujeres varían de país en país y a lo largo y ancho de los mismos. Por tanto, para futuras investigaciones deben de considerarse aspectos particulares del contexto nacional, debido a que la validez externa de este tipo de análisis es muy reducida.

El empoderamiento de las mujeres es un proceso que continúa su marcha. Si bien el siglo xx marcó transformaciones fundamentales en las estructuras sociales que permitieron el tránsito femenino del ámbito meramente reproductivo al productivo, en el inicio del siglo xxi la cuota de género debe ser un primer paso para acercar a las mujeres a los espacios de decisión pública, a niveles verdaderamente representativos.

Por tanto, se sugiere legislar en materia de género en las entidades federativas que a la fecha no cuentan con una cuota máxima de representación para un género.

Además, la mayoría de las leyes y códigos electorales estatales consideran supuestos en los que este principio puede ser violentado. Así, es necesario incorporar la obligatoriedad de las cuotas de género tanto para elecciones en ayuntamientos como para los congresos locales. Para los casos en que no se acaten estas disposiciones, también deben establecerse sanciones severas a los partidos políticos.

De manera complementaria, para las elecciones a diputados y senadores deben seguirse respetando las adecuaciones electorales del

2002. Sin embargo, los esfuerzos deben superar el acatamiento de la normatividad. Es necesario que se diseñen e implementen políticas de género que permitan mitigar las brechas todavía existentes en el propio ámbito político, pero también en el laboral y social.

Bibliografía

- Ballington, Julie (2005), "Introduction", en *Women in Parliament: Beyond numbers*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Suecia, pp. 24-30.
- Bari, Farzana (2005), "Women's political participation: Issues and Challenges", mimeo.
- Christy, Carol A. (1989), "Sex Differences in Political Participation: Processes of Change in Fourteen Nations", *Contemporary Sociology*, vol. 18, núm. 1, pp. 74-75.
- Comisión Nacional de la Mujer et al. (2004), *El enfoque de género en la producción de las estadísticas sobre participación política y toma de decisiones en México. Una guía para el uso y una referencia para la producción*, México.
- Dahlerup, Drude (2003a), "Quotas are changing the history of women", presentado en *The implementation of quotas: African experiences*, foro realizado en Pretoria, Sudáfrica.
- (2003b), "Comparative studies of electoral gender quotas", presentado en *The implementation of quotas: The Latin American experiences*.
- (2005), "Increasing women's political representation: New trends in gender quotas", en *Women in Parliament: Beyond numbers*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Suecia, pp. 141-153.
- Espinal, Rosario, Jonathan Hartlyn y Jana Morgan Kelly (2004), "Democracia y género en República Dominicana".
- Flick, Glenda (2000), "Gender equality in the sphere of local government", en *Local government elections 2000: From transition to consolidation*, foro realizado en el Centro de Convenciones Cedar Park, Woodmead, Johannesburg, pp. 37-45.

- Hlupekile Longwe, Sara (2000), "Towards realistic strategies for women's political empowerment in Africa", *Gender and Development*, vol. 8, núm. 3, pp. 24-30.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2003), *Mujeres y hombres en México*, Aguascalientes, México.
- Massolo, Alejandra (2003), "El espacio local: oportunidades y desafíos para el empoderamiento de las mujeres. Una visión latinoamericana", *Observatorio, mujeres y participación política*, boletín núm. 4, Colombia, p. 4-8.
- Nkone, Memke (2000), "Participation in local government: a rural perspective", en *Local government elections 2000: From transition to consolidation*, foro realizado en el Centro de Convenciones Cedar Park, Woodmead, Johannesburg, pp. 46-49.
- Palley, Marian Lief (2001), "Women's Policy Leadership in the United States", *Political Science and Politics*, vol. 34, núm. 2, pp. 247-250.
- Rodríguez, Victoria E. (2006), "Mexico's federalism: where are the women?", en Santibáñez, Lucrecia *et al.*, *Desarrollo regional y competitividad. Memorias 2005 Ibergop-México*, vol. VIII, Ibergop-México/CIDE/ Porrúa, México, pp. 183-202.
- Shvedova, Nadezhda (2005), "Obstacles to women's participation in Parliament", en *Women in Parliament: Beyond numbers*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Suecia, pp. 33-50.
- Squires, Judith (2004), "Gender Quotas in Britain: A fast track to equality?", en *The research program on gender quotas (Working paper series, núm. 1)*.
- Vélez Bautista, Graciela y Juan Iván Martínez Ortega (2007), "Género y gobiernos municipales: el caso de Villa Guerrero, Estado de México (2003-2006)" *Política y Cultura*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, núm. 28, pp. 157-177.
- Welch, Susan (1977), "Women as Political Animals? A Test of Some Explanations for Male-Female Political Participation Differences", *American Journal of Political Science*, vol. 21, núm. 4, pp. 711-730.
- Zabludovsky, Gina (2007), "Las mujeres en México: trabajo, educación superior y esferas de poder", *Política y Cultura*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, núm. 28, pp. 9-41.

Leyes Federales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Leyes y códigos estatales

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.
Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Ta-
basco.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de
Campeche.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de
Guanajuato.

Código Electoral del Distrito Federal.

Código Electoral del Estado de Aguascalientes.

Código Electoral del Estado de Chiapas.

Código Electoral del Estado de México.

Código Electoral del Estado de Guerrero.

Código Electoral del Estado de Michoacán.

Código Electoral del Estado de Puebla.

Código Electoral del Estado de Tlaxcala.

Código Electoral para el Estado de Colima.

Código Electoral para el Estado de Morelos.

Código Electoral para el Estado de Sonora.

Código Electoral para el Estado de Tamaulipas.

Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Código Estatal Electoral del Estado de Durango.

Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Esta-
do de Coahuila de Zaragoza.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán.

Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California.

Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.

Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Ley Electoral del Estado de Hidalgo.

Ley Electoral del Estado de Jalisco.
Ley Electoral del Estado de Nayarit.
Ley Electoral del Estado de Nuevo León.
Ley Electoral del Estado de Querétaro.
Ley Electoral del Estado de Sinaloa.
Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.
Ley Electoral del Estado (Zacatecas).
Ley Electoral de Quintana Roo.

Bases de datos

Grupo Financiero Banamex-Accival (2004), *México electoral*.
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2000), *Censo General de Población y Vivienda*.
— (2005), *II Conteo de Población y Vivienda*.
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), *Índice de Desarrollo Humano Municipal*.

Sitios de internet

Instituto Nacional de las Mujeres (www.inmujeres.gob.mx).
Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (www.inafed.gob.mx).
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (www.inegi.gob.mx).
Jstor (www.jstor.org).
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, sede México (www.undp.org.mx).

Gobernabilidad y partidos políticos después del 2006

*Juan Pablo Navarrete Vela**

La intención del siguiente artículo es exponer las características de la gobernabilidad, la influencia de los partidos políticos y los retos actuales en el sistema político mexicano. He agrupado la explicación en tres secciones para analizar teórica y empíricamente la relevancia del tema. El objetivo central es precisar que la gobernabilidad no se reduce al buen gobierno, puesto que implica cuestiones sociales y responsabilidad directa de los partidos políticos.

La estrategia metodológica parte de la teoría de sistemas, relacionada con elementos de la teoría de los partidos políticos y del institucionalismo. La estrategia comparativa será útil para delimitar similitudes y diferencias teóricas y empíricas. Entiendo el sistema político como el principal soporte para la actividad política, económica, social y cultural. En él intervienen diversos actores políticos, así como la utilización de entes administrativos para mantener el *status quo*.

Palabras clave: gobernabilidad, democracia, elecciones, gobernanza, Congreso de la Unión.

Governance, political parties in post-presidential election context, 2006

This article discusses the characteristics of governance, the influence of political parties and the current challenges of the Mexican political

* Candidato a doctor en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, sus líneas de investigación son partidos políticos y procesos electorales, gobernabilidad y democracia y liderazgo político. Correo electrónico: jpnvela@hotmail.com

system. In order to analyze the relevance of the subject both theoretically and empirically, this paper is divided in three sections. The main purpose of this paper is to show how governance is not reduced to good government, but implies both social issues and direct responsibility of political parties. The methodological strategy of this paper is based on the systems theory, and soul elements of institutional and political parties' theories.

The comparative strategy will be useful for establishing differences in theoretical and empirical spheres.

Keywords: governance, democracy, elections, House of Representatives.

El trabajo muestra la relevancia de la gobernabilidad como mecanismo de negociación entre el Poder Ejecutivo y los partidos políticos. Así mismo, reflexiona cómo ésta es un elemento fundamental para el acercamiento e impulso de iniciativas y proyectos de carácter nacional.

Examinar la evolución del sistema político y los instrumentos de diálogo del Congreso permiten conocer las transformaciones e influencia de un sistema de partidos más competitivo y plural.

El trabajo permite evaluar, a partir de las características de la gobernabilidad, el proceso de perfeccionamiento y consolidación de la democracia en México.

Los aportes de esta investigación no sólo se enfocan en cuestiones empíricas, sino en aspectos teóricos de la gobernabilidad, el sistema político mexicano y los retos actuales del Poder Ejecutivo.

Los temas tratados se relacionan directamente con la función del Congreso de la Unión y el impacto de los partidos como promotores de un ambiente de gobernabilidad y estabilidad.

Un aporte fundamental se orienta a examinar la elección presidencial de 2006, las campañas electorales, el papel de los candidatos y la influencia del Poder Ejecutivo antes y después del resultado definitivo.

Considero que el artículo "Gobernabilidad, partidos políticos en el contexto posterior a las elecciones presidenciales de 2006" aporta, a través de una metodología comparativa, aspectos teóricos sólidos para estudiar la relación del liderazgo político en un contexto de gobierno dividido.

La intención del siguiente artículo es exponer las características de la gobernabilidad, la influencia de los partidos políticos y los retos actuales en el sistema político mexicano. He agrupado la explicación en tres secciones para analizar teórica y empíricamente la relevancia del tema. El objetivo central es precisar que la gobernabilidad no se reduce al buen gobierno, sino que implica cuestiones sociales y responsabilidad directa de los partidos políticos.

La estrategia metodológica parte de la teoría de sistemas, relacionada con elementos de la teoría de los partidos políticos y del institucionalismo. La estrategia comparativa será útil para delimitar similitudes y diferencias teóricas y empíricas. Entiendo el sistema político como el principal soporte para la actividad política, económica, social y cultural. En él intervienen diversos actores políticos, así como la utilización de entes administrativos para mantener el *status quo*.

Características de la gobernabilidad

De entrada, encuentro una relación entre gobernabilidad democrática y partidos políticos, pues considero que son un actor primordial en la toma de decisiones ante los espacios legislativos. Por partido entenderé

[...] una organización duradera, cuya esperanza de vida sea superior a la de sus dirigentes. Estable, dotada de relaciones regulares y diversificadas. Una voluntad deliberada de los dirigentes locales y nacionales para tomar y ejercer el poder –solos o en coalición– y no sólo de influir sobre él (La Palombara y Weiner, 1966, 35).

A partir de entender a los partidos como una organización clave, las relaciones regulares se presentan en las instancias judiciales, electorales y de representación ante los órganos gubernamentales.

Al interior de los partidos también existe un proceso de representación y una estructura organizacional con reglamentos y estatutos regulares. Al decir “regulares” no señalo que sean completamente democráticas y transparentes, sino constantes.

Un segundo concepto útil para caracterizar la gobernabilidad es el de sistema político.

Por sistema político nos referimos al conjunto de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que cumplen funciones de dominación política y administración social, así como personal directivo que (en sus interacciones con los ciudadanos y los grupos) las sostiene y las utiliza (Camacho, 1977, 613).

Éste es fundamental para comprender la función de cada parte del sistema, pues la interconexión es directa y los efectos se presentan en los diversos componentes. En este caso, la gobernabilidad incide en el funcionamiento efectivo y eficiente de las estructuras¹ (Selznick, 1952, 194) políticas, sociales y administrativas del gobierno; también incluye responsabilidades ideológicas ante los nuevos desafíos de la globalización.

La gobernabilidad la entiendo como un proceso político dinámico, en la cual las diversas partes se acomodan de acuerdo con la coyuntura política; dos factores son fundamentales: el poder y la autoridad. Estos aspectos logran permear en el funcionamiento de las instituciones públicas, los cuales logran o no metas y objetivos para el desarrollo político, social y económico.

La idea de proceso dinámico la he adoptado del trabajo de Bruhn (1997), quien señala un esquema de análisis muy sugerente. Éste es útil para explicar el proyecto político del gobierno. Estudia las causas, el entorno y los efectos de los partidos políticos en el sistema político. El segundo elemento expuesto es la cooperación mutua. Sobre este aspecto el contexto es esencial para construir una explicación acerca de la gobernabilidad.

El tercer y cuarto son la consolidación en la toma decisiones, así como la estabilidad y coherencia de los documentos o proyectos.

Por gobernabilidad es pertinente acotar el siguiente significado:

¹ Estructuras formales: racionalmente ordenadas a sus objetivos. Estructura informal: reflejo del esfuerzo espontáneo de los individuos y subgrupos por controlar las condiciones de subsistencia. La estructura informal termina por ser a la vez indispensable e influyente en el mismo sistema formal de delegación y control.

La gobernabilidad puede ser entendida como la capacidad de gobernar, diseñar y ejecutar políticas públicas con eficacia y eficiencia. La relación entre la reducción y resolución de los problemas que plantea una sociedad compleja. Ambas capacidades se desenvuelven sobre la base de ciertos modos y patrones de gobierno que implican un determinado diseño institucional de relaciones entre poder ejecutivo y parlamento, de las relaciones entre los actores políticos, y entre estos y el aparato estatal (Faxas, 2004).

A partir de esta definición, la gobernabilidad democrática incluye la interrelación e interconexión de los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), las instancias legislativas (Cámara de Diputados y Senadores), y la influencia clave del Poder Judicial en la mediación de los conflictos y controversias entre los diversos ámbitos de gobierno.

No podemos reducirla a una interpretación instrumental de la política, sino extenderla a los diversos ámbitos de gobierno. Por tanto, está estrechamente ligada a la capacidad, no sólo personal, sino profesional de ejercer el poder público.

Al principio de este trabajo señalé la pertinencia de entender la gobernabilidad más allá de la simple eficiencia del gobierno. Es claro que operar la estructura gubernamental no es tarea fácil, las acciones necesitan consenso y legitimidad ante la ciudadanía. La relación entre los Poderes de la Unión y los ciudadanos ha sido lejana, ya que no existen estímulos más allá de votar cada tres o seis años. Un pendiente es incorporar y perfeccionar mecanismos de participación ciudadana como el referéndum, plebiscito, y consultas ciudadanas, para propiciar la vinculación activa de los ciudadanos a las decisiones del gobierno.

La gobernabilidad ejercida en México necesita orientarse no sólo a la rendición de cuentas de las instituciones públicas, sino a una relación que vaya más allá de un simple acceso a la información.

Antes de continuar con la explicación me parece pertinente distinguir entre los términos de *gobernabilidad* y *gobernanza*, los cuales a pesar de incluir contenidos afines, no expresan lo mismo.

El concepto de gobernanza está siendo utilizado en diversas subdisciplinas de las ciencias sociales. A pesar de que hay numerosas diferencias en la manera en que es definido y utilizado, existen elementos comunes tales

como el énfasis en las reglas y las cualidades de los sistemas, la cooperación para incrementar la legitimidad, y la eficacia y la atención a nuevos procesos y acuerdos públicos y privados (*Véase* Kooiman).

Esta definición de gobernanza se enfoca hacia cuestiones de cooperación social, así como a la relación existente entre asuntos públicos y privados. Para Jan Kooiman los mecanismos de respuesta son analizados desde una óptica de interacción socio-política. Además, se rodea de elementos sociales fuera del gobierno. Por contraparte el concepto de gobernabilidad se orienta en la mayoría de los estudios a la eficiencia y eficacia.

La perspectiva de sistemas que he propuesto refiere a la gobernabilidad como un proceso, en el cual la participación de actores sociales y políticos es constante, y la aparición de conflictos es vista desde una noción positiva como lo señala Giovanni Sartori: los partidos políticos son como un “sistema político en miniatura, ya que en sí y por sí mismo el partido tiene una estructura de autoridad, un proceso representativo, un sistema electoral, así como subprocesos para reclutar dirigentes, definir y resolver conflictos internos.” (Sartori, 1992, 12). A través de los conflictos, se dirimen diferencias y se logran establecer innovaciones. En cambio, si todo permanece estable, sin cuestionar las acciones, los actores políticos fuera del gobierno son débiles y no son capaces de presionar a la administración federal. Sartori propone el término para solucionar los conflictos como “institucionalizar el disenso”. Los conflictos pueden ser vistos desde dos ópticas: negativa y positiva. La primera como la falta de autoridad y la segunda como oportunidad de adaptación. Las organizaciones que no modifican sus objetivos, están destinadas a desaparecer y mantener tensión entre las partes. En este caso, si el gobierno no establece medidas y mecanismos para aumentar el nivel de gobernabilidad, las tensiones políticas se incrementan hasta propiciar descontento social.

El académico Theodore Lowi señala lo siguiente acerca de la solución de conflictos:

Para la estabilidad de los grupos y la eficacia para resolver conflictos se necesita la negociación; al mismo tiempo, la cohesión del grupo mayor

se conserva en razón de las metas que comparten los grupos particulares que lo constituyen, ya que ningún grupo dominante puede contener el conflicto partiendo, subdividiendo y distribuyendo casi al infinito los intereses y beneficios en juego (Lowi, 2003, 110).

El trabajo de Lowi concibe al grupo decisor como una cohesión del grupo mayor similar al de coalición dominante de Angelo Panebianco (1986). El trabajo del autor destaca la unidad, el entendimiento, los arreglos pacíficos, institucionales y no institucionales. El respeto de las prácticas informales es vital para que el gobierno alcance mayores niveles de gobernabilidad, y así logre sus objetivos, metas y fines.

En este artículo, la cohesión del grupo mayor es esencial para equilibrar el roce entre las estructuras que integran el sistema político. La definición de Lowi coincide con lo expuesto por Panebianco en aspectos como el consenso, comunicación política e integración de intereses, la estabilidad y la unidad del grupo dirigente. Lowi introduce el elemento de la eficacia y la negociación en la solución de problemas. La perspectiva muestra una relación donde la imposición no es el medio para la estabilidad, sino que se construye mediante el diálogo e inclusión de diversos puntos de vista. El poder se observa de manera distributiva-horizonta l entre los actores políticos y el funcionamiento de las instituciones que interactúan en el sistema. Hasta aquí he expuesto algunas consideraciones acerca de la gobernabilidad, en el siguiente apartado expondré las diferencias entre gobernabilidad y gobernanza.

Gobernabilidad y gobernanza

Hemos esbozado características básicas de la gobernabilidad, ahora reflexionemos de manera comparada acerca de la diferencia entre ésta y la gobernanza. José Vargas señala lo siguiente:

El desarrollo político o *governance* ocurre en todas las instancias del sistema político y orienta los cambios fundamentales de la democracia liberal. Un sistema político liberal fuerte que se oriente hacia la democracia

no necesariamente requiere de una sociedad civil también fuerte, pero sí apoyada en valores liberales que fortalecen las estructuras políticas, de tal forma que tienda a equilibrar las diferencias económicas y sociales que crea el mercado (Vargas, 2007, 11).

El autor se enfoca en destacar la interconexión de las ramas del gobierno, principalmente los cambios hacia la democracia, pero no restringe la gobernanza como un mecanismo de transformación de la sociedad misma. El desarrollo político del sistema se relaciona con todas las partes, pero no de manera exclusiva hacia la democracia.

Guillermo Jiménez y Chaparro Ramírez ofrecen el siguiente esquema para estudiar la gobernanza:

La gobernanza critica la idea tradicional y jerárquica de un buen gobierno central capaz de proveer una dirección a la sociedad a partir de un proceso racional de decisión e implementación de políticas públicas. La gobernanza moderna es ante todo, un nuevo modo de gobernar, más cooperativo, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos (Jiménez y Ramírez, 2007, 116).

Los autores orientan su trabajo hacia una visión a contracorriente de la gobernabilidad. En primera instancia destacan que la gobernanza no reduce y limita al gobierno como el único actor para dirigir el rumbo, sino que existen otros actores políticos, igualmente interconectados, con independencia y propuestas. La dirección se construye entre estos diversos actores y el gobierno. La toma de decisiones no recae solamente en el Poder Ejecutivo, sino entre los demás poderes de la federación, los partidos políticos, la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y asociaciones políticas.

Los autores señalan la formulación y aplicación de políticas públicas a partir de racionalidad técnica, pero también política y ciudadana. La gobernanza incluye la implementación de mecanismos de participación no sólo institucional-gubernamental, sino mediante nuevas formas de acceso al poder político y social. Por tanto, la gobernanza va más allá de la eficiencia y eficacia del gobierno. Se orienta

hacia la integración y vinculación de la sociedad como mecanismo de transformación social. Los investigadores también señalan que la gobernanza incluye estructuras:

La gobernanza como dimensión de análisis, puede hacerse operativa a partir del concepto de estructuras de gobernanza, que permite expresar las formas diversas entre las relaciones entre actores públicos y privados en torno a temáticas y subsistemas de políticas específicos. Existen tres tipos de estructuras: arreglos neocorporativos, formas de autorregulación de la sociedad y redes mixtas. Esta última entendida como patrones estables de relaciones entre actores interdependientes (Jiménez y Ramírez, 2007, 117).

Jiménez y Ramírez conciben la gobernanza desde tres categorías de análisis: el tipo de nuevos mecanismos entre las instituciones, ya sean públicas o privadas. Es decir, los instrumentos de colaboración intergubernamental con la sociedad. Desde esta perspectiva la ciudadanía desempeña un papel vital para orientar el rumbo al gobierno. La segunda categoría se enfoca en la forma de autorregulación, concepción novedosa, ya que implica una rendición de cuentas de la sociedad. Casi siempre se estudia ésta desde el gobierno hacia la ciudadanía, pero aquí el proceso es inverso. Por consiguiente, las actividades cotidianas y políticas son evaluadas como cultura política. El tercer punto se refiere a las redes mixtas como la relación entre toda la estructura del sistema político.

Esta concepción incluye arreglos formales e informales, asociaciones gubernamentales y organizaciones civiles. La red se distribuye de manera horizontal y vertical, por tanto, todos alcanzan acceso directo e indirecto. Esta tercera categoría es la que más dificultades representa, porque se define como un tipo ideal, la cual no siempre concuerda con la realidad político-social, pero que sí es útil como marco de referencia.

Mientras la gobernabilidad se orienta al tipo de relaciones, la gobernanza se enfoca en cómo debería responder la sociedad ante el cambio político. James Avery (2008) señala que innovar en las prácticas del sistema político es fundamental para asegurar participación

directa e indirecta de la ciudadanía. Veamos ahora cómo influyen los incentivos de cooperación en la gobernabilidad.

Incentivos de colaboración

Para que exista una relación equilibrada entre los poderes de la federación, la ingeniería institucional es fundamental, ya que no es posible sin responsabilidad política y sin reglamentación estricta que dicte derechos y obligaciones.

En el estado moderno de derecho, principios vinculantes rigen el alcance de Poderes de cada uno de los órganos políticos y dejan un área discrecional extensa donde razones políticas determinan de manera autónoma el bien público y los intereses del Estado. Por encima de esa área discrecional no hay razones de Estado que puedan trascender el marco jurídico (Herdegen, 2007, 13).

Matthias Herdegen propone responsabilidad jurídica y responsabilidad política en el ejercicio del gobierno. “Se establece responsabilidad jurídica cuando en el manejo de funciones políticas se viola la normatividad. Las directivas normativas para un buen gobierno responsable son de mayor trascendencia para una institucionalidad estable y eficiente” (Herdegen, 2007, 13).

En el caso de México, este tipo de responsabilidad es discrecional sobre todo en los titulares del Poder Ejecutivo salientes. Hay un código informal que no permite llegar a acciones legales a los ex presidentes. También existe el caso inverso, llegar a acciones políticas discrecionales, como el desafuero de Andrés Manuel López Obrador. Si bien existían irregularidades jurídicas, la intención fue eminentemente política. “La responsabilidad jurídica termina cuando la normatividad no establece reglas claras de juego” (Herdegen, 2007, 13).

Reflexionemos el desafuero desde la teoría de juegos, específicamente desde el “Game of Chicken (juego del gallina)” el cual parte del siguiente supuesto:

(Game of chicken) es aquel en el que cada uno de los dos jugadores conduce un vehículo en dirección a la del contrario y el primero que se desvía de la trayectoria del choque pierde y es humillado por comportarse como un gallina. La expresión “juego del gallina” se aplica como metáfora a una situación en la que dos bandos se enzarzan en una escalada en la que no tienen nada que ganar y en la que sólo el orgullo evita que se echen atrás (Ginits, 2000).

Cuando el gobierno federal encabezado por el presidente Vicente Fox decidió comenzar el desafuero a Andrés Manuel López Obrador, se presentó una situación de teoría de juegos. El origen y desenlace estaba previsto desde antes. El juicio fue enteramente político antes que jurídico, aun así el presidente Fox siguió, y el candidato del PRD entró en la misma dinámica, estando dispuesto a ir a la cárcel. Ambos corrían desde esta perspectiva en una misma pista paralela.

Los actores participantes fueron el gobierno federal, PRI-PAN y el propio PRD. Si seguimos el dilema del juego de la gallina, la fuerza, el orgullo político se presentaron en un inicio, pero al final, quien se detuvo fue el gobierno de Vicente Fox, situación que le restó carisma y legitimidad ante la ciudadanía. El dilema fue, seguir y asumir consecuencias negativas para su gobierno y para el candidato del PAN, Felipe Calderón. Por otra parte, quien resultó favorecido por retractarse fue López Obrador.

Otro de los mecanismos de colaboración entre actores son los medios de comunicación. “Aunque los medios carecen de responsabilidad política propia, cumplen un papel muy importante en la relación con la responsabilidad política: les corresponde desarrollar la debida sensibilidad pública para hechos que impliquen responsabilidad política [sic]” (Ginits, 2000). Los medios son considerados como un cuarto poder, por la influencia sobre la ciudadanía. Son capaces de mostrar la cara más dócil o más corrupta del gobierno, partidos y candidatos. Sin embargo, existe una delgada línea entre reglamentar la actividad de informar, ya que se podría cuestionar la libertad de expresión. Por tanto, la reglamentación en este aspecto conlleva beneficios y perjuicios.

Otros de los incentivos de cooperación es la transparencia como mecanismo de inserción de la ciudadanía al acceso a la información. De igual forma se orienta también hacia la distribución del poder.

La transparencia entendida como una política pública, se explica en razón de la gobernanza, pues se relaciona con prácticas horizontales del poder en las cuales los gobernados tienen el derecho a informarse sobre el comportamiento institucional del Estado. No es la transparencia visualizada desde la gobernanza una práctica más, sino una muy importante que se relaciona con los nuevos vínculos que se establecen entre el Estado y los ciudadanos (Uvalle, 2007, 49).

La transparencia es una vía para quienes se sienten desvinculados de la actividad política. Así, los ciudadanos detentan su derecho a la información a través de la creación y perfeccionamiento de instituciones como el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), aunque no es suficiente.

Juan Manuel Ortega señala que un mecanismo de cooperación vital en la democracia es acordar con los grandes sindicatos, lo cual promueve y ofrece ante la ciudadanía la disposición de negociar.

Los resultados de la cooperación para los sindicatos ligados a los partidos distintos del partido del presidente se podrían ver como ventajosos y capaces de aumentar su apoyo electoral. Esto parece indicar que la relación entre los partidos políticos y el movimiento obrero en un sistema presidencial, recientemente democratizado, y con alianzas partidarias fuertes, es vital para crear mecanismos con los que se logren acuerdos para la gobernanza económica o el llamado *social partnership* (Ortega, 2006, 250).

Además de consensar con los sindicatos, el autor también propone controles presidenciales. Coaliciones políticas no en sentido electoral, sino en términos ideológicos y legislativos para promover reformas estructurales entre todos los partidos políticos.

El régimen presidencialista en un contexto multipartidista puede llegar a producir ganadores minoritarios. Éste es el caso de las elecciones presidenciales de julio del 2000, cuando Vicente Fox ganó la presidencia con sólo el 42% de los votos. Por ello, parece que uno de los imperativos para crear Congresos y gobiernos capaces de construir acuerdos, y por tanto, de lograr la gobernanza económica, es el desarrollo de mecanismos insti-

tucionales para que los presidentes sean apoyados por grandes coaliciones (Ortega, 2006, 250).

Egon Montecinos realiza una propuesta teórica realmente sugerente. Su investigación vincula de manera real y operativa al Estado con la sociedad civil. Tal vez una de las limitaciones de esta perspectiva ideal es que no considera la actuación de redes intermedias, sino que se enfoca en el acercamiento de la sociedad civil hacia el gobierno y viceversa.

La gobernanza de proximidad y participativa es una propuesta teórica específica que emerge dentro de la discusión en torno a la gobernanza. No se plantea como un simple cambio en la dimensión operativa del Estado, sino como una transformación que afecta la relación sustantiva entre el Estado y la sociedad civil, y se entiende como un espacio potencial de profundización democrática a partir de dos vectores claves: la participación y la proximidad. Es decir, a través del fortalecimiento de redes pluralistas, abiertas e inclusivas y el fortalecimiento de los espacios locales de gobierno (Montecinos, 2007, 324).

Entre la gobernabilidad y la gobernanza, si bien existen diferencias técnicas, ideológicas y operativas, ambas contemplan un aspecto común, la vinculación de la sociedad civil con el ejercicio público del gobierno. Una se enfoca en los instrumentos, mientras la otra en las cualidades de la relación. Los estudios académicos han propuesto categorías ideales, aspectos descriptivos *de cómo debería de ser* y los pendientes para perfeccionar el sistema democrático. Marco Cepik coincide en la tarea y razón del Estado como promotor de gobernabilidad y gobernanza. El autor sostiene la siguiente perspectiva: “La capacidad de formulación e implementación de políticas públicas del Estado es una dimensión inseparable de la democracia. Debe adecuar su capacidad institucional para hacer valer las reglas e implementar decisiones y garantizar el cumplimiento de una gestión efectiva” (Cepik, 2005, 78).

En el siguiente apartado abordaré la relación entre partidos y gobernabilidad, y cómo éstos han repercutido en la evolución del sistema político mexicano.

Influencia de los partidos en la gobernabilidad

En este artículo asumo la postura de que la participación de los partidos políticos es fundamental para garantizar la gobernabilidad. Éstos influyen en los cambios programáticos y normativos como la aprobación de leyes, modificación y adecuación de las instituciones, gestión de los recursos públicos, así como en el presupuesto anual de la federación. Si bien los partidos tienen un papel trascendental, su actuación encuentra límites propios del sistema de partidos. “El debilitamiento de los partidos políticos está condicionado por los arreglos institucionales que delimitan los mecanismos, procedimientos y actores involucrados en los procesos de decisiones políticas” (Vargas, 2007, 14).

La participación de los partidos la observo como si se tratara de agentes racionales, como lo concibe Anthony Downs: “el partido es, pues, un grupo poco coherente de personas que cooperan principalmente con el fin de que alguno de sus miembros ocupe cargos en el gobierno” (Downs, 1973, 26).

En esta concepción los partidos son vistos como agentes racionales, quienes ofrecen alternativas de utilidad costo-beneficio en las cuales los ciudadanos votan por la opción que les represente el máximo nivel de bienestar. Los partidos políticos, en ciertos casos, actúan con racionalidad política. Es decir, utilizan estrategias para maximizar beneficios y reducir los costos electorales.

El modelo de Downs considera la actitud interesada de los miembros en la actividad política, y se combinan actitudes personales y sociales. Sin embargo, no se puede restringir la definición a la ambición y codicia de poder, y olvidar cuestiones de bienestar colectivo. En la definición sobresale la cooperación entre los miembros para conseguir un fin, lo que muestra la efectividad del liderazgo gubernamental para agrupar los diversos intereses y competir para lograr un objetivo común.

Desde esta perspectiva de competencia (Sartori, 1992), la gobernabilidad cuenta con una relación estrecha con el cambio político, sin reducirla a la eficiencia gerencial, pero que sí incluye la utilización de fórmulas racionales para conseguir objetivos específicos.

La gobernabilidad incluye dos aspectos de suma importancia, la negociación y el consenso, los cuales parecen estar ausentes en la actual coyuntura política. Fiedrrich Dorsch señala los siguientes factores que intervienen en el proceso de negociación:

El estatus de las partes negociadoras. El hecho de que el negociador sea un delegado o un independiente. Se debe de observar el grado de amenaza de la otra parte. La urgencia de tiempo. La experiencia de los negociantes. Las variables personales de los negociadores influyen también, si son puntuales y ordenados, si se expresa correctamente, si utilizan un lenguaje cordial y amable, si actúa con ambición de poder, etc. (Dorsch, 1994, 520).

En una negociación, una de las partes obtiene mayor ventaja sobre las demás, todos ganan, pero uno gana más. Coincido con el autor en que la coyuntura política es irrepetible y proporciona a la parte negociadora oportunidades o debilidades para alcanzar el objetivo. Los argumentos expuestos por Dorsch son puntuales para efectuar una negociación efectiva. La idea del autor se perfecciona con las siguientes interrogantes: ¿Qué ocurre cuando la negociación ha sido intervenida previamente y los arreglos ocultos favorecen a uno? Si es así ¿cómo debe actuar el negociador excluido? La negociación y la racionalidad electoral es un recurso utilizado con frecuencia por el gobierno.

Los aportes de Dorsch Fiedrich son complementados con la percepción de Giandomenico Majone sobre la necesidad de análisis especializados para apoyarse en las decisiones. “Los asesores especializados juegan un rol trascendental, pues ellos proveen la técnica, para que la decisión represente los mayores beneficios y la reducción de los costos” (Majone, 1997, 35).

La preparación técnica es fundamental para la toma de decisiones. Para Majone un análisis factible no debe descuidar ningún aspecto, señala la función limitada de los analistas administrativos sobre el ambiente externo, pues no poseen relaciones políticas para que las propuestas tengan mayor efecto. Las circunstancias políticas son elementos a considerar en las decisiones de analistas, funcionarios y políticos.

Sobre lo expuesto por el autor italiano señalamos que la eficacia de los especialistas no sólo radica en la preparación técnica de los asesores, sino en la disposición de los encargados del gobierno para escuchar las recomendaciones, por tanto, en un liderazgo personalista del gobierno (como el caso del presidente Vicente Fox) no causan el mismo efecto que en un liderazgo de grupo, puesto que éste último es más abierto a las opiniones y críticas. Dicho lo anterior, altos índices de gobernabilidad requieren de calidad de información y de operadores políticos en todos los niveles.

Los estudiosos de la gobernabilidad señalan cuatro elementos para estudiar el papel central del gobierno: “Percepción de la legitimidad, importancia central del papel de los ciudadanos, visión de un proyecto sobre la sociedad en la que actúa, y adaptación de la gestión pública” (Munck, 2003, 45).

Los partidos políticos cumplen la función de interlocución ante el gobierno. La gobernabilidad requiere disposición para resolver las diferencias en el marco democrático de las instituciones políticas, por tanto, la complejidad social se convierte en complejidad institucional, siendo los partidos los portavoces de los ciudadanos, mas no los únicos. Sartori desarrolla tres aspectos fundamentales para el estudio y análisis al interior y exterior de los partidos:

Canalización, comunicación y expresión. El primer aspecto se refiere a los fines y medios del partido. [...] el fin de los partidos políticos, es buscar el poder por medio de elecciones, de manera pacífica e institucional. El segundo elemento son los mecanismos de transmisión y comunicación de ideas. El partido institucionaliza el disenso, no sólo se comunica con los demás partidos, sino al interior del mismo. En el tercer aspecto canaliza las demandas de la sociedad, es una especie de conductor y trasmisor de ideas, aunque también toma parte y puede manipularlas (Sartori, 1992, 55).

El esquema de Sartori de canalizar, comunicar y expresar es fundamental en una sociedad democrática que busca gobernabilidad en las instituciones políticas. Para interpretar la gobernabilidad es útil distinguir criterios clave como: grado de legitimidad, la representati-

dad, la responsabilidad ante el público y la eficacia, así como el grado en el que el contexto se ve influenciado por la gestión de los asuntos públicos. Estos aspectos resultan esenciales en el sistema político mexicano, sobre todo en la actualidad compleja de 2008, en la cual los avances electorales no son suficientes para garantizar la interlocución de los actores políticos, específicamente en el Congreso de la Unión.

Insertemos a la explicación el caso actual de los partidos de oposición, específicamente las fracciones que apoyan a Andrés Manuel López Obrador en el Partido de la Revolución Democrática, quienes cuestionan el origen del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, lo califican como ilegítimo, pues conciben el resultado de la elección como fraudulenta.²

Para los demás partidos no fue así, fue una competencia cerrada, que si bien provocó fallas técnicas, éstas no son suficientes para descalificar todo el proceso electoral. La gobernabilidad posterior a las elecciones presidenciales en 2006 fue tensa, pero de ninguna manera estuvo en riesgo la estabilidad del sistema político, ni del régimen legalmente establecido. La actuación del PRD respondió a su origen mismo. La visión de partido-movimiento cobró relevancia, no sólo después de 2006, sino en 2008 ante la posible reforma energética.

Un segundo aspecto señalado por el autor es el papel central de los ciudadanos. La gobernabilidad es entendida como la posibilidad de presión y de diálogo de los ciudadanos hacia las instancias legislativas, además del tipo de respuesta hacia las demandas legales, o legítimamente establecidas. En la actualidad se han presentado diversos mítines y marchas organizados principalmente por Andrés Manuel López Obrador.

El tercer aspecto se orienta hacia la capacidad del gobierno para emprender proyectos y planes de desarrollo. Cuando los partidos, organizaciones políticas y sindicales no se sienten incluidos en los grandes pactos sociales, la gobernabilidad es cuestionada, *pero no puesta en riesgo*, pues ésta no radica sólo en la eficacia administrativa, sino en la integración social.

² De acuerdo con los resultados oficiales del Instituto Federal Electoral, el ganador fue Felipe Calderón. Andrés Manuel López Obrador obtuvo 35.31%, contra 35.89% de Felipe Calderón Hinojosa. Fuente: Instituto Federal Electoral <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/nac.html>

El último punto es la gestión pública, tal vez sea uno de los elementos cruciales en el ejercicio del poder político. En éste se entrelazan la capacidad institucional, el carisma de quienes encarnan las secretarías y los resultados que éstas proveen a los ciudadanos. Cuando la percepción es negativa, no sólo son necesarios los cambios en el discurso político, sino el relevo de titulares u operadores políticos en el gobierno.

Un elemento reciente en el funcionamiento del Congreso es el gobierno dividido, Lorenzo Córdova señala las siguientes características:

Por gobernabilidad se entiende la capacidad del Estado para tomar decisiones de manera eficiente, eficaz y rápida. Desde esa perspectiva, resulta obvio que en el fenómeno de “gobierno dividido”, donde faltan mayorías predefinidas en los órganos legislativos, se presenta un consecuente aumento de tensiones entre éstos y el Poder Ejecutivo, e implica un déficit en términos de gobernabilidad. No es casual que en un contexto similar, el Legislativo lleve la carga de la responsabilidad de la “parálisis” o del retraso en la toma de las decisiones (Córdova, 2005).

Un elemento que señala Córdova es la eficiencia y la rapidez en la gestión pública. Las políticas, programas y reacciones ante desastres naturales, implican la acción directa del gobierno. Considero que la rapidez gubernamental no debe aplicarse a la aprobación rápida de ciertas iniciativas; sin embargo, la democracia se construye de mayorías, y si éstas negocian, las minorías deben acatar el juego democrático y consensuar la aprobación de las mismas. Los grupos parlamentarios no quedan desprotegidos, todos ganan, pero, como señala Crozier, uno gana más que otro.

El gobierno dividido es un proceso reciente en el funcionamiento de los Órganos Legislativos: por un lado, el titular del Ejecutivo es de un partido, la mayoría en el Congreso es de otro, y existe una pluralidad en el reparto de los escaños restantes, lo cual es un escenario complicado para el gobierno en turno. ¿Cuál o cuáles son las posibles soluciones? Redefinir los mecanismos de asignación de escaños o la vía de conciliación de intereses. Crozier y Friedberg (1997) distinguen

tres maneras de resolver conflictos: dominación, imposición a los demás, compromiso, acuerdo bajo concesiones recíprocas y la integración, la mejor solución, donde ambas partes del conflicto ganan.

Los argumentos expuestos por Crozier y Friedberg se enfocan específicamente en cómo se puede construir la gobernabilidad, cómo deben estar conformadas las partes del todo. Las tres soluciones para afrontar los conflictos son útiles para estudiar la forma en que el gobierno resuelve las disputas internas y externas al Poder Ejecutivo. Los argumentos expuestos por el autor se dirigen a dos cuestiones: a las normas de la organización y a la relevancia del liderazgo para solucionar los conflictos. Sin embargo, considero que el aporte puede ser utilizado no sólo para el conflicto, sino también para la construcción de consensos, programas del partido y gobierno; así como reformas a los reglamentos.

Las transformaciones políticas y administrativas en el sistema democrático de nuestro país han propiciado nuevas formas y prácticas de gobernar. Mauricio Merino destaca lo siguiente:

El gobierno ya no controla la administración electoral.
Ley de transparencia y acceso a la información pública.
Ley de servicio profesional de carrera.
El papel de la Suprema corte de Justicia de la Nación.
Resurgimiento del federalismo (Merino, 2006).

Estos cambios han incidido en un mayor ejercicio de parte de los ciudadanos. No obstante, la participación es limitada. No porque el gobierno obstruya, sino por la apatía de introducirse en los mecanismos de participación ciudadana. Los elementos descritos por Merino resaltan que la gobernabilidad también se relaciona con prácticas administrativas y eficientes, aunque en la realidad sigan existiendo prácticas clientelares propias del sistema político mexicano.

La autonomía de gestión y de funcionamiento del Instituto Federal Electoral fue uno de los pilares de la reforma política de 1996-1997, en la cual se dotó de autonomía e independencia definitiva al organismo, lo cual produjo, desde 1997 hasta antes de 2006, confianza, legitimidad y transparencia de los procesos electorales federales. Sin

embargo, esta credibilidad fue cuestionada con su actuación en los resultados de las elecciones presidenciales de 2006. Para John Booth y Mitchell Seligson (2005) la legitimidad del gobierno y de las instituciones son factores imprescindibles para la estabilidad del sistema político. Por tanto, cualquier gobierno electo debe establecer de inmediato consenso y negociación con los partidos perdedores.

El reducido margen de victoria del ganador sobre el segundo lugar generó la expectativa de fraude electoral, situación que quedó esclarecida con la calificación del ganador vía el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, se produjo desconfianza de los ciudadanos. La gobernabilidad en el IFE empujó a los partidos a remover al consejero presidente, Luis Carlos Ugalde, y al posterior nombramiento de Leonardo Valdés Zurita.

En un contexto de enfrentamiento y señalamientos entre los propios partidos, un mecanismo de acotamiento es la institucionalización de su estructura. Cuando está delimitado por sus propias normas, su funcionamiento es regulado por órganos de dirección e instancias que evitan discrecionalidad informal. La institucionalidad de los partidos es primordial para la postura ante el gobierno. Si ésta es débil, el posicionamiento es incierto, desde su fundación hasta 2008, el PRD es quien evidencia la falta de consolidación organizacional.

La institucionalización de los partidos es un elemento esencial para obtener una gestión política eficiente de la gobernabilidad democrática. Los partidos políticos son un medio de representación que afecta la gobernabilidad, y por tanto el sistema democrático. De tal forma que una buena representación promueve la gobernabilidad, aunque no siempre lo que es bueno para la democracia es bueno para la gobernabilidad (Vargas, 2007, 12).

Hans Stockton (2001), al igual que Angelo Panebianco, señala la necesidad de institucionalizar a los partidos en su funcionamiento interno. El autor destaca que el sistema de partidos debe cambiar su ingeniería tradicional hacia prácticas efectivas. Hasta aquí la exposición de la relación de los partidos políticos con la estabilidad institucional de la gobernabilidad. En el siguiente apartado realizaré un

diagnóstico a partir de estudiar la evolución del sistema político en su etapa clásica para contrastar las innovaciones actuales.

Retos de la gobernabilidad

Evolución del sistema político mexicano

Antes de abordar los retos de la gobernabilidad, es pertinente estudiar el desarrollo clásico del sistema político mexicano, para entender los cambios y limitaciones en el contexto actual.

El sistema político priísta había logrado superar políticamente las grandes rebeliones obreras de finales de los cincuenta, la gran devaluación de 1954 y la gran represión de 1968, pero a costa de minar la legitimidad y la fuerza del grupo en el poder. El gobierno podía sostenerse sólo a base de mecanismos de represión-concesión, hasta que llegara-como llegó-la hora de cuentas finales (Ramírez, 2007, 56).

En 1965, Pablo González Casanova señalaba que “la democratización, era la base y requisito indispensable del desarrollo democrático” (González, 1965, 226). En 1968 se presentó una primera gran fisura y comenzó un proceso de “liberalización” (Cárdenas, 1998, 19), controlado a través de la reforma política de 1977, misma que aunque concedida, influyó en la apertura del sistema para reconocer a las organizaciones políticas clandestinas, y así diversificar la participación política.

Esta reforma sólo fue el comienzo de modificaciones significativas en años posteriores en los niveles de competitividad. Éstas fueron parte de una estrategia de apertura gradual, desarrollada por la élite política ante el crecimiento de tensiones políticas resultado del periodo entre 1968 y 1976.

En la reforma de 1977 los partidos políticos fueron definidos como entidades de interés público y se reformuló el sistema de representación, así los partidos pequeños podrían acceder a más escaños. Durante el periodo de 1979-1982 se introdujo la representación proporcional

con 100 diputados, además de los 300 de mayoría relativa. Desde el gobierno se plantearon varios elementos básicos para otorgarla; José Antonio Crespo cita los siguientes:

Integrar a la izquierda revolucionaria al juego electoral, así presumiblemente haría menos atractiva la vía armada y tendería a moderar ideológica y estratégicamente a la llamada izquierda histórica.

Garantizar al candidato oficial no contender solo en una elección presidencial.

Abrir válvulas de escape a la tensión ciudadana.

Otorgar nuevos estímulos a la oposición, así permanecería dentro del juego electoral (Crespo, 1998, 266).

El proceso electoral de 1988 fue otra fisura del sistema político autoritario. A partir de las elecciones del 6 de julio, se evidenciaron las siguientes características:

Pérdida de consenso político tanto del PRI como del aparato de Estado;

El rechazo popular a las medidas de política económica implementadas por Miguel de la Madrid, y por tanto, el rechazo a la previsible continuidad de las mismas en el gobierno de Salinas;

La regionalización del voto ciudadano, con una clara presencia cardenista en el centro del país —Michoacán, Estado de México y Distrito Federal.

La creciente participación ciudadana demandaba voto y elecciones transparentes (Sotelo, inédito, 34).

El sistema de partido hegemónico (Sartori, 1992) presentaba un agotamiento institucional. En esa elección el PRI fue puesto a prueba en la competencia electoral; para no ser rebasado, el gobierno manipuló los resultados para proclamarse vencedor. El Poder Ejecutivo era el encargado de organizar, vigilar y validar las elecciones.

El régimen político mexicano (Salazar, 2001, 415) permitió durante varias décadas un sistema de partidos no competitivo, lo cual permitía la victoria del mismo partido. Los poderes Judicial y Legislativo fueron relegados al Ejecutivo a través de facultades constitu-

cionales y metaconstitucionales (Carpizo, 1978), así éste ejercía un poder excesivo.

El principio de división de poderes quedaba en segundo plano, escrito en la Carta Magna, pero con una aplicación prácticamente nula; el sistema de partidos privilegiaba de manera significativa al PRI, así garantizaba la victoria en las elecciones, incluso antes de la contienda.

Las elecciones se realizaban como lo establecía la ley, pero carecían de limpieza y no reunían los elementos necesarios de los sistemas democráticos.

Dentro de este esquema, los comicios formalmente competitivos, aunque en la práctica no lo fueren, cumplieron una función fundamental para legitimar al régimen, pues sin ese tipo de elecciones difícilmente se podía presumir su carácter democrático. De este modo las elecciones siempre fueron celebradas cada vez que un nuevo gobierno accedía al poder. De hecho puede decirse, la tradición electoral en México es bastante antigua. En la tradición sí, pero en la práctica no (Crespo, 1998, 262).

El sistema político mexicano comenzó a cambiar a partir de las victorias de la oposición en algunos estados de la república: en Baja California (1989) por primera vez le fue reconocido el triunfo al PAN. “El federalismo mexicano conoció importantes modificaciones a partir de 1989, fecha en la cual [tuvo lugar] la primera elección de un gobernador ajeno al PRI. Se presentó autonomía de los gobernadores y debilitamiento del poder presidencial” (Modoux, 2006, 516).

Posteriormente el PRI comenzó a perder ciudades y estados importantes, la competencia se tornó más equitativa. Ya se posibilitaba el reconocimiento de los triunfos de la oposición en las entidades federativas, así como en los municipios.

En octubre de 1990 se suprimió la CFE (Comisión Federal Electoral) y se creó el IFE (Instituto Federal Electoral) como organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; sin embargo el Ejecutivo mantenía el control del organismo a través de la Secretaría de Gobernación. La década de 1990 no sólo en México, sino en América Latina, generó un proceso de presión hacia mecanismos más democráticos.

Las sucesivas medidas de ajuste adoptadas por los partidos, sumado al deterioro de la calidad de vida y la inequidad creciente, minaron la fe en ellos. Durante toda la década, el Estado supeditó al mercado y ello implicó la aprobación de medidas neoliberales antidemocráticas. Se dio una paulatina deslegitimación de los gobiernos democráticos, ya que éstos solamente se habilitan en la praxis del óptimo ejercicio del gobierno y de los resultados obtenidos (Paltán, 2005, 48).

La etapa de democratización (Huntington, 1976), a mi parecer, se reforzó con las diversas reformas electorales (1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994), siendo de gran avance la de 1996-1997 donde el IFE logró su autonomía total respecto del gobierno federal. Así, México comenzó a ser parte de lo que Huntington (1994) llamó la tercera ola democrática.

La segunda mitad de los años noventa fue, sin lugar a dudas, el escenario de importantes cambios en el sistema político mexicano. Cambios que se dejan ver en muy diferentes esferas de la vida política, de la lucha por el poder y el ejercicio de las responsabilidades gubernamentales (Larrosa, 1997, 109).

Durante el periodo de 1997-2000 el PRD ganó la capital del país. En 1997 la elección federal y local mostró que el partido hegemónico estaba ya desmantelado a nivel estatal y el paso siguiente fue la alternancia en la Presidencia de la República. El 2 de julio no puede ser entendido como algo espontáneo, sino como producto de una “ruta de transición gradualista” (Lujambio, 1996, 17).

Para el ambiente académico después del 2000, la transición debía ir más a fondo, a través de una reforma del Estado, a fin de cambiar la estructura del sistema político, para lograr un equilibrio real de poderes. Una reforma para modificar el origen, el ejercicio y la responsabilidad del Ejecutivo y de los otros poderes. La opción para modificar esta relación es la posibilidad de un régimen presidencial reformado. Académicos como Dieter Nohlen, Alonso Lujambio, y Diego Valadés señalan la factibilidad de realizar una adecuación funcional a través de pesos institucionales. Introducir mecanismos para flexibilizar su funcionamiento.

Lujambio afirma que es posible realizar una serie de arreglos institucionales para lograr la estabilidad de una democracia presidencial. Señala que se debe buscar un sistema de reformas constitucionales para lograr un adecuado control del Ejecutivo por parte del Legislativo y cambios en costumbres políticas y constitucionales viciadas. Diego Valadés es partidario de un sistema presidencial renovado o reformado a través de consolidar la eficacia democrática de las instituciones.

La gobernabilidad en el sistema político mexicano está íntimamente ligada a la transición democrática. Con las reformas políticas y con el arribo de la oposición al gobierno federal, la presidencia de la república como institución ha requerido mecanismos de pluralidad para dialogar con los demás partidos, así como promover la aprobación de reformas políticas, constitucionales y secundarias.

En este contexto, la gobernabilidad en el Congreso de la Unión es relevante, pues determina el rumbo político de varios sectores y actores políticos en constante disputa democrática. En el contexto de 2008, se encuentra en discusión un paquete de modificaciones expresadas por el presidente Felipe Calderón al sector energético, un tema nacional que requiere del consenso de todos los partidos.

La situación no es fácil, el PRD ha asumido una posición de defender el patrimonio nacional clausurando el Congreso. La toma de éste por una minoría exhibe los mecanismos endebles de la gobernabilidad entre el Ejecutivo y los partidos del Frente Amplio Progresista (PRD, Convergencia y Partido del Trabajo). Hemos hablado a lo largo de este trabajo de la capacidad y disposición de diálogo, factores débiles en el gobierno de Felipe Calderón.

El enfrentamiento entre los partidos en el Congreso en torno a la reforma energética trae a debate un elemento de gobernabilidad: ¿cuántos partidos políticos son realmente necesarios? Este es un tema realmente discutible, pues requiere de un análisis profundo acerca de la efectividad y la representatividad. Reflexionemos brevemente acerca de si son más efectivos los sistemas de mayoría o los sistemas de representación proporcional.

Los sistemas de mayoría relativa, o mejor conocidos en los países occidentales como *First-Past-The-Post* (FPTP), poseen una incidencia directa en el establecimiento de las legislaturas. En los sistemas electo-

rales, la visión mayoritaria implica una mayoría de los gobernantes, pues la elección es directa, ya que pueden ser electos por distritos uninominales (donde pueden ganar un escaño –caso de México– o bien votos electorales como en Estados Unidos).

Los sistemas mayoritarios asumen claridad en la responsabilidad para la toma de decisiones en las legislaturas. En los sistemas de mayoría, gana el candidato con mayor cantidad de votos en un distrito uninominal. Para ganar, los competidores tienen que utilizar todos los medios, estrategias, e información disponible para contar con un mayor potencial y posibilidades de victoria.

Si los sistemas de RP están destinados a satisfacer la prueba de la equidad, podríamos suponer que todos los países democráticos los habrían adoptado. Pero algunos no lo han hecho. Han elegido, por el contrario, mantener los arreglos constitucionales que tienden a incrementar considerablemente la proporción de escaños obtenidos por el partido que recoge el mayor número de votos. Este sistema es utilizado en Gran Bretaña, y en los estados, donde se elige a un único candidato en cada circunscripción, y vence el candidato con mayor número de votos. Para el caso mexicano lo podemos denominar sistema de mayoría relativa (MR) (Dahl, 1999, 152).

En el sistema mayoritario, el número de partidos es un elemento importante, pues usualmente propicia la participación de dos partidos fuertes (bipartidismo) con pocas posibilidades de un tercer partido. Robert Dahl nos señala:

Entre las democracias más antiguas, el sistema electoral más común es aquel diseñado deliberadamente para producir una correspondencia fiel entre la proporción del número total de votos atribuidos a un partido en las elecciones y la proporción de escaños que obtiene el partido en la Legislatura. A este arreglo se le conoce generalmente como un sistema de representación proporcional (Dahl, 1999, 151).

El sistema proporcional implica la participación de una cantidad mayor de actores en la toma de decisiones mediante arreglos institucionales

para dar la posibilidad a los partidos pequeños de alcanzar representación en el Congreso. Criterios como: alcanzar un mínimo de porcentaje de votación para poder acceder a los escaños de RP, y presentar candidatos mediante una lista plurinominal que presenta el partido.

En los sistemas proporcionales interactúan múltiples partidos, voto proporcional, participación de diversos actores en la toma de decisiones. En los sistemas de representación proporcional encontramos la existencia de más partidos (multipartidismo) pueden variar entre tres, cuatro o hasta cinco partidos, por la razón de que se asigna un porcentaje de la votación a los partidos pequeños, y este porcentaje se traduce en escaños. El efecto del sistema electoral proporcional es que alienta la existencia de partidos consolidados, acompañados de partidos pequeños.

Si los sistemas proporcionales alientan un sistema multipartidista, entonces lo podemos llamar como lo señala Sartori: pluralismo moderado (3-5 partidos) hasta un pluralismo atomizado (más de 8 partidos). El sistema proporcional alienta la fragmentación entre los partidos, además presupone cuotas o requisitos para la representación de las minorías, es decir, umbrales para asignarles escaños. En el caso de México, los mecanismos y fórmulas democráticas son fundamentales para entender el sistema electoral y de partidos. José Woldenberg afirma que se adopta:

La democracia como el método y la técnica que permite a los ciudadanos elegir a los dirigentes, quienes se encuentran controlados y responsabilizados en los marcos que señala el orden jurídico del país, con la finalidad de garantizar el goce de los derechos humanos... es el sistema en el cual los gobernantes son electos periódicamente por los electores; el poder se encuentra distribuido entre varios órganos con competencias propias y con equilibrios y controles entre ellos, así como responsabilidades señaladas en la Constitución con el objeto de asegurar los derechos fundamentales (Woldenberg, 2007).

Woldenberg y Carpizo señalan que el sistema político mexicano, pese a las dificultades de ingeniería constitucional, es estable y perfectible: “el sistema presidencial es democrático, genera una división

de Poderes que fomenta el control, puede ser un sistema estable y productivo” (Woldenberg, 2007). Estoy de acuerdo tanto con Carpizo como con Woldenberg; los mecanismos del ejercicio público se han adecuado a la nueva realidad política de nuestro país. Los cambios democráticos se remontan a por lo menos cuatro décadas.

¿Qué condiciones amenazan la gobernabilidad? Ante esta pregunta surge una reflexión: ¿los conflictos políticos y sociales colocan en riesgo la estabilidad en el sistema político? Los procesos políticos, al ser cambiantes y dinámicos, producen una coyuntura en la cual los actores políticos utilizan todas las herramientas para acceder al poder, tales como asesores especializados, expertos en *marketing* político y estrategias y medios.

La dirección en el gobierno advierte la existencia de diversos actores que intentan acceder al poder máximo o cercano al presidente. Esto es permitido porque están inmersos en un sistema con reglas democráticas informales que permiten la existencia de disenso al interior y la rotación de cargos. En este sentido, Lowi señala que las decisiones se aplican con fines comunes. Por tanto, habla en términos de un sistema multicéntrico de poder, el cual define:

Un sistema multicéntrico, es una organización que tiene distintos elementos y que éstos tienen diversas características, el poder está altamente descentralizado, es fluido y situacional. No hay una sola élite, sino un sistema multicéntrico, en donde los muchos centros viven en constante y mutua relación de conflicto y negociación, es decir, ocurre un proceso intergrupual (Majone, 1997, 35).

Lowi presenta un concepto atractivo para situar a los grupos que están cerca del poder del presidente. Sostiene además que el poder en los partidos políticos debe ser descentralizado, pero con un control definido por un grupo de personas en la cima del partido. Además de concebir al grupo como multicéntrico, también lo sitúa como un sistema de coaliciones de poder. En esta reflexión se destaca que el poder es situacional, este elemento complementa la definición de liderazgo carismático situacional expuesto por Tucker (1976) y que en este trabajo entiendo como coyuntural.

El respeto mutuo de los centros de influencia es un indicador de la democracia en el gobierno. Los conflictos son normales, pero no como motivo de tensión, sino de oportunidad de mejora. El sistema multi-céntrico de poder pretende un sistema funcional con reglas claras, una estructura orgánica que permite un liderazgo conciliador, esto último premisa de la gobernabilidad.

Retomando el caso de la gobernabilidad en el sistema político, a través de mostrar las debilidades de los partidos que aspiran acceder al gobierno, antes y después de las elecciones presidenciales, los candidatos, y en mayor medida el partido en el gobierno, utilizan un discurso político de desestabilización, produciendo una política de miedo al cambio.³ Esto ocurrió en 1994 con el levantamiento armado en Chiapas, además de los asesinatos políticos en el PRI. En el 2006 las condiciones políticas permitieron al PAN recurrir a prácticas del viejo régimen priísta.

Dicho lo anterior, las campañas políticas y el discurso político de los candidatos influyeron en la percepción de los ciudadanos respecto de la gobernabilidad, pero esto no significa que realmente se vea amenazada la continuidad y el funcionamiento del gobierno y de sus instituciones, a menos que sea un golpe de Estado autoritario, en el cual se llega a un Estado de excepción, donde las garantías y la legalidad de las instituciones es violentada.

Legalidad se refiere al cumplimiento de las normas y procedimientos funcionales, es decir, que se cumplan todos los requisitos jurídicos aceptados por los demás actores políticos. Legitimidad: se refiere a la aceptación de la sociedad fuera de los marcos legales. Si la legitimidad jurídica se refiere a la Ley, la legitimidad política se refiere al ejercicio del poder. Si el poder político es percibido como legítimo será mayoritariamente obedecido, mientras que el percibido como ilegítimo será desobedecido, salvo que se obtenga obediencia por medio de la violencia (Fernández, 2002, 34).

³ En el caso de Andrés Manuel López Obrador, la denominada “guerra sucia” o “campaña de miedo” parece haberle funcionado al candidato del PAN, aunque más adelante debió retirar del aire los spots en radio y televisión, por mandato del IFE, ya que denigraban la imagen del candidato López Obrador.

El autor señala un punto crucial, la obediencia como respuesta a las acciones legítimas del gobierno, es decir, el aparato y el poder autorizado de la violencia es ejercido sólo por el Estado, pero cuando las condiciones de estabilidad y gobernabilidad son altas, la obediencia de parte de los ciudadanos se origina de manera normal, como producto de la satisfacción democrática. La gobernabilidad no se reduce a un simple discurso, sino a la fortaleza del régimen político y a las modificaciones graduales a las leyes de nuestro país. En el año 2000, la coyuntura electoral permitió la alternancia política en la presidencia de la república de manera pacífica, ordenada, legítima y legalmente del PAN.

La transición a la democracia comenzó desde los municipios y los gobiernos y llegó a la presidencia de la república en ese año. Las condiciones democráticas no cambiaron abruptamente, sino que se fueron construyendo con las diferentes reformas electorales. El sistema político mexicano está en un proceso de consolidación democrática, definida como:

La resultante de las transiciones exitosas, y termina con la incertidumbre y provisionalidad característica de los procesos de transición, así también cuando los actores se han sentado y obedecen una serie de reglas más o menos explícitas, que definen los canales a recurrir para acceder a los roles del gobierno, la normalidad se convierte en una característica fundamental de la vida política; aquí la democracia es vista como el único juego válido en el pueblo aunque no a todos les gusta. Mientras más exitosos hayan sido los acuerdos durante la transición, habrá menos sobresaltos, para que la transición se consolide (Cárdenas, 1998, 13).

La gobernabilidad democrática es parte de este largo y complejo proceso de transición. Ahora bien, ¿el estancamiento legislativo podría amenazar la gobernabilidad?

A partir de esta inquietud surge la siguiente explicación: los Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), fueron diseñados para que existiera un mecanismo de balances y contrapesos, en la teoría ocurrió así, en la práctica política de nuestro país no. A partir de la década de 1990 el Poder Ejecutivo comenzó a ser cuestionado

por los poderes Legislativo y Judicial, la razón fue la pérdida de mayoría por parte del PRI, así como la relevancia del Poder Judicial de la Federación.

Al existir cambios democráticos, sobre todo en el terreno electoral, la democracia fue avanzado, pero los mecanismos en las instancias legislativas no han sido adecuados para un Congreso sumamente plural. La consecuencia es un Congreso acostumbrado a imponer y no a negociar y llegar a consensos entre los partidos representados.

Los mecanismos de control del ejercicio público en el sistema político mexicano están en constante transformación y adecuación. El principal referente de las novedades de ingeniería institucional proviene del sistema presidencial de Estados Unidos, pero al momento de aplicar o adaptar tales instrumentos ésta no siempre encaja. Lo que se necesita es generar propuestas propias y específicas a la realidad de la democracia en México. Scott Mainwaring y Mariano Torcal señalan que el tipo de sistema de partidos y la fortaleza del sistema político se relacionan estrechamente con el grado de institucionalización de las estructuras político-burocráticas.

Los sistemas de partidos de las democracias de los países menos desarrollados están mucho menos institucionalizados. Los vínculos entre votantes y candidatos que funcionan en sistemas no institucionalizados de las democracias y semidemocracias son mucho más personalistas (Mainwaring y Torcal, 2005, 141).

A través de esta exposición se ha afirmado que el sistema político se fue modificando mediante reformas al régimen político; éstas cambiaron el funcionamiento de un sistema no competitivo hacia uno con mecanismos y procedimientos más plurales en la disputa por el poder político. Irma Méndez de Hoyos también concuerda con esta realidad política.

La transición a la democracia en México implicó la transformación paulatina de los partidos políticos y el paso de un sistema de partido hegemónico a uno plural y competitivo. En este proceso de cambio influyeron factores como las reglas formales del juego, plasmadas en las leyes electorales, y

la modernización paulatina de las estructuras económicas y sociales del país. Con el desgaste que ello supone de mecanismos como el corporativismo y el clientelismo (Méndez, 2007, 8).

En la siguiente y última parte de este trabajo se hará una reflexión desde una perspectiva multidisciplinaria, a partir de la sociología, filosofía política, además de la psicología social, para enunciar los desafíos de la gobernabilidad.

Desafíos de la gobernabilidad

Para Miguel Basáñez, estudioso de la política comparada, “la gobernabilidad en México ha sido normal, aunque no libre de dificultades y riesgos” (Véase Basáñez). Es decir, sí han existido condiciones que supongan problemas en el régimen y en el sistema político, propios de cualquier democracia en proceso de consolidación, pero no indican momento alguno de ingobernabilidad. Comparto la idea de Basáñez y la complemento con lo expuesto por Sefchovich: para considerar ingobernable a un país, las instituciones, órganos legislativos, instancias de impartición de justicia y las dependencias de servicios públicos, tendrían que dejar de funcionar, estar paralizados, para catalogarlo de ingobernable, además de suponer que el gobierno no contará con la capacidad de reacción y solución de demandas.

La idea de que no existe ingobernabilidad se confronta con la percepción acerca de la eficacia democrática, cuestionada por Abelardo Alvarado Alcántara:

Una transición incompleta con una democracia ineficaz.

Un inmovilismo legislativo, inflexible e indispuesto a los consensos para conseguir reformas estructurales.

Incapacidad del Ejecutivo y el Congreso para realizar acuerdos.

Desprestigio de la política, liderazgos débiles, fracturas y crisis de los partidos, falta de credibilidad de las instituciones gubernamentales.

Debilitamiento de la institución presidencial por las cambiantes del rumbo y la falta de respeto de la autoridad presidencial.

Una deficiente coordinación de las acciones de gobierno, con pocos resultados.

Agravando lo anterior, los medios de comunicación, pareciera que son los que definen la agenda política, los tiempos y las prioridades (Véase Alvarado).

Se ha citado a Alvarado por no estar de acuerdo con todas sus aseveraciones. Primero, el proceso de transición es dinámico, de pistas paralelas, las cuales no corren al mismo tiempo; entonces, siempre existirá la necesidad de transitar hacia acciones, mecanismos y procedimientos más democráticos en cualquier régimen político.

Boin Arjen (2006) señala que las nuevas políticas públicas arrojarán una revolución en el control del Poder Ejecutivo mediante instrumentos de legitimidad.

El inmovilismo legislativo no es una consecuencia directa del partido en el gobierno, si bien es cierto que la ausencia de capacidad de los operadores políticos, los mecanismos de control, son producto de un diseño ineficiente del régimen histórico en el poder hasta el año 2000.

De acuerdo con Alvarado, el PAN quiere actuar con las mismas prácticas del pasado para la aprobación de iniciativas; sin embargo, la etapa aquella cuando el presidente de la república mandaba los proyectos y el Congreso los aprobaba sin problemas ha quedado en el pasado.

Resulta fácil compartir la idea de la incapacidad del Poder Ejecutivo para realizar acuerdos; esto proviene del estilo personal de los titulares del gobierno de realizar política *versus* el protagonismo de los partidos de oposición para negociar. Así como la idea del desprestigio de la política a partir de los escándalos de corrupción, tráfico de influencia, liderazgos a modo en los sindicatos, etcétera. Si bien esto no afecta directamente la gobernabilidad, sí resta credibilidad y legitimidad a las acciones de los actores políticos.

Alvarado señala como punto clave el debilitamiento de la institución presidencial. Durante el sexenio de Vicente Fox se debilitó la autoridad del titular del Poder Ejecutivo, pues las organizaciones perduran más en el tiempo que los propios dirigentes.

Las organizaciones políticas tienen fines y metas, perduran en el tiempo más que los individuos.

Sirven para tres fines esenciales: intención de lograr objetivos, para regular las relaciones entre los individuos y las estructuras son el ambiente donde se ejercita el poder (Hall, 1994).

Respecto del último punto, resulta complejo entender a los medios de comunicación como un cuarto poder, capaz de establecer prioridades, escalar peticiones y definir los temas de discusión nacionales.

En realidad existe una fuerte influencia de éstos, pero no al grado en que lo señala Alvarado. No obstante, los medios de comunicación –no sólo en México, sino en todo el mundo– a través de la globalización logran penetrar en lugares en los cuales las acciones de gobierno difícilmente son visibles; por tanto, sí consiguen incidir en la visión de los ciudadanos acerca de la gobernabilidad, y ésta repercute en ciertas decisiones a la hora de los procesos electorales. Respecto a si es una decisión lineal o una relación colateral, no es tema exhaustivo de este trabajo.

En este punto de la exposición se agrega la visión de gobernabilidad de Norbert Lechner. El autor señala ciertos desafíos sociales para las sociedades actuales:

Configuración de una sociedad global.

Reestructuración de la trama social, económica y cultural.

Redefinición de lo nacional.

Gobernar los cambios.

Transformaciones de la subjetividad (Lechner, 2000).

Es interesante explicar la gobernabilidad desde una perspectiva sociológica y psicológica, sobre todo en temas como los expuestos por el autor. Se orientarán sus argumentos al caso actual de México. El proceso de globalización en el mundo trae consigo la conformación de una sociedad global, en cultura, formas de vestir, incluso de aplicar o ejercer política; por tanto, las negociaciones y el consenso se tornan globales. Existe una reconfiguración de lo público y de las implicaciones de ello; por ejemplo, temas como la reelección de legisladores y

del presidente, el aborto y los matrimonios entre personas del mismo sexo, son temas globales que en México han producido protestas y manifestaciones a favor y en contra. Estas demandas han requerido de acciones de pluralidad y entendimiento del gobierno, recordemos que la gobernabilidad desde nuestro punto de vista incluye la estabilidad y la paz social. Para Gaan Narottam (2007) insertarse en la globalización no siempre representa mayores condiciones de democratización, por lo cual, los gobiernos deben centrarse en generar instrumentos de apertura política antes de concebir el sistema global como la solución democrática.

La gobernabilidad para Lechner incluye reestructurar el entorno social, económico y cultural; se hará énfasis sobre el económico. Es innegable el avance de la ciencia y la tecnología, lo cual acarrea diversificación de mercados, ampliar negocios con socios en el extranjero, así como establecer acuerdos y tratados financieros. El gobierno es el encargado de priorizar los objetivos y los alcances de éstos, con el supuesto del bienestar de la población en general.

En 2008 existe un tema polémico: la reforma al sector energético, específicamente sobre la contratación de servicios de exploración y refinamiento en Petróleos Mexicanos (Pemex). Existe una realidad, la exploración y explotación en aguas profundas como en la mayoría de los países productores de petróleo; sin embargo, la falta de acuerdos para establecer una agenda para la discusión y las implicaciones en el mediano y largo plazo, ha producido un ambiente tenso de gobernabilidad en el Congreso de la Unión, pero de ninguna manera significa que las demás instituciones dejarán de funcionar.

El tercer punto, redefinición de lo nacional, se orienta hacia la postura nacionalista del Frente Amplio Progresista de cerrarse al diálogo, a clausurar las tribunas de las cámaras de Diputados y Senadores, defendiendo la noción de que el petróleo es de todos los mexicanos. La pregunta es la siguiente: ¿seguir con el petróleo sin modernización energética? o ¿modernización racional, negociada y consensada entre todos los actores políticos? Me inclino a no ignorar la realidad de Pemex, pero en condiciones de discusión, sin apresuramientos, con el tiempo suficiente para refinar una propuesta viable de modernización.

Los puntos cuatro y cinco del autor se refieren más a cuestiones subjetivas del ejercicio del gobierno desde la visión de lo que deberían ser los ciudadanos, es decir, más participativos, con alto sentido de cultura política y responsabilidad, así como cultura de la legalidad, factores que ayudan a entender y ejercer con mayor claridad la gobernabilidad en todos los ámbitos de la sociedad.

José Vargas Hernández estudia las características de la gobernabilidad y las implicaciones en la economía de mercado y la sociedad, señala:

El buen gobierno, esencia de la gobernabilidad democrática se centra en los procesos de formulación y ejecución de políticas creadoras y reguladoras de instituciones y mecanismos que permitan a los actores colectivos acordar, negociar y asumir funciones de vigilancia de la esfera pública (Vargas, 2006, 82).

Para Vargas las acciones del gobierno deben permitir la interacción de las estructuras gubernamentales, las organizaciones sociales y los partidos políticos a fin de lograr ventajas competitivas en una sociedad global. La palabra clave en este argumento del autor es “reguladoras”, por tanto, el gobierno, como buen administrador, funcionará como mediador en los conflictos, no como actor que imponga condiciones, sino como interlocutor. El problema se presenta cuando el gobierno es juez y parte; entonces ya no cumple con la tarea antes dicha y se produce un conflicto de intereses.

El autor menciona un argumento crucial para entender un nuevo concepto de gobernabilidad: “Una perspectiva más visionaria es la que puede equilibrar funciones de los mercados, los estados y la sociedad civil, de tal forma que evite los excesos regulatorios y se diseñen las estructuras para transparentar y normalizar los sistemas de información y de contabilidad.” Asimismo, argumenta un gobierno activo en las decisiones económicas y de mercado. Max Kaase (2000) complementa el esquema de Vargas con la influencia de la revolución tecnológica en los medios de comunicación. Contrario a la percepción de Sartori, Kaase evalúa las virtudes de la televisión y el internet en la actividad política.

Otra percepción acerca de la gobernabilidad es la de Rolando Cordera, quien señala que no habrá gobernabilidad ni orden democráticos en medio de tanta pobreza y tan oprobiosa desigualdad.

Si bien páginas atrás se señaló la importancia de no ignorar las necesidades en el régimen fiscal y la modernización de Pemex, también es innegable la situación estructural de pobreza de millones de mexicanos, para quienes la democracia o la gobernabilidad son temas ajenos; la globalización aún más. Es pertinente señalar que acabar con la pobreza no es tarea de la democracia ni mucho menos de la gobernabilidad. Es una tarea conjunta entre gobierno, instituciones educativas y los propios ciudadanos; en otras palabras, es una cuestión estructural de largo plazo.

La nueva gobernabilidad requiere mecanismos no sólo de administración gerencial, sino de administración social e inclusión cultural, para que a éstos la globalización los inserte con mayores ventajas competitivas como en los países desarrollados. En el contexto actual, ¿cuál es el papel de los partidos o gobiernos de izquierda en la gobernabilidad? Ludolfo Paramio señala que el arribo de gobiernos de izquierda en América Latina presupone la utilización de un tipo específico de discurso político, el del populismo.

En los últimos años, a través de las elecciones, han llegado a los gobiernos de diferentes países de América Latina formaciones políticas genéricamente denominadas de “izquierda”. No obstante, cualquier observador medio sabe de las diferencias marcadas que existen entre Michelle Bachelett y Hugo Chávez o entre Luiz Inacio Lula Da Silva y Evo Morales, por ejemplo. Discernir lo que une y divide, lo que emparenta y distingue a esa constelación que por facilidad englobamos bajo el denominador de “izquierda”, y a la izquierda del populismo (Paramio, 2006).

En México no fue la excepción. El discurso presidencial de Andrés Manuel López Obrador se basó en regresar las condiciones del Estado de bienestar, el subsidio del gobierno en áreas estratégicas, lo cual mandó señales de preocupación entre los empresarios y el régimen saliente de Vicente Fox. Para éstos, se encontraba en peligro la gobernabilidad y la estabilidad económica del país. En mi percepción,

el riesgo se orientaba hacia una crisis de representación, pero no una crisis del régimen.

Las instituciones se encontraban en un momento fuerte, si no es que en el óptimo. La estructura política habría resistido la victoria de cualquier candidato diferente de Felipe Calderón. Ludolfo Paramio señala lo siguiente acerca de la crisis de representación: “estas crisis en América Latina se han resuelto sin quebrantamiento de las reglas constitucionales, o al menos haciendo un esfuerzo por salvar las apariencias.” (Paramio, 2006).

Finalmente, examinemos la competencia política de las elecciones de 2006 a partir del esquema de la teoría de juegos. El dilema del prisionero es un ejemplo claro, pero atípico, de un problema de suma no nula. “En este problema de teoría de juegos, se supone que cada jugador, de modo independiente, trata de aumentar al máximo su propia ventaja sin importarle el resultado del otro jugador” (Poundstone, 2005). Esto fue evidente previo a las elecciones presidenciales, cuando los candidatos se valieron de estrategias legales o no, funcionales y de señalamientos constantes. El objetivo fue la victoria, sin importar el adversario. Cada candidato eligió traicionar al otro en términos de campaña, pero curiosamente señalan los estudiosos del tema que los jugadores obtendrían un mejor resultado si colaborasen. ¿Esta concepción podría darse en una competencia electoral? Si partimos del supuesto que colaborar representaría respetar los lineamientos de competencia, restringir el ataque en los medios de comunicación y orientar la capacidad de los candidatos ante la ciudadanía, la respuesta es sí.

Poundstone señala que cada jugador está incentivado individualmente para defraudar al otro, incluso tras prometerle colaborar. Éste es el punto clave del dilema. Entonces la reflexión se orientó hacia el tipo de discurso político, real y aparente.

Hasta aquí se ha realizado una exposición acerca de tres temas relevantes en el estudio de la gobernabilidad: su significado, la influencia de los partidos políticos y los desafíos actuales. A continuación se presenta la conclusión de este trabajo.

Conclusión

La gobernabilidad democrática y el ejercicio del poder, así como la gestión pública, requieren de nuevos retos, no sólo en el ámbito político, sino también con otros actores igual de relevantes a través de procesos de vinculación social e integración como la gobernanza.

La relación entre gobernabilidad y gobernanza es necesaria no sólo en el terreno teórico, sino en el rediseño institucional del gobierno. En años futuros el énfasis debe orientarse hacia mecanismos novedosos para propiciar la participación ciudadana y readecuar las instituciones públicas.

Evaluar el sentido de la democracia se enfocará hacia valores éticos de los gobernantes, el carácter social del gobierno, así como la traducción de demandas y perfeccionamiento institucional. Esto implicará rendición de cuentas y transparencia en los recursos públicos. Takis Pappas (2008) señala que la construcción de una democracia liberal y consolidar el sistema político fuerza a los partidos de oposición a manejar la legitimidad y adecuar la participación ciudadana.

La gobernabilidad en México ha sido parte del largo y gradual proceso de transición hacia la democracia. En éste se han realizado reformas secundarias y constitucionales que permitieron afinar los mecanismos de competencia entre los partidos, asegurar la pluralidad en la distribución del poder, así como regular la actividad regular y electoral de los partidos políticos.

Como se señaló en el trabajo, los desafíos en la era global van más allá de cuestiones nacionalistas o de la defensa de símbolos históricos; incluyen también insertarse con éxito en la sociedad digital, democracia más allá de lo electoral, emergencia de la sociedad civil como alternativa a los partidos políticos tradicionales, y desde luego la integración regional y cultural.

Los partidos políticos en México han desarrollado un papel central en la construcción de un nuevo modelo democrático. Este no fue creado por casualidad ni fue espontáneo, sino producto de décadas de presión política, movimientos sociales, reformas constitucionales y secundarias.

La gobernabilidad también implica la eficiencia de los mecanismos y procedimientos de impartición de justicia, administración social y la relación entre los distintos ámbitos de gobierno.

La capacidad de gobernar es una característica fundamental en el ejercicio del poder político, y es un requisito para ejercer y tomar decisiones en la administración pública. El consenso, el diálogo y la negociación son factores sin los cuales no podría existir comunicación, colaboración y cooperación política.

El sistema político mexicano ha modificado sus prácticas políticas, si bien persisten deficiencias operativas, las cuales restan credibilidad en las instituciones; las cuestiones positivas sobresalen por encima de las dificultades técnicas y políticas.

La pregunta obligada ¿que si la gobernabilidad en México es perfectible?, la respuesta es sí, siempre hay más lugar para un mayor y efectivo funcionamiento. Lo anterior sin duda requiere de unidad política entre los partidos políticos, coaliciones ideológicas que permitan acuerdos estructurales de mediano y largo plazo por encima de aspiraciones y oportunismo político.

Bibliografía

- Alvarado, Abelardo, *Percepciones acerca de la gobernabilidad democrática*. Tomado del sitio: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1522/9.pdf>
- Arjen, Boin (2006), “The New Public Management ‘Revolution’ in Political Control of the Public Sector: Promises and Outcomes in Three European Prison Systems”, *Public Policy and Administration*, vol. 21, núm. 2.
- Avery, James M. (2008), “Political Mistrust among African Americans and Support for the Political System”, *Political Research Quarterly*, abril, vol. 0.
- Basáñez, Miguel, *Elementos para hablar de ingobernabilidad*, tomado del sitio: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1522/22.pdf>

- Booth, John A. y Mitchell A. Seligson (2005), "Political Legitimacy and Participation in Costa Rica: Evidence of Arena Shopping", *Political Research Quarterly*, vol. 58, núm. 4.
- Bruhn, Kathleen (1997), *Taking on Goliath: The Emergency of the New Left Party and Struggle for Democracy in Mexico*, The Penn State University Press, Filadelfia.
- Camacho, Manuel (1977), "Los nudos históricos del sistema político mexicano", *Foro Internacional*, vol. 17, núm. 4, México.
- Cárdenas Gracia, Jaime (1998), *Marco teórico de la transición*, texto inédito, México.
- Carpizo, Jorge (1999), "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?", *Diálogo y Debate*, núm. 9.
- (1978), *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México.
- Cepik, Marco (2005), "Regime político e sistema de inteligencia no Brasil: legitimidad e efectividade como desafios institucionais", *Dados*, vol. 48, núm. 001, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Brasil.
- Córdova, Lorenzo (2005), "Parlamento y partidos: pilares del edificio democrático en crisis", *Nexos*, núm. 326, México.
- Crespo, José Antonio (1998), "Los estudios electorales en México", en *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 1, CIDE, México.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1977), *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*, Alianza, Madrid.
- Dahl, Robert (1999), *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid.
- Dorsch, Fiedrich (1994), "Negociación", en *Diccionario de Psicología*, Herder, Barcelona.
- Downs, Anthony (1973), *Teoría económica de la democracia*, Tecnos, Madrid.
- Faxas, Laura, *Gobernabilidad, democracia y política, ponencia Universidad de Chile*, *Fundación Global Democracia y Desarrollo*, noviembre, en: <http://www.funglode.org/clavesdelmundo/2004/04/270404.htm>
- Fernández Bulté, Julio (2002), *Teoría del Estado y del derecho*, Félix Varela, La Habana.

- Ginits, Herbert (2000), *Game Theory Evolving*, Princeton University Press, Estados Unidos.
- González Casanova, Pablo (1965), *La democracia en México*, Era, México.
- Hall, Richard (1994), *Organizaciones, estructuras, procesos y resultados*, cáp. 7, Prentice Hall, México.
- Herdegen, Matthias (2007), “Estado de derecho, responsabilidad política y buena gobernabilidad”, *Revista de Estudios Jurídicos*, julio-diciembre, vol. 9, núm. 002, Universidad del Rosario de Bogotá, Colombia.
- Huntington, P. Samuel (1976), *El orden político de las sociedades en cambio*, Ediciones de Oriente, España.
- Jiménez, Guillermo y Chaparro Ramírez (2007), “Estructuras de gobernanza y niveles de gobernabilidad en Bogotá D.C. El caso de la política de empleo”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 6, núm. 001, Universidad de Compostela, España.
- Kaase, Max (2000), “Political Science and the Internet”, *International Political Science Review*, vol. 21, núm. 3.
- Kooiman, Jan, *Gobernar en gobernanza*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, España, tomado del sitio <http://www.iigov.org/id/article.drt?edi=13451&art=13469>
- La Palombara J. y Myron Weiner (1966), “The origin and development of political parties”, en La Palombara, J. y M. Weiner (coords.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Estados Unidos.
- Larrosa Haro, Manuel (1997), “Los procesos electorales en los estados: aspectos institucionales y la distribución del poder político”, en *Elecciones y partidos políticos en México, 1997*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.
- Lechner, Norbert (2000), *Desafíos de la gobernabilidad*, Informe de Desarrollo Humano en Chile 2000, PNUD.
- Lowi, Theodore T. (2003), “Políticas públicas”, en Aguilar, Luis (coord.), *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Lujambio, Alonso (1996), *Federalismo y Congreso en el cambio político en México*, UNAM, México.

- Mainwaring, Scott y Mariano Torcal (2005), "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora", *América Latina Hoy*, diciembre, vol. 41, Universidad de Salamanca, España.
- Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México.
- Méndez de Hoyos, Irma (2007), "El sistema de partidos en México: fragmentación y consolidación", *Perfiles Latinoamericanos*, enero-junio, núm. 29, Flacso, México.
- Merino, Mauricio (2006), "Una nueva forma de gobernar", *Nexos*, núm. 346, octubre, México.
- Modoux, Magali (2006), "Geografía de la gobernanza: ¿la alternancia partidaria como factor de la consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano?", *Foro Internacional*, julio-septiembre, vol. XLVI, núm. 3, El Colegio de México, México.
- Montecinos, Egon (2007), "Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile. ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa?", *Gestión y Política Pública*, vol. XVI, núm. 2, CIDE, México.
- Munck, Gerardo L. (2003), "La gobernabilidad democrática a comienzos del siglo XXI: una perspectiva latinoamericana", en *La crisis política colombiana: más que un conflicto armado y un proceso de paz*, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Narottam, Gaan (2006), "United States, Globalization and the International System: Economic and Political Challenges", *International Studies*, vol. 43, núm. 3, Estados Unidos.
- Ortega Riquelme, Juan Manuel (2006), "Acuerdos tripartitas y gobernanza económica en el México de fin de siglo", *Foro Internacional*, abril-junio, vol. 46, núm. 002, El Colegio de México, México.
- Paltán, Julio (2005), "La crisis del sistema político ecuatoriano y la caída de Gutiérrez", *Revista de Ciencias Sociales*, septiembre, núm. 023, Flacso sede Quito, Ecuador.
- Panbianco, Angelo (1986), *Modelos de partidos*, Alianza, Madrid.
- Paramio, Ludolfo (2006), "La izquierda y el populismo", *Nexos*, núm. 339, marzo, México.

- Poundstone, William (2005), *El dilema del prisionero*, Alianza Editorial, Madrid.
- Ramírez, Carlos (2007), “Auge y crisis del sistema político. Reforma del Estado o transición a la democracia... ¿o las dos?”, *El Cotidiano*, julio-agosto, vol. 22, núm. 144, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.
- Salazar, Luis (2001), “Alternancia y cambio de régimen”, en Meyenberg, Yolanda (coord.), *Dos de julio: reflexiones posteriores*, Flacso/ IIS-UNAM/ UAM-I, México.
- Sartori, Giovanni (1980), “Partidos y sistemas de partidos”, Alianza Universidad, Madrid.
- Schmitter, Philip y Guillermo O’Donnell (coords.) (1988), “Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas”, en *Estado y sociedad*, vol. 3, Páidos, Argentina.
- Selznick, Philip (1952), “The Organizational Weapon: a Study of Bolshevik Strategy and Tactics”, McGraw-Hill, Nueva York.
- Sotelo Salazar, Francisco, *El presidencialismo en México: tendencias y perspectivas* [texto inédito].
- Stockton, Hans (2001), “Political Parties, Party Systems, and Democracy in East Asia”, *Comparative Political Studies*, vol. 34, núm. 1.
- Takis S. Pappas (2008), “Political Leadership and the Emergence of Radical Mass Movements in Democracy”, *Comparative Political Studies*, vol. 41, núm. 8.
- Tucker, Robert (1976), “La teoría del liderazgo carismático”, en Rustow, Dankwart (coord.), *Filósofos y estadistas*, FCE, Madrid.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2007), “Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado”, *Convergencia*, septiembre-diciembre, vol. 14, núm. 45, UAEM, México.
- Vargas Hernández, José (2006), “La gobernabilidad de Estado, el mercado y la sociedad”, *El Cotidiano*, mayo-junio, año 1, núm. 137, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.
- (2007), “Sistema político y gestión pública,” *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 6, núm. 001, Universidad de Compostela, España.
- Woldenberg, José (2007), “De las dificultades para gobernar”, *Nexos*, núm. 358, octubre.

Proceso legislativo y deliberación. Una mirada a las legislaturas locales

*Luis Carlos Rodríguez Montaña**
*y Nicolás Pineda Pablos***

Los congresos estatales en México han experimentado una situación de transición democrática similar a la que se dio a mediados de la década de 1990 en el Congreso Federal. Pero todavía no sabemos si en la aprobación de las normas se registra la deliberación de los actores políticos involucrados. En este artículo se analiza la deliberación o discusión que se dio en cinco casos concretos de iniciativas de ley o decreto presentados ante el Congreso de Sonora. Con esto, se pretende saber quiénes participan en las deliberaciones, en la formulación de las políticas en legislaturas locales, y de esta forma explorar el nivel de debate entre los actores.

Palabras clave: deliberación, democracia, Congreso, Poder Legislativo, ley, decreto.

Deliberative and legislative process. A look into local legislatures

The state congresses in Mexico have experienced a democratic transition similar to that which took place in the middle of the nineties in the Federal Congress. But we still do not know if in the approval of the procedure the deliberation of the political involved actors is registered. This article examines the deliberation or discussion that was given in five cases of law initiatives or decrees presented to the Congress of

* Maestro con especialidad en Análisis de Políticas Públicas por El Colegio de Sonora. Correo electrónico: luiscarloswb@hotmail.com

** Doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Texas en Austin. Se desempeña como profesor e investigador del Colegio de Sonora. Correo electrónico: npineda@colson.edu.mx

Sonora. From this we try to know who take part in the deliberations or formulation of the policies in local legislatures, particularly in Sonora, and then to explore the level of the debate between the actors.

Key words: deliberation, democracy, congress, law and decree initiatives.

Introducción

Existe la idea generalizada, sobre todo en las lecciones de civismo que se enseñan a nivel escolar, de que las legislaturas son cuerpos deliberativos donde, con base en la discusión y el debate entre los representantes de la ciudadanía, se deciden y establecen las leyes y reglas que norman a la sociedad. Esta idea está estrechamente relacionada con el principio de la división de poderes en las democracias modernas y la idea de que el Poder Legislativo vigila y controla al Poder Ejecutivo.

Estas ideas están incluso bien fundamentadas en la teoría política clásica. John Locke (1632-1704), por ejemplo, en su obra *El Leviatán* expresa las primeras ideas modernas respecto a la separación de los poderes, afirmando que es imprescindible que exista una separación del poder legislativo y el ejecutivo, de tal manera que permita objetivar su dirección, y propone que el rey debe someterse al imperio de la ley aprobada por el poder legislativo (en este caso el parlamento inglés). Piensa que el poder es una tentación fuerte en exceso ante la fragilidad mental humana que es demasiado corrompible, por lo cual expuso la necesidad de no dar a un poder la capacidad de hacer las leyes y también ejecutarlas.

Por otra parte, Montesquieu (1689-1755), en su obra *El espíritu de las leyes* (1748), propone la separación del poder estatal y lo menciona como “la proporción justa”. Afirmaba que el ejercicio del poder debía separarse en legislativo, ejecutivo del derecho de gentes y en ejecutivo de los asuntos del derecho civil (Barudio, 1983, 136). Montesquieu pensaba que el legislativo, ejecutivo y judicial debían estar separados como poderes de gobierno. Esta teoría de la separación de las funciones tenía como fin impedir que el soberano se convirtiera en déspota, por lo que le llamó la *división de la soberanía*, y es básicamente la división o separación del ejecutivo y del legislativo.

Al dividirse el poder del Estado, se crean los parlamentos, cuerpos colegiados cuya función era deliberar o discutir cuáles eran las mejores decisiones que debía implantar el gobierno con la participación positiva de todos los actores. En los parlamentos democráticos, los ciudadanos son representados por otros ciudadanos electos para tal fin.

Está claro entonces que, de acuerdo con la teoría política clásica, en una democracia las discusiones o deliberaciones son la parte más importante del proceso legislativo en un Congreso. De este modo, Elster (1998) considera que la democracia deliberativa tiene ventajas y méritos en comparación con otros modelos de la toma de decisión colectiva, y analiza situaciones en que la deliberación refuerza la calidad de las decisiones. Esto se aplica especialmente si tenemos en cuenta el contraste entre debatir una decisión antes de votarla o por el contrario decidir simplemente y votar sin el beneficio de un debate (Fearon, 1998, 65).

Sin embargo, por otra parte, en los sistemas políticos autoritarios es muy frecuente que la división de poderes sea una mera simulación formal y que la deliberación esté ausente en las legislaturas. Los procesos legislativos se reducen a un mero trámite de “visto bueno”, una especie de sello automático a las decisiones y reglas que son cocinadas y establecidas por el poder que presenta las iniciativas, es decir, el poder ejecutivo. Cosío Villegas (1982), por ejemplo, deja bien establecido que el sistema político mexicano era una monarquía sexenal absoluta en la que el presidente, como poder ejecutivo, era el poder predominante, y en donde el poder legislativo estaba enteramente subordinado al ejecutivo. Esta característica del sistema político mexicano se reproducía fielmente en las legislaturas estatales en donde los legislativos locales estaban subordinados a los gobernadores, es decir, a los ejecutivos estatales (Almada, 1982).

La pregunta que guía este trabajo es entonces: ¿Hasta qué grado los procesos legislativos de los congresos estatales incluyen realmente la deliberación como parte de la decisión y aprobación de leyes? ¿Es la deliberación y debate de las disposiciones parte del proceso legislativo?

Nuestro objeto de estudio es la legislatura del estado de Sonora en el trienio de 2000 a 2003, que es una asamblea de representantes compuesta por 33 diputados, de los cuales 21 son de mayoría relativa¹ y hasta 12 se podrán elegir por el principio de la representación proporcional.²

Breve repaso de la teoría del proceso legislativo

El Poder Legislativo realiza su función a través de un proceso que se conforma de etapas sucesivas donde el resultado final es la aprobación o no de una iniciativa, a este método se le conoce como *proceso legislativo*. El proceso legislativo se compone de cuatro etapas o momentos que llevan una secuencia y podemos clasificar como: iniciativa, trabajo de comisiones, discusión y votación en la sesión del pleno, y sanción y publicación. Revisemos brevemente en qué consiste cada una de estas etapas.

Iniciativa de ley. El proceso de creación o reforma de las leyes comienza con la presentación de una iniciativa a manera de propuesta o proyecto. No todas las personas tienen personalidad de derecho para que le sean admitidas sus iniciativas. El derecho de iniciativa se establece en cada Constitución Política, en ella se establece en quiénes recae la facultad de presentar a los parlamentos o los congresos proyectos o proposiciones de ley, con el privilegio de que sean obligatoriamente tomados en cuenta y discutidos y votados formalmente.

El trabajo de las comisiones. Las comisiones legislativas son un conjunto de diputados de una legislatura que están encargados de

¹ Diputado cuya elección se efectuó con base en el sufragio poblacional, obteniendo el mayor número de votos hacia su candidatura, y distribuido en cada uno de los distritos electorales uninominales. Corresponde al concepto tradicional de diputado por elección directa. *Diccionario universal de términos parlamentarios*.

² La elección de diputados plurinominales se hace a través de la representación proporcional y de acuerdo al número de votos obtenidos por los partidos, estos elaboran listas en el cual se asigna un número y se otorgan en relación a la votación, en el caso de Sonora obtienen este beneficio los partidos que obtuvieron al menos el 3% de la votación total. Art. 32 de la Constitución política de Sonora.

estudiar un asunto con el fin de presentar un dictamen.³ En este caso el asunto es la iniciativa que se presenta ante el Congreso o parlamento, y que la comisión debe analizar para posteriormente presentar un dictamen.

Las comisiones son entidades que buscan realizar de manera eficaz el análisis de los asuntos que reciben los congresos. Se busca la especialización y la división del trabajo legislativo con procedimientos de control para preparar documentalmente la toma de decisiones que se presenta al pleno, asamblea o parlamento.

Discusión y votación. En una discusión se examina de manera atenta y particular una materia entre varias personas, también se puede catalogar como una contienda o lugar donde se pueden alegar razones contra el parecer de otro. En la discusión legislativa se encuentra el ejercicio formal de una de las funciones de la representación política como es la deliberativa, ya que el legislador habla en nombre de los ciudadanos a los que representa.

Discutir las iniciativas de ley o decreto es una de las principales funciones de los diputados o legisladores, ya que a través de la argumentación verbal de las razones planteadas en el debate se puede determinar e ilustrar sobre la conveniencia, el rechazo, aprobación o modificación de los distintos proyectos presentados al legislativo. Posterior a la fase de discusión, pero como parte de una misma etapa, tenemos la de votación o aprobación. El voto es la manifestación de preferencias acerca de un nombramiento o una propuesta. La fase de votación en el ámbito legislativo es cuando el pleno vota en definitiva un proyecto de ley o decreto. Ésta se da en el pleno de la asamblea o parlamento; es la votación que se da durante la sesión y es la resolución que expresa en lo individual el legislador, ya sea en forma positiva o negativa en determinado asunto. Es la decisión de carácter formal de su voluntad.

Publicación. La publicación de una ley o decreto es una obligación del Poder Ejecutivo. La publicación consiste en anunciar y dar a co-

³ Dentro del ámbito legislativo a los grupos de trabajo se les denominan *comisiones* o *comités* dependiendo del país en el cual se desarrolle el trabajo legislativo. En inglés son *committee* o *commission*; alemán, *auftrag*; portugués, *commissao* e italiano *commissione* o *commitato*.

nocer a través de medios impresos o periódicos oficiales una ley que ha sido discutida, aprobada y sancionada. Una vez publicada inicia la vigencia de dicha ley.

La publicación de una ley no es una facultad discrecional del Poder Ejecutivo, sino una obligación ineludible que tiene que ejecutar. Si por alguna razón el Ejecutivo no publicase una ley sin ejercitar su derecho de veto, el Congreso puede hacerlo *motu proprio*.⁴

Transición democrática en Sonora

Los gobernadores de Sonora, todos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuvieron un dominio irrestricto sobre los curules o puestos de representación del Poder Legislativo, cuando menos a partir de 1a XXV Legislatura (1919-1921)⁵ hasta la LIV (1994-1997). Este control se manifestaba como una autoridad de hecho del Ejecutivo sobre el Congreso del estado, que se limitaba en la práctica a aprobar las iniciativas del gobernador, como una aduana sin problemas (Almada, 1982, 105). Es decir, no había deliberación o discusión de las iniciativas, las órdenes eran claras, sólo aprobar los proyectos.

Hasta antes de la LIV Legislatura (1994-1997), el PRI había ostentado la mayoría calificada en la conformación de las fracciones parlamentarias en el Congreso del estado (Cuadro 1). Esta situación le daba prácticamente la facultad total de aprobar cualquier proyecto sin necesidad de convenir acuerdos con otras fracciones parlamentarias. Al no haber adversario en el pleno, la democracia deliberativa se torna nula, las decisiones se toman desde una posición unilateral, y los deseos del gobernador no tenían objeción en su aprobación.

Este problema se convirtió en un vicio institucional para el PRI como partido hegemónico. La función principal del Congreso es deliberar y estudiar sobre las iniciativas. Pero esta ausencia de independencia del

⁴ Locución latina utilizada como expresión para indicar que se hace algo espontáneamente, sin ningún tipo de coerción, o por gusto. Es frecuente que se utilice de forma incorrecta como: *motu propio* (con una erre) o *de motu propio* (con de y una sola erre). Referencia disponible en http://es.wikipedia.org/wiki/Motu_proprio.

⁵ El PRI antes se llamó Partido Nacional Revolucionario en 1928 (PNR), posteriormente se le denominó Partido de la Revolución Mexicana en 1938 (PRM).

Cuadro 1. Evolución de la composición partidista del Congreso de Sonora

<i>Legislatura</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>PPS</i>	<i>PARM</i>	<i>PT</i>	<i>PST</i>	<i>PFCRN</i>	<i>PDM</i>	<i>PSUM</i>	<i>PRT</i>	<i>Total</i>
1979-1982	13	4		2	1							20
1982-1985	17	3		1			1		1	1		24
1985-1988	18	2		1	1		1				1	24
1988-1991	19	5		1	1			1				27
1991-1994	18	5	1	1	1			1				27
1994-1997	21	7	3			2						33
1997-2000	14	10	9									33
2000-2003	16	13	4									33
Totales	136	49	17	6	4	2	2	2	1	1	1	221

Fuente: Archivo General del Congreso de Sonora.

Legislativo respecto del Ejecutivo reflejaba jerarquías de facto e informales entre los poderes del Estado y lo colocaba como decoración en una escenografía democrática ficticia.

Esta supremacía de un poder sobre otro se traducían en apatía del Legislativo, y dejaba en el Ejecutivo la función de gran legislador al generar el total de las iniciativas presentadas.

Sin embargo, en el Congreso se comienza a notar cierto grado de discusión en el pleno. Los diputados integrantes de las fracciones minoritarias de la LIV Legislatura comenzaron a elevar la voz en contra de algunas resoluciones que podía tomar el PRI al tener la mayoría simple, es decir, contaba con el 50% más uno. En esta legislatura, y por primera vez en la historia moderna del Congreso, las fracciones minoritarias electas del Congreso obtuvieron el 36% de las curules, eso les daba cierto margen para discutir reformas constitucionales con el PRI, ya que este tipo de reforma requiere de la aprobación de las dos terceras partes del total del Congreso.

Esta legislatura transcurre sin debates importantes entre las fracciones, de hecho el total de las iniciativas del PRI aprobadas en el Congreso en ese periodo fueron propuestas del gobernador, y si acaso la oposición mostraba signos de descontento, simplemente los “mayoriteaban” en las votaciones de las comisiones y en el pleno.

El 16 de septiembre de 1997 se concreta en el Congreso lo que sucedió en la jornada electoral del 6 de julio de ese mismo año. La conformación del Congreso sonoreense fue por demás atípica y la nueva fracción parlamentaria del PRI se enfrentó a una dura y desconocida realidad, ya no tenía la mayoría calificada y, lo que es peor, ni siquiera ostentaba la mayoría absoluta de la mitad más uno. A partir de ese momento, y cuando menos durante los próximos tres años, debía negociar con el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) cualquier proyecto por grande o pequeño que fuera.

Si bien el Congreso sonoreense de la LV Legislatura se componía de tres partidos donde nadie ostentaba una mayoría que pudiera facilitarle la toma de decisiones por sí solo, se esperaba que el Congreso entrara en una parálisis legislativa; sin embargo no sucedió así.⁶

En esa legislatura se comienza a dibujar un panorama que prevalece hasta la fecha: en el Congreso de Sonora a partir de 1997 ningún partido político ostenta la mayoría absoluta o calificada. Esta situación ha dado lugar a que los partidos o fracciones parlamentarias presenten más trabajo documental, discutan más los asuntos en las comisiones, y que el Poder Legislativo en general se sacuda el dominio del Ejecutivo en la presentación de iniciativas de ley y de decreto. El mismo partido del PRI, al cual pertenecía el Ejecutivo, comienza a presentar mayor trabajo legislativo que en etapas anteriores. De tal manera, podemos afirmar que el Congreso experimentó una especie de transición democrática ante la pluralidad, acompañada de mayor discusión y debate legislativo. ¿Esta situación prevaleció en la LVI Legislatura? ¿En realidad existía durante el proceso legislativo un nivel real de deliberación? Para responder a estas preguntas analizamos cinco casos concretos del periodo 2000-2003.

⁶ Francisco Zepeda Hoyos, en su tesis de maestría, *Gobiernos divididos en México: el caso de la LV Legislatura del estado de Sonora 1997-2000* presentada en El Colegio de Sonora en 2001, comprueba que a pesar de la pluralidad de partidos, la LV Legislatura no experimentó parálisis al aprobarse la mayor parte de las iniciativas que presentaron los distintos partidos políticos.

Cinco procesos legislativos

Después de hacer un estudio de investigación sobre el Congreso sonorense de la LVI Legislatura, que comprende el periodo 2000-2003, encontramos datos que nos hacen ver un panorama más claro en torno a la serie de debates y discusiones que se dan en el Poder Legislativo de Sonora. Escogimos cinco casos específicos de iniciativas presentadas ante el Congreso de Sonora que sustentan nuestras conclusiones (Cuadro 2). Estos casos se aislaron de un universo de más de 220 iniciativas de ley y de decreto que se presentaron en esa legislatura en particular.

Estos proyectos fueron motivo de mayor análisis por parte de las fracciones parlamentarias, ya que su contenido motivaba la participación de los mismos.

El criterio de selección fue con base en el nivel de deliberación que ostentan los proyectos. Para ilustrar el nivel de importancia de nuestro estudio, observamos como ejemplo que el Congreso de Sonora aprueba cada año 72 iniciativas de ley de ingresos municipales, las cuales obedecen a patrones repetitivos en los que no se observa deliberación. En cambio, encontramos que los proyectos que arrojan más discusión son los procesos legislativos de una nueva ley o las reformas a la Constitución Política local (Cuadro 3).

Indicadores de deliberación

Al hablar de deliberación, debemos identificar primero cuándo y dónde se da este intercambio dialéctico, ya que éstos serán los indicadores que nos servirán para evaluar el nivel de deliberación durante el proceso legislativo en la aprobación de una norma.

En la parte normativa, el reglamento del Congreso aborda, entre otros, el tema de las discusiones como parte del proceso de la formación de leyes.

En este proceso se establece que, para la discusión de los asuntos, se debe llevar un orden en cuanto a las participaciones de los diputados en la etapa de las discusiones (art. 72).

Cuadro 2. Procesos legislativos que se analizan

<i>Ley</i>	<i>Quién envía iniciativa(s)</i>	<i>Comisión a la que fue remitida</i>	<i>Fecha que se turnó a comisión</i>	<i>Fecha de aprobación</i>	<i>Fecha de publicación</i>
No. 74, Que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora	Participan diputados de PRI, PAN, PRD, Poder Ejecutivo, Judicial, Instituto de Investigaciones Legislativas y Dirección Jurídica del Congreso, pero ninguno a título personal	Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales	30 de noviembre de 2000	27 de febrero de 2001	B.O. No. 26 Secc. II, 29 de marzo de 2001
No. 75, Ley de Gobierno y Administración Municipal	Primera, segunda y tercera Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales	Primera, segunda y tercera Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales	30 de noviembre de 2000	13 de septiembre de 2001	B.O. No. 31 Secc. I, 15 de octubre de 2001
No. 149, Ley de Transporte	Francisco Hernández, Jesús Ortiz y Alfonso Valenzuela por el PRD, fracción en conjunto del PAN y del PRI, así como Gustavo de Unanue del PAN	Comisión de Transporte (única)	Varias fechas	1 de marzo de 2002	Edición especial No. 1, 8 de marzo de 2002
No. 151, Que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora	Primera, segunda y tercera Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	Primera, segunda y tercera Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	30 de mayo de 2002	18 de junio de 2002	B.O. No. 33 Secc. I, 23 de octubre de 2003
Decreto No. 248, del presupuesto de egresos del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal de 2002	Poder Ejecutivo	Comisiones Unidas de Hacienda	4 de diciembre de 2001	3 de enero de 2002	B.O. No. 1 Secc. III, 3 de enero de 2002

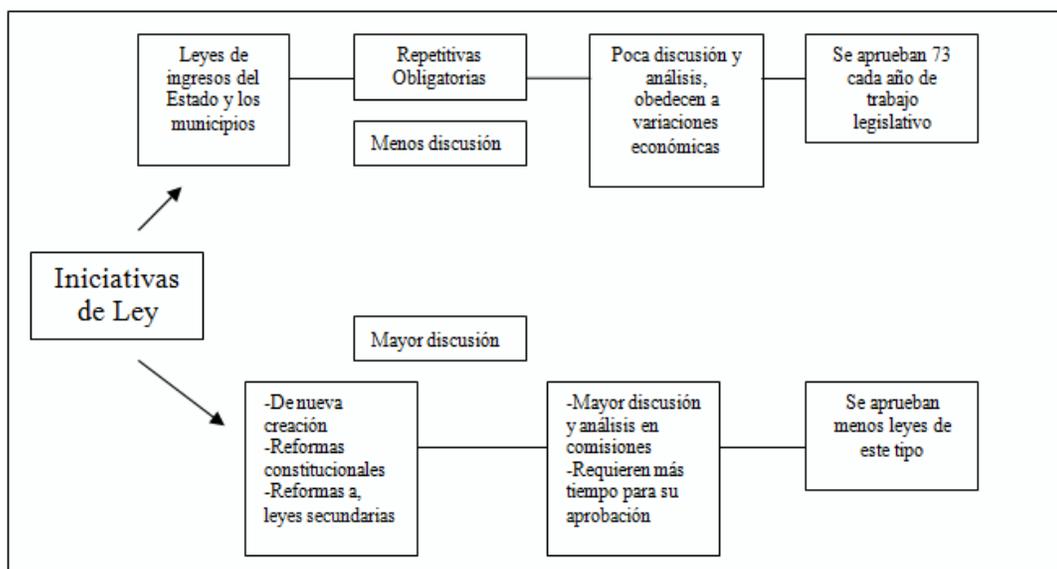
Fuente: Archivo del H. Congreso del Estado de Sonora.

Cuadro 3. Iniciativas de la Ley de Transporte presentadas

<i>Iniciativas de ley de transporte</i>	<i>Fecha de entrega</i>	<i>Comisión dictaminadora</i>
D.D. Francisco Hernández Espinoza, Jesús Ortiz Félix y Alfonso Valenzuela Segura del PRD	27 de mayo de 1998	Comisión Única de Transporte
El PAN a través de sus diputados	16 de septiembre de 1998	
Dip. Gustavo de Unanue Aguirre (PAN)	7 de junio de 2001	
Fracción parlamentaria del PAN	23 de octubre de 2001	
PRI	13 de noviembre de 2001	

Fuente: Expediente No. 149, tomo 1273, archivo del Congreso de Sonora.

Figura 1. Nivel de discusión a proyectos de ley y decreto



De igual manera identificamos dos momentos durante el proceso legislativo donde se puede dar o se motiva la deliberación y debate de los diputados. Primero, al inicio del proceso el Congreso recibe una iniciativa de ley o decreto, posteriormente ésta es remitida a una de las comisiones de dictamen. En este momento se debe analizar y deliberar en una comisión los pros y contras, así como la pertinencia coyuntural del documento, y se permite la discusión de los legisladores hasta concluir en un dictamen; éste puede ser rechazado o aceptado.

El segundo momento se da cuando el dictamen que fue previamente aprobado en la comisión es presentado ante el pleno. Los proyectos de ley dictaminados por las comisiones se discuten primero en un contexto general y posteriormente en lo particular cada uno de sus artículos por los diputados que así lo requieran.

Derivado de los momentos de deliberación durante el proceso legislativo observamos cuatro atributos, los cuales pueden arrojar datos empíricos y ofrecer una evaluación cualitativa de la muestra de los procesos seleccionados. De tal forma que tenemos:

- *Iniciativas presentadas.* Este indicador se medirá en cuanto al número de proyectos recibidos, dado que los facultados por la Constitución no tienen límite para presentar propuestas, a mayor número de iniciativas existe mayor material de deliberación o viceversa.
- *Trabajo de comisiones.* El trabajo de las comisiones es una de las partes más importantes en la etapa de deliberaciones. Se pretende conocer si las comisiones se reunieron y cuál fue su aportación en los tiempos pactados para analizar los proyectos de ley.
- *Foros de consulta.* La realización de foros de consulta resulta ser un indicador de transparencia y participación ciudadana, condición primordial en una democracia moderna; esto es, mayor número de foros, de participación de los ciudadanos, de discusión y deliberación durante el proceso.
- *Modificaciones.* Este indicador nos dice si a la iniciativa de origen se le realizaron cambios o modificaciones de su escritura original, lo cual nos habla de posiciones dicotómicas ante

diversas posturas, lo que por consecuencia trae una deliberación.

Evaluación de los procesos

Proceso 1. El primer proyecto legislativo es el estudio de la iniciativa de ley No. 74 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución local (Archivo del Congreso de Sonora, tomo 1253, expediente No. 74). Este proyecto nace como producto de una serie de reformas al artículo 115 de la Constitución federal que consiste en darle más autonomía a los municipios. La iniciativa es retomada por el Congreso de Sonora como una orden que emana de los artículos transitorios del decreto aprobado por el Congreso federal que reforma al artículo 115 publicado el 22 de diciembre de 1999 en el *Diario Oficial de la Federación*. En el Congreso la iniciativa es presentada y turnada a comisiones el 30 de noviembre del 2000.

La iniciativa se turna para su análisis a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, y ésta designa a un grupo de trabajo plural en el cual participaron algunos funcionarios de los tres poderes de gobierno. Básicamente, el trabajo lo realizó el grupo mencionado anteriormente, las conclusiones a las que llegaron fueron la base del dictamen que presenta la comisión.

La reforma es buena en esencia si pensamos que darle autonomía a los municipios es un reclamo de la parte principal de la división política en el país. Estos son los aspectos más importantes que aborda la reforma:

- a) Reconocer al municipio como ámbito de gobierno al sustituir el término de “administrar” por el de “gobernar”.
- b) Se confiere a los ayuntamientos la facultad de aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de sus jurisdicciones.
- c) Se amplían las funciones relacionadas con la prestación de los servicios públicos municipales como agua potable y recolección de basura, entre otros.

- d) Se dan facultades a los municipios para que cobren el valor comercial del impuesto predial a propuesta del propio ayuntamiento, con la aprobación de la legislatura local.
- e) Se introduce la posibilidad de que los municipios se puedan asociar con otros municipios o estados de la república en la celebración de convenios.

Las comisiones de gobernación coordinaron los trabajos, pero no se habla del trabajo de esas mismas comisiones, sólo que coordinaron el trabajo hecho por un grupo propuesto por los actores políticos más importantes en la entidad. El análisis ya estaba hecho cuando se presenta ante el pleno, las comisiones le dieron la formalidad de iniciativa de ley para cumplir con los requisitos e instrumentos procedimentales que marca la Constitución de Sonora, la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso.

No hay registro de la forma como participaron los diputados de las comisiones de Gobernación en cuanto a su aportación para el dictamen de esta reforma constitucional. En el expediente queda asentado que participaron los grupos antes mencionados. Lo que no queda claro en este proyecto de reforma es quién envía originalmente la iniciativa al Congreso de Sonora, algo fundamental en cualquier proceso legislativo. Se infiere que son las comisiones quienes presentan la iniciativa como una forma de retomar lo hecho por el Congreso de la Unión.

El Congreso de Sonora realizó una jornada de trabajo (foro) el 31 de enero de 2001. Esta jornada de trabajo estuvo dirigida al Constituyente Permanente de Sonora,⁷ compuesto por la totalidad de los 72 ayuntamientos de Sonora y del propio Congreso.

En la realización de esta especie de consulta se exhortó a las autoridades municipales para que asistieran e hicieran propuestas a las conclusiones a que llegaron en el grupo de trabajo. Se obtuvo información en los mismos expedientes relativa a que a los foros asistieron 60 presidentes municipales (de un universo de 72) y distintos regidores de 20 municipios.

⁷ Para aprobar reformas constitucionales es necesario que éstas se aprueben por las dos terceras partes de los diputados del Congreso, y por la mayoría de los ayuntamientos del Estado, según lo estipulado en el artículo 163 de la Constitución Política local. A esta situación se le denomina el Constituyente Permanente.

En síntesis el estudio y discusión observados se consideran bajos, ya que sólo se presentó una iniciativa. El trabajo del dictamen lo hizo un grupo no conformado por diputados; el dictamen se presenta después de 12 días pero es aprobado de manera satisfactoria; y sólo se realizó un foro de consulta. Lo más notable es que se le hicieron algunas modificaciones al dictamen original, pero no existen registros de las participaciones de los diputados.

La deliberación o discusión que observamos en este proyecto es la que se dio en:

- a) El grupo de trabajo formado ex profeso; no así en las comisiones de gobernación.
- b) La jornada de trabajo o foro dirigida a autoridades municipales; sin embargo no se conservan registros del evento.
- c) No hay registro de trabajos de las comisiones.
- d) El pleno. Se hicieron observaciones de redacción y estilo, el coordinador del PRI hace algunas reflexiones en cuanto a mala redacción, pero la aprobación estaba armada previamente, no cabía la discusión en el pleno, la aprobación final fue unánime.

En general, la aprobación del proyecto de ley No. 74 se decidió con poca deliberación por parte de los diputados en comisiones, y más bien se da en un clima de consenso de la cúpula de los coordinadores de cada fracción parlamentaria representada en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Se observan decisiones centralizadas más que participaciones independientes, tanto de los ciudadanos como de los legisladores del Congreso.

Proceso 2. El proceso legislativo que se llevó a cabo para la aprobación de la ley No. 75 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal se deriva del mismo grupo de trabajo que analizó la propuesta del proceso anterior. En esta ocasión, quienes presentan o proponen la iniciativa son las Comisiones Unidas de Gobernación el 12 de febrero de 2001. Estamos ante un mismo proyecto que es darle autonomía al municipio, pero en el caso anterior es a través de un mandato de índole constitucional federal, y en éste es de ámbito local.

La iniciativa es presentada por la primera, segunda y tercera Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. No es propiamente una iniciativa elaborada por las comisiones, sino más bien es retomar el trabajo hecho por el grupo creado para analizar las reformas del artículo 115 federal.

Se realizó un estudio exploratorio de la iniciativa, y encontramos que las modificaciones fueron de forma, mas no de fondo, de tal manera que se encuentran cambios en la redacción original de la primera iniciativa, sin que estas modificaciones cambien el sentido de los artículos propuestos.

El juego partidista se da en un ambiente de consenso previo, la sesión del pleno es solamente el teatro perfecto para plasmar el triunfo de una sesión con resultado anticipado: aprobación unánime. Es muy difícil suponer un trabajo propositivo de las comisiones, a pesar de que en el expediente se registra que participaron de forma activa. La falta de actas levantadas desmerita lo dicho o hecho por la legislatura en cuanto a los trabajos de las comisiones.

El tiempo que utilizó la legislatura, que duró aproximadamente un año, fue mayor al tiempo establecido en el reglamento del Congreso. No se tienen registros de la realización de foros de consulta. Además, el dictamen ocupó más tiempo de lo que establece el reglamento. Al igual que en el proyecto anterior, el dictamen presentado por las comisiones a destiempo fue aprobado en el pleno de manera unánime.

En síntesis, la discusión de la ley de gobierno y administración municipal se da en muchos sentidos con sistemas de deliberación aparente, pero se da más el consenso de la cúpula que un trabajo de análisis en comisiones. En el Congreso de Sonora se dan más los consensos previos en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política que un real debate e intercambio de ideas entre la totalidad de los diputados.

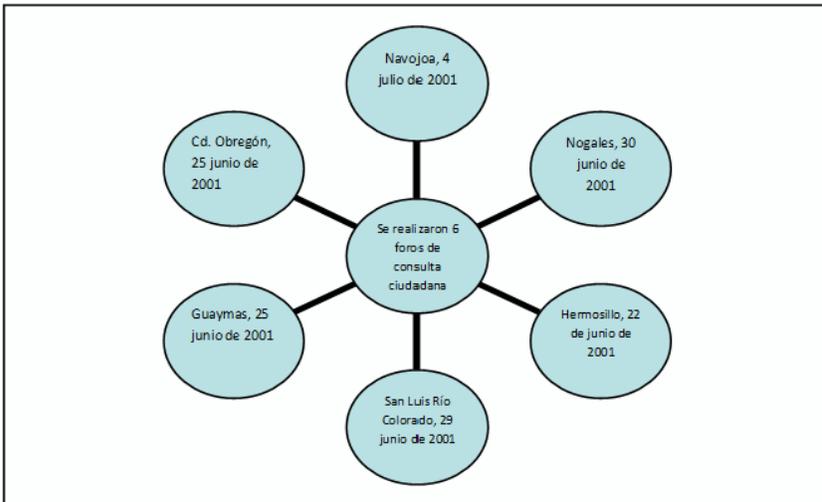
Proceso 3. En el proceso de la presentación de la iniciativa de la Ley de Transporte convergen iniciativas enviadas por distintos grupos parlamentarios, por diputados como proyecto individual, así como por partidos políticos (expediente No. 149, tomo 1273, archivo del Congreso de Sonora). La comisión recibe en total cinco iniciativas de ley para su discusión y análisis con la finalidad de emitir un dictamen para presentarlo ante el pleno legislativo.

Aunado a las iniciativas, el Congreso de Sonora organizó seis foros de consulta ciudadana en algunas ciudades del Estado. De estos foros resultaron 300 propuestas, de las cuales 267 se presentan por escrito y 33 de manera verbal, todo esto para robustecer el dictamen que debía presentar la comisión.

De los foros de consulta realizados se recogieron algunas propuestas que se resumen en los siguientes puntos:

- a) Que se otorguen facultades de autoridad en la materia a los presidentes municipales o la formalización de las direcciones municipales de transporte para que sean responsables del servicio.
- b) Que se cree un consejo consultivo de transporte con capacidad resolutoria sobre los problemas en la materia.
- c) Que el otorgamiento de las concesiones sea previo estudio a fondo del solicitante.
- d) Que se expida el reglamento de la Ley de Transporte.
- e) Que se creen los concejos ciudadanos municipales y regionales de transporte para que funcionen como organismos de análisis y decisión.

Figura 2. Foros de consulta para la Ley de Transporte



Fuente: Expediente 149, tomo 1273, archivo del Congreso de Sonora.

- f) Que se implemente un horario nocturno en el transporte urbano.
- g) Que existan condiciones adecuadas en las unidades para personas con discapacidad y de la tercera edad, y que les otorgue el mismo descuento a los estudiantes.
- h) Que se municipalice el transporte público.
- i) Que se otorgue prioridad en la entrega de concesiones a los trabajadores y operadores del transporte.
- j) Que todo procedimiento para otorgar concesiones se inicie mediante declaratoria de necesidades hecha por la dirección general de transporte.

Fueron cuatro años el lapso que duró el proceso legislativo en la aprobación de la Ley de Transporte del Estado de Sonora. Fueron dos legislaturas distintas las que intervinieron en su aprobación: la LV y la LVI.

El número de foros es muy aceptable tomando en cuenta que fueron realizados todos dentro de las fechas previas a la discusión y aprobación de la iniciativa. Otro aspecto positivo es que los foros de consulta fueron abiertos a la sociedad a diferencia de otros foros en otras materias, a los cuales en ocasiones se invita sólo a ciertas autoridades del estado y municipales.

El aspecto negativo del análisis de esta ley tal vez sea que duró cuatro años desde la presentación de la primera iniciativa hasta su aprobación y publicación en el *Boletín Oficial* del gobierno del estado. Las iniciativas que se presentaron en la LV Legislatura se quedaron en la “congeladora”⁸ por un tiempo considerable, desde el año 1998 hasta 2001, siendo la LVI Legislatura la que impulsó los consensos y acuerdos necesarios para que al fin se aprobara.

En cuanto a la participación de los legisladores constatamos que fue aceptable, a pesar de no tener el registro de los trabajos de la Comisión de Transporte; a la iniciativa se le incorporan algunos puntos de las propuestas hechas por los distintos participantes a los foros de consulta.

⁸ El término “congeladora” se aplica a los dictámenes que están pendientes de resolución en las comisiones. Este retraso puede suceder porque no existen acuerdos entre las fracciones parlamentarias o por simple apatía de la comisión.

La iniciativa fue modificada por la Comisión de Transporte y posteriormente presenta un dictamen a manera de iniciativa final ante el pleno el 1 de marzo de 2002. El nivel de discusión se considera de bueno a alto. Este nivel alcanzado se debe a que fueron bastantes iniciativas presentadas (5), diversos foros de consulta (6), se realizaron modificaciones producto de los debates y participaron todas las fracciones. En este caso sólo vemos que no se dictaminó de origen a tiempo la iniciativa.

Proceso 4. El proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal del 2002 del Estado de Sonora es presentado por el gobernador a través de la Secretaría de Hacienda el 30 de noviembre de 2001, y fue turnado a las Comisiones Unidas de Hacienda el 4 de diciembre de 2001. El presupuesto que analizamos comprende todas las erogaciones por concepto de gasto corriente, gasto federalizado, inversión física y financiera, así como los pagos de deuda pública que en el 2002 realicen:

- a) El Poder Legislativo.
- b) El Poder Judicial, con excepción de los que lleven a cabo los juzgados locales.
- c) El Poder Ejecutivo en las dependencias de la administración pública directa, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, fideicomisos públicos, tribunal de lo contencioso administrativo, juntas locales de conciliación y el Consejo Tutelar para Menores.

El presupuesto de egresos presenta una breve exposición de motivos, para posteriormente entrar de lleno al cuerpo de 52 artículos en el cual se hace mención de los montos totales que comprende el gasto público. El formato de presentación del presupuesto de egresos 2002 se divide en poderes del estado, dependencias del Ejecutivo, política-programa y objeto del gasto.

Al igual que en los otros proyectos, los trabajos de comisiones no se ventilaron y tampoco quedó un registro documental de las discusiones que se llevaron a cabo en la aprobación del gasto para el ejercicio fiscal del 2002.

De igual forma, es una costumbre que en los temas financieros, ya sean los ingresos o el gasto público, la sociedad no sea tomada en cuenta, y esto redundaría en la falta de foros de consulta dirigidos a contadores, ingenieros o instituciones académicas que pudieran enriquecer las decisiones de gobierno en cuanto a las políticas de gasto.

Las sesiones en las cuales se discutió el presupuesto de egresos fueron un verdadero desastre, no hubo coherencia en cuanto a cuestiones de lógica legislativa.

El Congreso aprobó los egresos sin haber aprobado previamente la Ley de Ingresos; por tanto, se estaba en la nada jurídica. Sin embargo, más que análisis y debates, los diputados defendían posiciones ciento por ciento políticas; esto no quiere decir que sea completamente malo, pero para efectos de este estudio, tratamos de encontrar el verdadero nivel de discusión de corte financiero de parte de los diputados en un proyecto de decreto tan importante como el gasto público.

Pasó algo nunca antes visto, el Congreso sobrepasó el tiempo que permite la ley para aprobar el paquete económico, de tal manera que el estado de Sonora amaneció en el 2002 sin capacidad de cobrar los impuestos y sin asignaciones de gasto para la operatividad de la administración pública; fueron 72 horas nada más, no pasó nada, pero queda el precedente. Al final, el presupuesto fue publicado el mismo día de su aprobación el 3 de enero de 2002 en el *Boletín Oficial* (Cuadro 4).

En resumen, es una sola iniciativa la que se presenta; pero es que nadie más puede presentarla, el Ejecutivo es el único facultado para tal efecto. Es una iniciativa que no pasa por ningún tipo de escrutinio público, no se organizan foros ni nada que pueda contribuir en el mejoramiento de las asignaciones presupuestales. Se le hace una cantidad aceptable de modificaciones, todas ellas en gran medida por los análisis del grupo parlamentario del PAN. El dictamen es presentado fuera del tiempo establecido en el reglamento, y fue rechazado en primera instancia en el pleno.

La participación fue, por una parte, de la fracción del PRI apoyando al Ejecutivo en su propuesta. Aunque por un momento hubo ruptura al interior del partido, ésta al final se subsanó. Por otra parte, el PAN aportó análisis muy buenos en términos financieros. Esto lo consideramos

Cuadro 4. Proceso de aprobación del presupuesto de egresos 2002

Fecha	30/11 2001	4/12 2001	28/12 2002	31/12 2001	3/1 2002	3/1 2002
Acciones	El Ejecutivo presenta proyecto de decreto de presupuesto de egresos para Sonora de 2002.	Es turnado a las Comisiones Unidas de Hacienda.	Se somete al pleno no logrando consenso para su aprobación.	Varios diputados del PAN no están de acuerdo con el dictamen y la propuesta del Ejecutivo. Se rechaza el proyecto.	Se logran los acuerdos y el Congreso aprueba, después de hacerle adecuaciones, el presupuesto de egresos para 2002.	Se publica en el <i>Boletín Oficial</i> .

Fuente: Libro de actas de la LVI Legislatura.

aceptable teniendo en cuenta que la información la poseía el PRI en su totalidad en manos del Poder Ejecutivo, la cual defendía de manera férrea y no era fácil que la entregara a los partidos de oposición.

Vemos a un PRD casi como mero espectador. Fue un partido que tal vez sí tuvo participación, pero no de análisis financiero; fue más que nada una participación política. El PAN analizaba números y criticaba el proceder de los planes del Ejecutivo; el PRD solamente tomaba una posición en la votación.

Derivado de todo lo anterior, el nivel de análisis y discusión se puede catalogar como bajo. Los puntos débiles podemos identificarlos en: a) un dictamen fuera de tiempo y además rechazado; b) ningún foro de consulta realizado; y c) la pobre participación del PRD en las discusiones. Esto nos habla de un nivel de discusión y debate pobre en términos generales para este proceso.

Proceso 5. La iniciativa de la ley No. 151 atiende a una serie de reformas a la Constitución Política local en materia electoral. La iniciativa de ley es presentada por los integrantes de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales en el 2002, y se turnó a las mismas comisiones que hacen la propuesta el 30 de mayo de 2002 (tomo 1273 bis, expediente No. 151, archivo del Congreso).

Desconocemos el día exacto de la presentación de la iniciativa ya que se indagó en oficialía de partes y en el área de apoyo legislativo, lugares donde se quedan los registros de entrada de los documentos que recibe el Congreso con resultados negativos. La iniciativa presentada tiene el propósito de adecuar el ordenamiento jurídico principal del estado a los lineamientos, principios y disposiciones que marca la Constitución Política federal en materia electoral.

De acuerdo con la información recabada durante el proceso de análisis de esta ley, no se llevaron a cabo foros o algún otro tipo de actividades que enriquecieran el dictamen que presentarían los diputados miembros de las comisiones.

Esta situación es algo extraña, ya que para estas iniciativas, por el grado de importancia que reviste a los partidos y a muchos ciudadanos en general, es muy común que el Congreso realice foros de discusión sobre el tema y que éstos sean muy nutridos en asistencia.

En general la iniciativa de ley abordaba los siguientes puntos:

1. Una mayor fiscalización de los recursos utilizados en campañas políticas.
2. Otorgarle más facultades y autonomía en sus decisiones al tribunal estatal electoral.
3. Transmitir la facultad de calificar la elección del gobernador al Consejo Estatal Electoral, atribución que antes era del Congreso del estado.
4. Incluir en la legislatura a un representante extraído de los pueblos indígenas del estado.
5. Se definió el tiempo de duración en su encargo de los consejeros estatales electorales y la facultad del Consejo para fijar los topes en los gastos de precampañas.
6. Se plasma en la constitución local el derecho de iniciativa popular.
7. Se busca la equidad en la participación a los cargos de elección popular entre hombres y mujeres.

La iniciativa fue presentada por los diputados miembros de las Comisiones Unidas de Gobernación el 30 de mayo de 2002. Los gru-

pos parlamentarios ni el Ejecutivo presentaron iniciativas. En este caso es extraño que en una reforma constitucional de índole electoral no participen más entidades en la presentación de iniciativas ante el Congreso.

No se tiene una fecha de entrada de manera formal, ya que el expediente no es claro. Tenemos una fecha de partida que es el 30 de mayo de 2002 como el día en que fue turnada a comisiones. Si atendemos lo que dice el reglamento, la iniciativa se presentó en los cinco días hábiles anteriores a que fuera turnada a la comisión.

La iniciativa fue aprobada el 18 de junio de 2002 por mayoría y con la negativa del PAN; se publica por primera vez el 23 de octubre de 2003. Posteriormente la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalida por errores en el proceso la ley 151 el 16 de febrero de 2004, de tal manera que el Congreso debe hacerle correcciones y se vuelve a publicar la ley el 15 de marzo de 2004 de manera correcta; sin embargo, en el expediente no se precisa cuándo fue aprobada de nuevo.

Esta materia es por excelencia una de las más debatidas y que suscitan deliberación y negociación entre las fracciones parlamentarias. De acuerdo con información contenida en el expediente, no se realizaron foros de consulta en la etapa de discusión, tanto para autoridades como para la sociedad civil.

No existe registro alguno de lo que sucedió en la etapa de los trabajos de comisiones. En donde encontramos una situación de deliberación fue en las sesiones del pleno. Al presentar las comisiones unidas de gobernación un dictamen aceptado por sus integrantes, podemos inferir un clima de consenso, pero en el pleno las cosas sucedieron de forma distinta. Los diputados del PRI y del PRD, miembros de las comisiones, aprobaron el dictamen tal cual se presentó ante el pleno, no así los diputados del PAN; sin embargo, en las comisiones el PAN no conformaba la mayoría suficiente para rechazar dicho dictamen. Vemos un proceso sumamente errático en alguno de sus pasos y falta de elementos de materia de análisis.

El Congreso recibió una iniciativa; el dictamen sobrepasó el tiempo legal y además fue rechazado en primera instancia. Para la aprobación de esta iniciativa no se realizó ningún foro, o al menos no quedó nin-

Cuadro 5. Proceso de aprobación de reformas a la constitución local

<i>Fecha</i>	<i>Proceso de aprobación de la ley 151</i>	<i>Observaciones</i>
s.f.	Se presenta iniciativa de reformas a la constitución local en materia electoral.	No se especifica la fecha.
30 mayo 2002	Se turna a las comisiones de gobernación y puntos constitucionales.	
18 junio 2002	Se somete un dictamen de las comisiones ante el pleno, es aprobado por mayoría (PRI-PRD).	La aprobación se da en un clima tenso con la desaprobación de los 13 diputados del PAN.
23 oct. 2003	Se ordena publicar la ley por el mismo Legislativo.	El Ejecutivo devuelve el proyecto y al día siguiente decide que sea el propio Legislativo el que la publique.
21 nov. 2003	Diversos diputados del PAN de la LVII Legislatura promueven acción de inconstitucionalidad ante la SCJN en la aprobación de la ley 151.	
17 feb. 2004	La SCJN declara invalidada la ley 151.	En votación unánime.
10 marzo 2004	Se vuelve a legislar y es presentado otro dictamen de la misma ley 151, el cual es aprobado de forma unánime.	En votación unánime.
15 marzo 2004	En esta ocasión es sancionada por el Poder Ejecutivo, y se publica por orden de este último.	

Fuente: Elaboración propia con información del Archivo del Congreso, tomo 1273-bis, expediente 151.

gún registro de ellos. Al final se hicieron las modificaciones al dictamen producto de las negociaciones del PAN.

Fue un proyecto en el que participaron todas las fracciones en las discusiones, pero con posiciones de carácter político más que de una deliberación en busca de una reforma ciudadana. De todo lo anterior se aprecia un proceso legislativo mal llevado, en el cual tuvo que intervenir la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar la validez de la norma.

Conclusiones

La división de poderes que postuló y defendió el Barón de Montesquieu (1689-1755) buscaba no sólo poner un contrapeso al Poder Ejecutivo, sino principalmente establecer un órgano parlamentario, es decir, que parlamenta, habla, dialoga, debate, discute y delibera los asuntos públicos con el fin de tomar decisiones y establecer reglas a nombre de la colectividad. Sin embargo, en los regímenes autoritarios o en las formas menos acabadas o simuladas de democracia, dicha función legislativa desaparece y en su lugar se ponen en escena rituales y escenografías que parecen parlamentarias, pero que no lo son en lo sustantivo.

En el caso del Congreso del estado de Sonora, durante el periodo de partido hegemónico, en la práctica fue notable el avasallamiento de un poder sobre los otros, de manera que el órgano legislativo sólo desempeñaba un papel de mero trámite, mientras que la reflexión, análisis de las decisiones y reglas, si existían, se desarrollaban en otros ámbitos. Dicho de otro modo, la división de poderes en Sonora no existía y sólo había un Legislativo subordinado y consecuente con las decisiones del gobernador en turno.

La legislatura del estado de Sonora comienza a experimentar una situación de autonomía relativa hasta mediados de la década de 1990, principalmente a partir del trienio 1997-2000, cuando partidos de oposición al PRI comenzaron a ganar posiciones en el Congreso del estado para que las decisiones no siguieran siendo órdenes unilaterales por parte del Ejecutivo.

Tratando de contestar la pregunta principal que planteamos sobre el papel que tiene la deliberación en el proceso legislativo, se aprecia que la deliberación está todavía ausente de la mayoría de los procesos legislativos estudiados. En los cinco procesos seleccionados, por ser los menos rutinarios y que abordan temas o materias que requerían más estudio y deliberación, no encontramos constancia de la existencia ni de deliberación ni de negociación explícita entre las fracciones.

Observamos procesos legislativos en los cuales prácticamente no hubo participación ni consulta a los sectores de la población afectados o vinculados con los temas que se abordaban.

En los trabajos de comisiones no se observa la labor de los legisladores, sino más bien son los asesores y grupos políticos externos al Congreso los que deciden y hacen los estudios y las propuestas. Paradójicamente, en el periodo 2000-2003 que estudiamos todavía no se levantaban minutas ni se dejaba registro de los trabajos, de las ideas, ni de los argumentos esgrimidos en las reuniones de las comisiones. La discusión y deliberación de las leyes en el Congreso se limitaba a lo que se expresaba en el pleno, en debates con poco sustento y la expresión de posiciones políticas de los diputados muchas veces orientadas a los medios de comunicación que cubren la fuente legislativa.

El proceso legislativo, tal como lo analizamos, es un proceso eminentemente técnico-jurídico, sin un análisis profundo de políticas, donde se ejecutan y siguen las formas y procedimientos reglamentarios, de modo que llegan a ser una especie de ritual parlamentario con un remedo de deliberación y debate. Además, a pesar de su formalismo, no están exentos de inconsistencias y errores en sus diferentes pasos. El caso revelador de estas deficiencias es la reforma constitucional que fue declarada inválida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación después de haber sido aprobada en el Congreso de Sonora, tal vez por un error de apreciación de los diputados, pero al fin errores que se comenten durante el proceso.

La deliberación que se observó en el estudio de los cinco proyectos no fue precisamente lo que se supone en la teoría de la división de poderes y del papel de los órganos legislativos o parlamentarios. No se pudo constatar la existencia de deliberación en el trabajo de las comisiones, las cuales no dejaron registro de cómo interactuaron los diputados y cómo se realizaron los dictámenes y análisis de iniciativas que presentaron.

Por otra parte, las discusiones que se daban en el pleno eran sesiones armadas previamente por los coordinadores de las fracciones parlamentarias. De antemano, ya se sabía exactamente la postura de un diputado al momento de pedir la palabra en la tribuna, de modo que las decisiones y aprobación de leyes en el Congreso, en general, se hacía con base en la construcción de mayorías más que al intercambio de ideas entre los legisladores.

En cuanto a los factores o razones que promueven la discusión y la negociación entre los diputados, o al menos entre las fracciones partidistas, está claro que fue la pluralidad política la que trajo consigo una especie de deliberación entre fracciones partidistas, no entre individuos legisladores. No se puede negar el hecho de que, a partir de que el PRI pierde la mayoría absoluta y calificada, el Congreso se vuelve más contestatario ante el Ejecutivo, y al mismo tiempo al interior del Congreso se comienzan a manifestar intentos y casos de deliberación entre las bancadas o fracciones parlamentarias.

De este modo, el congreso sonorense mejoró con la pluralidad política. El proceso legislativo se enriqueció en cuanto a que ya no es sólo un conjunto de pasos obligados, pero llevados a cabo de manera ritual, que otrora el Ejecutivo veía como un acto protocolario de sus decisiones. Hoy se aprecian indicios de un proceso legislativo más legítimo, donde se permiten los “jaloneos” políticos, inconformidades, así como acuerdos, consensos y disensos en la aprobación de las leyes y los decretos.

Esta autonomía relativa del Poder Legislativo no perjudicó la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo, sino que se dio una relación de respeto. Esto se hizo patente cuando el Ejecutivo no utilizó el recurso de hacerle observaciones o vetar las resoluciones del Legislativo. Pudiera pensarse que en esta nueva forma de legislar el Poder Ejecutivo podría convertirse en un analizador de leyes y participar en la creación de la norma junto a su fracción a través de sus asesores, en vez de aparecer como un generador de ellas. Al final el Ejecutivo tiene el recurso de publicarla o no, lo que le deja buena participación en el proceso legislativo.

Este proceso ha mejorado, pero todavía tiene problemas. El régimen político actual bien pudiera ser denominado como *partidocracia*, ya que los que participan y toman las decisiones no son los legisladores individuales sino los grupos o fracciones partidistas estrechamente vigilados por su respectivo coordinador y, desde fuera, por los dirigentes de los partidos a quienes les deben el haber sido candidatos y el haber llegado a esa posición legislativa. Esta partidocracia no va a permitir que el Congreso avance demasiado en aspectos fundamentales como la autonomía de las decisiones de los legisladores.

A futuro se vislumbra que permanecerá la situación de gobiernos divididos, pero se puede apreciar que las fracciones parlamentarias tratarán de profesionalizar sus decisiones, al conformar mejores cuerpos de asesores que paulatinamente pudieran ser institucionales, más que partidistas.

El nuevo sistema, en el cual las decisiones se toman por bloque partidista adoptado por el Congreso de Sonora a partir de 1997, seguirá el mismo rumbo, cuando menos hasta que no se logre la profesionalización completa del cuerpo legislativo y se dé la reelección de los legisladores. En estos momentos existe una democracia relativa y precaria donde se dan negociaciones y acomodos políticos y se trata de romper con el antiguo régimen. La deliberación pudiera desempeñar un papel más central en el proceso legislativo cuando los legisladores tengan que responder ante los electores por las decisiones que toman, no a los partidos políticos.

Bibliografía

- Almada López, Carlos Fernando (1982), *La administración estatal en México*, Ediciones INAP, México.
- Barudio, Günter (1983), *La época del absolutismo y la ilustración, Siglo XXI* Editores, México.
- Cosío Villegas, Daniel (1982), *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, México.
- Dryzek, John (1990), *Discursive Democracy*, Cambridge University Press, Estados Unidos.
- Elster, Jon (comp.) (1998), *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona.
- Fearon D., James (1998), "La deliberación como discusión", en Elster, Jon (comp.), *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, pp. 65-95.
- Locke, John (1991), *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Alianza, Madrid.
- Monstesquieu, Charles Louis de Scondat (1984), *Del espíritu de las leyes*, Orbis, Barcelona.

- Rodríguez Montaña, Luis Carlos (2008), *Proceso legislativo en Sonora: el caso de la LVI legislatura, periodo 2000-2003*, tesis de maestría, El Colegio de Sonora.
- Stokes C., Susan (1998), “Patologías de la deliberación”, en Jon Elster (comp.), *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, pp. 161-182.
- Zepeda Hoyos, Francisco Javier (2001), *Gobiernos divididos en México: el caso de la LV Legislatura del Estado de Sonora, 1997-2000*, tesis de maestría, El Colegio de Sonora.

El papel de las energías renovables en la política energética nacional

*Rigoberto García Ochoa**

Las energías alternativas, como es el caso de las energías renovables, pueden desempeñar un papel importante para el desarrollo sustentable del país, desarrollo que debe conjuntar aspiraciones legítimas de desarrollo económico con sus correspondientes impactos ambientales, que en el tema energético se ejemplifican icónicamente con el problema del calentamiento global. No hay que olvidar que los procesos de producción y consumo de energía son una de las principales fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero, debido a la importancia que tienen los recursos fósiles en la producción de energía. Es así que las energías renovables, al ser energías limpias que no emiten contaminantes a la atmósfera, representan una de las principales alternativas a esta problemática ambiental de carácter global.

El aprovechamiento de energías renovables puede ser sin duda una opción adecuada para el logro de estos objetivos; sin embargo, existen algunas ideas que desde la perspectiva de este trabajo es necesario comentar y analizar críticamente, con el objetivo de aportar, aunque sea en una mínima parte, mayor conocimiento en la compleja relación entre energía, desarrollo y medio ambiente en México.

Palabras clave: política energética, energías renovables, sustentabilidad energética.

* Candidato a doctor en Estudios Urbanos y Ambientales por el Colegio de México, maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Urbanos y Ambientales por el Colegio de Sonora e ingeniero electricista por el Instituto Tecnológico. Sus líneas de investigación son la energía y medio ambiente, la sustentabilidad urbana y los estilos de vida y su impacto ambiental. Correo electrónico: rgarcia@colmex.mx

The role at renewable energies in the national energy policy

The development of sources of new alternative energies as renewable ones, is one of the areas in which governments across the world are promoting to tackle, between others, the problem of climate change. In this article I propose that policies have not been successful in the last few years, among other reasons because policies promoting efficiency are mixed with those promoting renewable energies. I suggest that there exist a number of barriers that hinder the implementation of new technologies, among those are technological, economic, financial, and importantly cultural as incumbent actors in the market see their business in danger, for instance, the electricity industry. All these problems become relevant when discussing the complex relation between energy, development and environment in Mexico.

Keywords: energy policy, renewable energies, energy sustainability.

Introducción

En fecha reciente, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa de ley denominada Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables,¹ cuyo objetivo principal es regular y fomentar el aprovechamiento de este tipo de energías, estableciendo mecanismos de participación de los sectores público y privado en la generación y venta de energía eléctrica. El análisis de esta iniciativa resulta de gran importancia en el contexto nacional que se vive en la actualidad, caracterizado por un intenso debate de la propuesta de reforma energética presentada por el Ejecutivo federal ante el Congreso de la Unión, criticada por un importante sector de la sociedad mexicana por carecer, según sus argumentos, de un enfoque integral que permita tener una visión hacia el futuro a mediano y largo plazo. Un ejemplo de esta falta de visión, reconocida casi unánimemente por diversos sectores de la sociedad, es que no se reconoce en dicho proyecto de reforma el papel que pueden desempeñar las energías renovables en la política energética nacional.

¹ Iniciativa de ley presentada el 13 de agosto de 2008 ante el Congreso de la Unión.

En este sentido, el PVEM ha decidido impulsar de manera particular las energías renovables en México, visión que parece estar de acuerdo con un estudio publicado por Naciones Unidas, en el cual se menciona que la eficiencia energética y las energías renovables tienen un gran potencial de desarrollo en América Latina; sin embargo, a pesar de que este tema ha estado en la agenda política de la región por más de dos décadas, los resultados no han sido los esperados. Una de las conclusiones principales de este trabajo es que proponen separar las políticas de uso eficiente de las políticas de energías renovables, ya que sus campos de acción presentan características tecnológicas e impactos socioeconómicos muy diferentes. En el caso particular de las energías renovables, existen barreras económicas, financieras, tecnológicas, e incluso culturales, que han hecho difícil su penetración en el mercado; situación que se agrava con el hecho de que el uso de este tipo de energías implica la sustitución de fuentes convencionales, con lo cual se afectan fuertes intereses económicos, caso concreto de las compañías generadoras de electricidad (Altomonte, Coviello y Lutz, 2003, 65).

Al tocar exclusivamente el aprovechamiento de las energías renovables, la iniciativa analizada reconoce entonces que es necesario desarrollar estrategias específicas para lograr una mayor participación de este tipo de energías en la oferta energética nacional. Por ejemplo, se propone elaborar una metodología para evaluar las ventajas económicas que representa la estabilidad de precios en el largo plazo, de las tecnologías para el aprovechamiento de las energías renovables. Este planteamiento está apoyado en la idea de que en el mediano y largo plazo, los precios del petróleo y otros recursos fósiles seguirán presentando una tendencia inestable, pero siempre a la alza; con lo cual las energías renovables podrán alcanzar una factibilidad económica que les permitirá una mayor participación en el mercado energético.

Otra propuesta interesante de esta iniciativa es la creación de un Fideicomiso para el Aprovechamiento de Energías Renovables, con el fin de fomentar el uso de este tipo de energías, compensando de alguna manera los diferenciales económicos que propician en la mayoría de las veces que este tipo de proyectos no alcancen una factibilidad adecuada. Los recursos de este fideicomiso se destinarían específica-

mente a tres fondos: interconexión e infraestructura; electrificación rural; investigación y desarrollo tecnológico.

Se plantea también la implementación de políticas que fomenten la participación de la industria nacional en la fabricación de equipos y componentes que aprovechen las energías renovables, estableciendo porcentajes mínimos de integración nacional en las diferentes tecnologías. Este punto prevé un mayor desarrollo de la industria de las tecnologías renovables, por lo cual sería necesario lograr encadenamientos productivos entre los diversos sectores nacionales para alcanzar un desarrollo económico más equitativo, así como mayores empleos.

Es necesario precisar que, más que comentar las divergencias y convergencias que puedan existir en estos planteamientos, así como en otros que tienen que ver con ámbitos más específicos como coordinación institucional, establecimiento de normas y especificaciones técnicas, y aspectos de orden constitucional, este trabajo se propone realizar algunas reflexiones acerca de las implicaciones económicas, sociales y ambientales que encierra una realidad tan compleja como lo es el papel de la energía en el desarrollo sustentable de cualquier país.

El punto de partida es celebrar que se presenten iniciativas de esta naturaleza, ya que el contexto global en materia de energía y medio ambiente obliga a todos los países a buscar estrategias de desarrollo con base en dos premisas: la primera, alcanzar una seguridad e independencia energética que les permita planear su desarrollo económico y social; la segunda, encontrar alternativas para reducir el problema del calentamiento global, ya que como se comentó en líneas anteriores, los procesos de producción y consumo de energía son una de las principales fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero.

Prospectivas de los combustibles fósiles

Uno de los supuestos principales que se develan en la lectura de la LAER,² es que las energías renovables tendrán en el futuro, a mediano

² En lo subsecuente se utilizará la abreviación LAER para referirse a la iniciativa de Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables en México.

y largo plazo, una mayor oportunidad de participación en el mercado energético nacional debido a la inestabilidad de precios (pero siempre con una tendencia a la alza) que experimentarán los recursos fósiles, principalmente el petróleo y el gas natural. El hecho que se proponga en la LAER una metodología que evalúe las ventajas económicas que representa la estabilidad de precios en el largo plazo de las tecnologías para el aprovechamiento de las energías renovables, descansa precisamente en este supuesto.

El sustento de este argumento es que las reservas de hidrocarburos que todavía son económicamente factibles de explotarse están llegando a su fin, por lo que la escasez de estos recursos, aunado a la creciente demanda que implica el crecimiento económico del mundo desarrollado, y de algunos países en vías de desarrollo que están creciendo de manera significativa como es el caso de China e India, provocarán un aumento sostenido en los precios internaciones de estos recursos.

Resulta muy fácil en la actualidad tener una visión acrítica de estos argumentos, ya que el aumento exponencial en los precios internacionales del petróleo de los últimos años, que superaron significativamente la barrera de los 100 dólares por barril, aunque temporalmente debido a la crisis desatada en el sector habitacional, creó el escenario propicio para que las energías renovables alcancen precios de generación que sean competitivos con las energías tradicionales.

Al respecto, si se observan las tendencias estimadas por la Administración de Información de Energía (EIA, por sus siglas en inglés) (2008) que se muestran en la Gráfica 1, se podrá notar que existen dos escenarios en los precios del petróleo. Por un lado, la línea de referencia predice que si bien es cierto que en 2008 se alcanza el valor máximo de poco más de 100 dólares por barril, es a partir de este año que inicia un declive pronunciado hasta 2010, para posteriormente seguir una tendencia a la baja aunque menos pronunciada que alcanza su valor mínimo de 68.5 dólares en 2016; a partir de este año se inicia una tendencia a la alza que alcanza los 185.7 dólares por barril en 2030. Por el otro, la línea que marca un escenario de altos precios del petróleo sigue una tendencia muy parecida al escenario de referencia hasta 2010, donde se observa el valor mínimo de 85.7 dólares, cambiando a partir de ese año hacia una tendencia que sigue en aumento

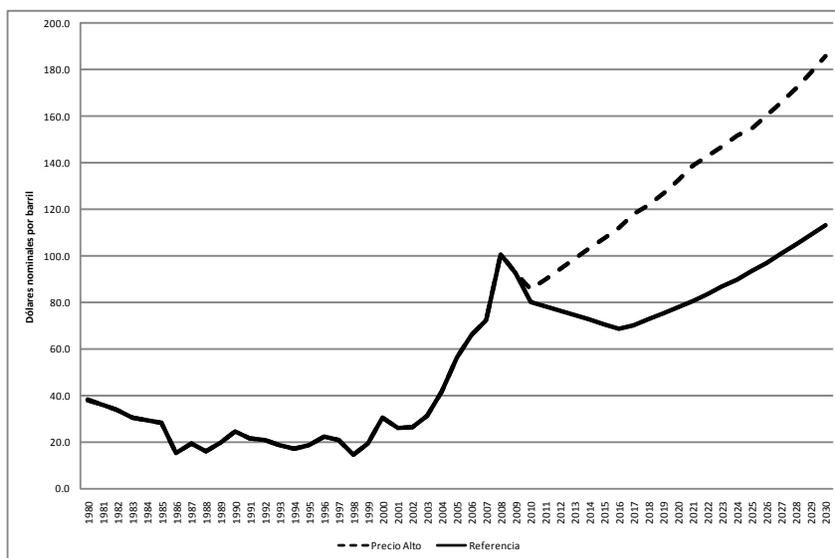
en prácticamente todos los años hasta 2030, alcanzando así un valor máximo de 185.7 dólares.

Ambos escenarios dejan ver entonces que efectivamente a mediano plazo los precios del barril de petróleo seguirán una tendencia a la alza; sin embargo, como toda prospectiva, existe la posibilidad de que ciertos factores puedan cambiar este curso. En el caso específico del sector energético, el desarrollo e innovación tecnológica, así como la situación económica y geopolítica mundial, pueden marcar un contexto caracterizado por una gran incertidumbre en el conocimiento real de las reservas y precios de los hidrocarburos.

Una breve pero bien documentada exposición de este tema es la que realizan los autores Ullán y Pérez (2005), donde hablan precisamente de una falta de información veraz en el tema del petróleo a escala global, lo cual crea una situación de incertidumbre que hace imposible saber a ciencia cierta las perspectivas en materia de este recurso. Estos autores hacen una interesante clasificación de diversos científicos y especialistas en el tema energético, con base en su posición o perspectiva acerca de la disponibilidad o no del petróleo y, por tanto, de su papel en la futura oferta energética mundial. Mencionan críticamente que estas posturas se encuentran ubicadas en una especie de “onanismo intelectual”, donde no existe una verificación o prueba de triangulación de datos que permita establecer un criterio de comparación adecuado (Ullán y Pérez, 2005, 143). La idea principal en este punto es que existen dos grandes grupos, los utópicos y los moderados, los cuales se dividen a su vez en los que piensan que el petróleo seguirá siendo el recurso energético principal, y los que defienden una mayor participación de fuentes alternativas de energía.

Por ejemplo, los utópicos del petróleo creen que existe un horizonte temporal de aprovechamiento de este recurso lo suficientemente grande que hace inviable pensar en la posibilidad de fuentes alternas de energía. Afirman, según estos autores, que los datos de las fuentes de hidrocarburos están manipulados especialmente por los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), con la intención de restringir la producción y distribución de este recurso, manteniendo así un precio más elevado de lo que se daría en condiciones

Gráfica 1. Dos escenarios en los precios mundiales del petróleo



Fuente: Elaboración realizada con datos de la EIA (2008).

normales, es decir, si se conocieran los datos reales de las reservas internacionales (Ullán y Pérez, 2005, 145).³

La contraparte estaría representada por los utópicos de las energías renovables, quienes argumentan que ya es factible técnica y económicamente el uso de este tipo de energías, por lo que sólo hace falta voluntad política para emprender acciones encaminadas a una transición energética hacia las energías renovables, con lo cual se disminuirían las fuertes inequidades económicas y sociales entre el mundo desarrollado y no desarrollado, ya que las energías renovables serían de fácil acceso, inagotables y económicamente viables, además que se enfrentaría de manera radical el problema del calentamiento global.⁴

³ Algunos de los principales defensores de esta visión, como lo mencionan Ullán de la Rosa y Pérez Raposo, son Adelman (1993) y Bradley (1999).

⁴ Entre los principales representantes de esta corriente se encuentran Turner (1999) y Kazmerski (2002).

Los moderados, por su parte, sean éstos realistas o pesimistas en cuanto a la importancia del petróleo o de las energías renovables, coinciden en pronosticar una transición energética hacia las energías renovables, pero con premisas distintas. Los moderados realistas ponen como principal determinante los problemas ambientales derivados de los patrones de producción y consumo de energía, caracterizados con una alta participación de recursos fósiles. A escala mundial esta participación alcanza poco más de 86% (EIA, 2008), mientras que en el caso de México 90% del total de energía primaria proviene de recursos fósiles (SENER, 2007, 16). Esta situación ha provocado que en el periodo 1980-2005 las emisiones de CO₂ provenientes de la quema y consumo de combustibles fósiles haya pasado de 18 330 a 28 192 millones de toneladas métricas de CO₂ a escala global, es decir, se ha producido un aumento de 53.8% en dicho periodo (EIA, 2008).

En el caso de los moderados pesimistas, la propuesta de una transición energética hacia energías alternativas se basa en el análisis de lo que llaman *peak oil*, es decir, el punto de declinación en la producción de petróleo, hecho que predijo King Hubbert hace más de 50 años. Lo interesante de los estudios realizados desde esta perspectiva en los últimos años (Campbell, 2002; Maxwell, 2002), es que el declive no ocurre de manera inmediata, más bien se presenta un periodo relativamente largo e irregular, en el que la producción se estabiliza en determinados rangos de valores.⁵

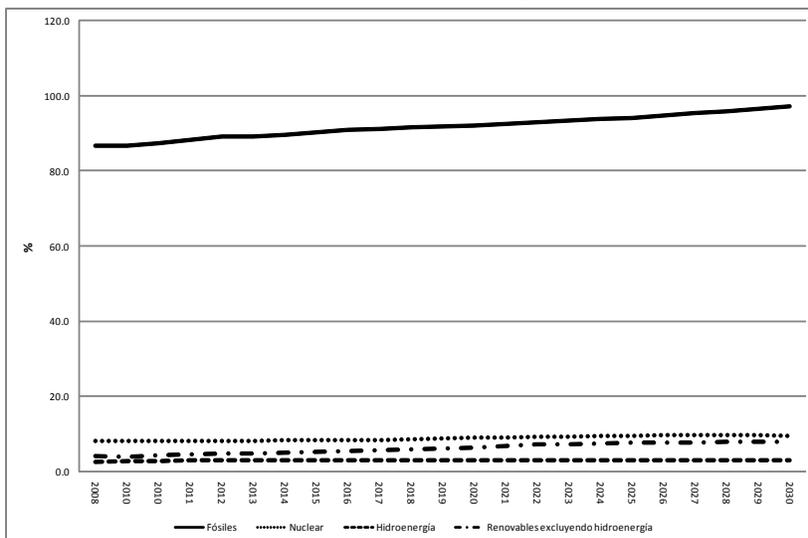
En resumen, Ullán de la Rosa y Pérez Raposo (2005) mencionan en su trabajo que no existe veracidad y conocimiento confiable sobre las reservas mundiales de hidrocarburos. El escenario de recesión económica mundial, como hemos visto muy recientemente, complica la visión optimista del futuro inmediato. Ante esta situación, parece difícil conocer retos que guardarán las energías renovables en la oferta energética mundial a mediano y largo plazo, ya que no se podría establecer un marco de referencia que permita evaluar, como lo plantea la iniciativa

⁵ Ullán de la Rosa y Pérez Raposo mencionan que el declive no se presenta gráficamente como una curva de Gauss, sino más bien como una especie de meseta irregular en un periodo relativamente largo. Estos estudios provienen de una red de centros de investigación como la Assotiation for the Study of Peak Oil (ASPO), el King Hubbert Center for Petroleum Supply Studies de la Escuela de Minas de la Universidad de Colorado, o el Oil Depletion Analysis Center en Londres (2005, 148).

de la LAER, las ventajas económicas de la estabilidad de precios en el futuro de las tecnologías que aprovechan las energías renovables.

Por otra parte, si se observan las perspectivas energéticas a mediano plazo presentadas por la EIA (2008), se podrá comprobar que no se espera un aumento significativo de las energías renovables en la oferta energética mundial (Gráfica 2). Nótese cómo la participación de los recursos fósiles, desde esta perspectiva, lejos de disminuir experimentarán un aumento, pasando de 40.3 a 44% del consumo total de energía en el periodo 2008-2030. En el caso de la energía nuclear y la hidroenergía su participación permanece prácticamente sin cambios, con un ligero aumento de 1.2 y 0.3% respectivamente, mientras que las energías renovables pasan de 4.3 a 8% del consumo total de energía en el mismo periodo.⁶ Se puede observar entonces que a mediano plazo no existen cambios significativos en la participación de las diferentes formas de energía en el consumo total.

Gráfica 2. Participación (%) por tipo de combustible en el consumo mundial de energía (2008-2030)



Fuente: elaboración realizada con datos de la EIA (2008).

⁶ Las energías renovables, según esta clasificación, no incluyen la hidroenergía, por lo que estaría conformado por energía solar y eólica.

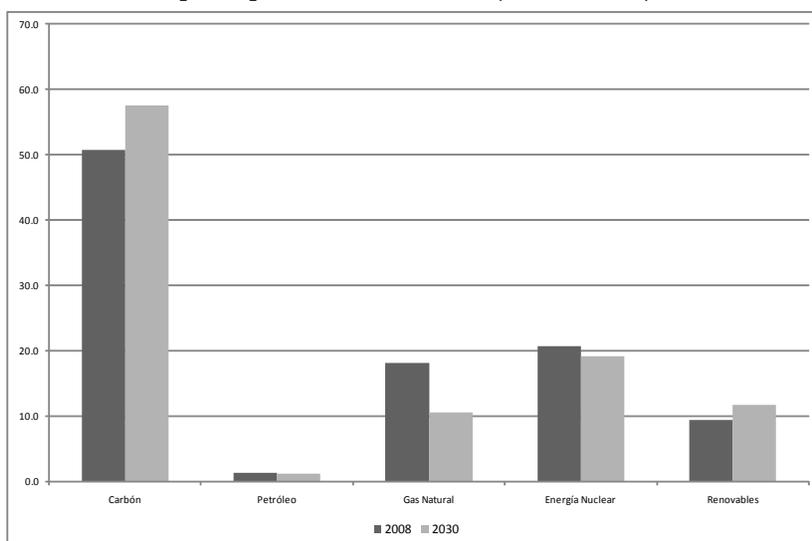
Ahora bien, si se analiza la participación que tendrán los diferentes combustibles en la generación de electricidad, tema directamente relacionado con los objetivos de la iniciativa de LAER, se podrá comprobar también que no se espera un cambio significativo entre los diferentes combustibles que permita suponer una transición energética hacia fuentes renovables (Gráfica 3), ya que las energías renovables, incluyendo la generación hidroeléctrica, pasará de 9.3% en 2008 a sólo 11.6% en 2030.

Algo que llama la atención en este punto, además del poco aumento en la participación de generación eléctrica a mediano plazo de las energías renovables es el aumento en la participación del carbón, pasando de 51 a 58% en el periodo 2008-2030. Esta situación parece contradictoria en un escenario marcado por la necesidad de reducir las emisiones de CO₂ por el problema del calentamiento global, ya que es precisamente el carbón el combustible con mayor factor de emisión de todos los utilizados para generar energía eléctrica.⁷

La razón de esto puede explicarse a que algunos países desarrollados, los cuales tienen abundantes reservas de carbón, están pensando precisamente que este recurso podrá satisfacer la futura demanda de energía. No es fortuito que la Asociación Asia Pacífico (AP6), acuerdo impulsado por Estados Unidos y Australia en 2005, y puesto en marcha a partir de 2006 con el apoyo de Japón, China, India y Corea del Sur, apoye esta visión. Esta asociación tiene como uno de sus objetivos principales impulsar el desarrollo e investigación en tecnología de bajas emisiones en la producción de energía con carbón, con lo cual se disminuiría significativamente el problema

⁷ El factor de emisión se define como las emisiones de gases de efecto invernadero por unidad de energía generada. Como los procesos de generación de energía eléctrica emiten casi en su totalidad CO₂, es precisamente este gas el que se analiza en este tema. Tomando los datos de EPA 42 del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) (2001), así como los datos históricos de los balances de energía (SEMIP, 1991-2005) y SENER (2006-2007), García (2008) calculó los factores de emisión correspondientes de los diferentes combustibles fósiles empleados en la generación de energía eléctrica en México. Los valores promedio calculados en el periodo 1990-2006, expresados en toneladas de CO₂ por Gigawatt/hora generado son: carbón, 1 242; combustóleo, 771; gas natural, 509. Nótese entonces la diferencia que existe entre los factores de emisión de los diferentes combustibles.

Gráfica 3. Generación de electricidad (%)
por tipo de combustible (2008-2030)



Fuente: elaboración realizada con datos de la EIA (2008).

de las emisiones de CO₂ que trae consigo la tecnología de generación actual.⁸

En el Cuadro 1 se muestran las reservas totales de carbón de los cinco principales países, así como del resto del mundo. Nótese cómo cuatro de los países que conforman la AP6 se encuentran en esta lista, observándose entonces que, si bien es cierto que sólo son seis países los que conforman esta asociación, la importancia de sus economías, población e impacto en las emisiones de CO₂ la convierten en una estrategia sin duda importante para el futuro energético mundial.

Aunado a esto, si se recuerda que uno de los objetivos del Protocolo de Kyoto para los países desarrollados es reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a los niveles de 1990, y que este objetivo fue rechazado precisamente por Estados Unidos y Australia,

⁸ Otra posibilidad tecnológica que no es abordada en este trabajo es la producción de electricidad con hidrógeno, lo cual significaría un cambio paradigmático en los sistemas de producción y distribución de energía eléctrica; sin embargo, todavía está lejos de convertirse en una alternativa técnica y económicamente factible.

Cuadro 1. Reservas mundiales de carbón en 2005
(Millones de toneladas)

<i>País</i>	<i>Ranking</i>	<i>Reservas (Mton)</i>
Estados Unidos	1	270 718
Rusia	2	173 074
China	3	126 215
India	4	101 903
Australia	5	86 531
Resto del mundo		242 471
Total mundial		1 000 912

Fuente: IEA (2006).

argumentando que no tenía sentido establecer un esfuerzo de esta naturaleza si países en vías de desarrollo como China e India no se comprometen también en este esfuerzo global, parece viable pensar que efectivamente vendrá una nueva época del carbón.⁹

Este es el escenario global en materia de energía que se está viviendo en la actualidad, escenario que sin duda marcará en muchos sentidos el papel de las energías renovables en el mediano y largo plazo, ya que intervienen factores económicos y geopolíticos que afectan a todos los países, incluyendo a México. Es verdad que se espera un ligero aumento en la participación de las energías renovables en la oferta energética mundial, sin embargo este aumento no es lo suficientemente significativo para pensar en una transición energética donde la estabilidad de precios sea un factor determinante para impulsar usos más intensivos de tecnologías que aprovechen las energías renovables.

Todo parece indicar que el desarrollo e innovación en tecnologías de bajas emisiones aplicadas a la generación de electricidad con recursos fósiles, principalmente el carbón, tendrá un papel determinante en el mediano y largo plazo. No se niega la importancia de las energías renovables en este contexto, pero si realmente se desea implementar una política energética integral que apoye el desarrollo sustentable de México, sería prudente agregar este punto en la agenda política nacional.

⁹ Estados Unidos es el principal emisor de CO₂ en el mundo por la quema y consumo de recursos fósiles, con 22.2% de las emisiones totales; China ocupa el segundo lugar en emisiones con 18.9%, e India por su parte ocupa el quinto lugar con 4.1% del total.

La hidroenergía tradicional y la energía nuclear

La iniciativa de LAER hace una clara definición de lo que son las energías renovables, mencionando que son “aquellas cuya fuente de obtención es capaz de regenerarse naturalmente, por lo cual se encuentran disponibles de manera periódica, frente a las energías no renovables que al ser consumidas no pueden sustituirse o tienen periodos de regeneración muy largos”. Consideran como energías renovables las siguientes:

- a) El viento.
- b) La radiación solar directa, en todas sus formas.
- c) El movimiento del agua en cauces naturales o artificiales, con capacidades de generación de hasta 10 megawatts (MW).
- d) La energía oceánica en sus distintas formas: maremotriz, maremotérmica, de las olas, de las corrientes marinas y del gradiente de concentración de sal.
- e) El calor de los yacimientos geotérmicos.

Se observa claramente que en el tema de la energía hidroeléctrica excluyen todo proyecto que tenga una capacidad de generación mayor de 10 MW (megawatts), al considerarlo que afecta significativamente al medio ambiente. Este tema es de vital importancia en el caso mexicano, ya que la participación de las energías renovables bajo este criterio significa en la actualidad solamente 6.2% del total de energía eléctrica generada, mientras que la energía hidroeléctrica tradicional representa 16.9% (SENER, 2008, 66).¹⁰ Es necesario comentar entonces que la definición de energías renovables propuesta en la LAER puede sin duda ser positiva para fomentar el uso de energías que tradicionalmente no son aprovechadas en México, como la solar y la eólica; sin embargo, si se toman en cuenta las ideas comentadas en la sección anterior en cuanto a las perspectivas de participación de los recursos fósiles, pa-

¹⁰ Si se analiza el total de energía primaria en México con la clasificación propuesta en la iniciativa de LAER, las energías renovables participan con 3.1% del total, valor que aumenta a 3.5% si se toma en cuenta la hidroenergía tradicional (SENER, 2008, 58).

rece muy difícil que este tipo de energías sean una parte importante de la generación eléctrica nacional.

Señalar que los proyectos hidroeléctricos con capacidades de generación mayores a 10 MW causan un impacto ambiental significativamente mayor que los proyectos con capacidades de generación menores a esa cifra, caerá siempre en posiciones subjetivas muy difíciles de evaluar y medir. Al final de cuentas, la relación dialéctica entre sociedad y naturaleza provoca siempre que toda acción humana cause un impacto ambiental, es cierto que con diferentes magnitudes, pero al fin y al cabo imposible de evaluar, por lo menos hasta ahora. Lo importante aquí sería discutir hasta qué punto sería necesario considerar en esta iniciativa los proyectos hidroeléctricos tradicionales con el fin de integrar objetivos económicos y ambientales para el desarrollo sustentable de México.

Otro punto que tiene que ver con esta discusión, y que desde la perspectiva de este trabajo puede ser de gran importancia para el desarrollo energético nacional, es el veto a la energía nuclear. Si bien es cierto que este tipo de energía no es renovable, también es verdad que sus costos de generación, así como el hecho de no generar gases de efecto invernadero, la convierten en una opción sumamente atractiva que debería ser tomada en cuenta si verdaderamente se quiere pensar en una política energética integral.

Cuando se toca el tema de la energía nuclear, invariablemente aparece en el imaginario social la trágica escena de Chernobyl de mediados de la década de 1980. La posibilidad de un accidente de esta naturaleza resulta el argumento más convincente para impedir que este tipo de energía sea considerada de manera seria en el contexto nacional, a pesar que desde 1990 ha operado con éxito la planta de Laguna Verde ubicada en el estado de Veracruz; que existen en la actualidad 443 reactores operando en el mundo con una capacidad de casi 365 gigawatts (GW); y que en países como Francia, Bélgica, Suecia, Alemania y España, el porcentaje de generación eléctrica con este tipo de energía es 80, 56, 48 y 30% respectivamente.¹¹

Explicar las características técnicas de los reactores nucleares que ocasionaron el desastre en Chernobyl escapa a los objetivos de

¹¹ Datos calculados con base en la EIA (2008).

este trabajo, basta decir, como bien lo explica Velarde, que siempre se supo que la generación eléctrica con este tipo de reactores no era segura. Sin embargo, tenían una característica que los hacía indispensables, eran sumamente eficientes para producir plutonio altamente enriquecido,¹² plutonio empleado en las bombas atómicas (Velarde, 2007, 2).

La guerra fría representó el escenario adecuado para la fabricación de este tipo de reactores ante la necesidad de obtener plutonio de tales características para el armamento nuclear. Estados Unidos, como comenta este mismo autor, desmanteló todos los reactores que había fabricado de este tipo cuando obtuvo el plutonio que necesitaba para la fabricación de sus armas nucleares, pero la antigua URSS los siguió utilizando para generar electricidad, a pesar de que en 1986 ya había producido plutonio para la mayoría de sus cabezas nucleares.

La cuestión aquí es resaltar que efectivamente este tipo de reactores son peligrosos si se diseñan para generar energía eléctrica, pero esta situación sería prácticamente imposible en cualquier país democrático (Velarde, 2007, 2).¹³ Las condiciones actuales son muy diferentes, ya que los reactores nucleares para generar energía eléctrica son sumamente seguros en su operación, además que existen soluciones técnicas para el almacenamiento de residuos radioactivos, y se están desarrollando nuevas tecnologías que pueden eliminar el problema de los residuos, como lo es la fusión nuclear.¹⁴

¹² Un 94% en plutonio 239 y 6% en plutonio 240.

¹³ Velarde (2007, 2) comenta que a pesar de esta situación, la ex URSS construyó 18 reactores de este tipo, de los cuales 12 se encuentran en operación en la federación rusa.

¹⁴ Es importante mencionar que la generación actual de electricidad con energía nuclear se realiza por medio de la "fisión" nuclear, empleando uranio como fuente primaria de energía; tiene la gran ventaja de que no genera gases de efecto invernadero, lo cual la convierte en una alternativa viable para enfrentar el problema del calentamiento global. Sin embargo, aunque existen nuevos desarrollos técnicos para enfrentar el problema de almacenamiento de los residuos radiactivos, dista mucho que sean aceptados mayoritariamente. La "fusión nuclear" puede ser la solución a esta problemática, ya que por medio de esta técnica se puede controlar la producción de residuos radiactivos; sin embargo, la tecnología para que se haga realidad esta alternativa está en proceso de desarrollo, y se tiene contemplado que aproximadamente a mitad del siglo XXI pueda estar completamente desarrollada y entre en operación de manera masiva.

De nueva cuenta, parece indispensable poner sobre la mesa de discusión esta alternativa si realmente se pretende lograr una política energética integral. La energía nuclear, como todas las energías renovables, incluyendo la hidroenergía tradicional, pueden desarrollarse a partir de una perspectiva de diversificación energética que permita enfrentar los riesgos de la inestabilidad de precios internacionales en los combustibles, así como el problema del calentamiento global.

Sustentabilidad energética

La iniciativa de LAER debe estar, al menos teóricamente, dentro de una estrategia de desarrollo nacional con visión prospectiva, ya que la energía es un elemento estratégico para el desarrollo nacional. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 de México menciona que tiene como eje rector el desarrollo humano sustentable, y tiene entre uno de sus objetivos principales

[...] asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento nacional 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.

Además, en la sección de Estrategia Integral de Política Pública, se destaca la necesidad de que toda política pública en el país debe incluir de manera efectiva el elemento ecológico.

El planteamiento que se encuentra inmerso en la redacción de este plan descansa en la formulación clásica de desarrollo sustentable definida por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en 1987, adoptada mundialmente en la Cumbre de Río en 1992, en la que se define al desarrollo sustentable como “aquel que satisface las necesidades del presente sin afectar la capacidad de futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades” (CMMAD, 1987). Esta referencia a la equidad inter e intrageneracional representa en realidad un argumento retórico utilizado en forma recurrente en prácticamente

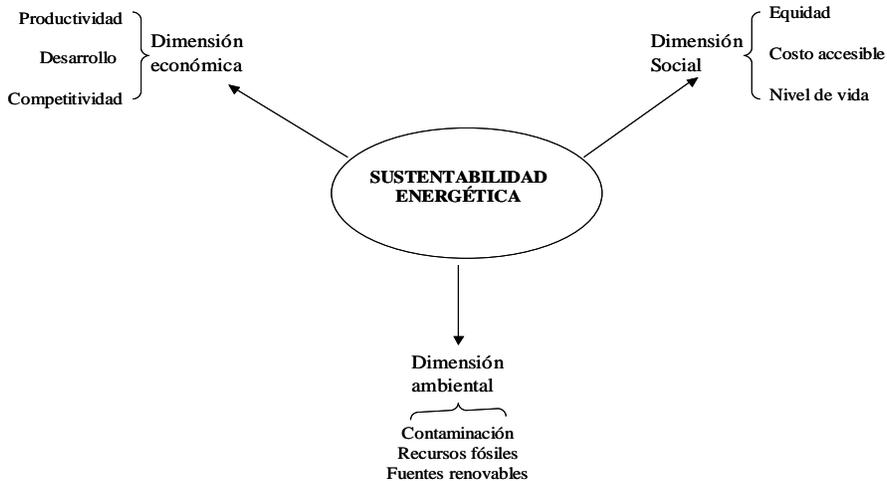
todos los ámbitos, desde el político hasta el académico; incluso se podría afirmar que se ha afianzado en el imaginario social como una verdad incuestionable. La realidad es mucho más compleja, ya que las diversas perspectivas de la sustentabilidad desarrolladas por las distintas ciencias sociales (como la economía, sociología, geografía y otras) y la ingeniería industrial, no han alcanzado todavía un estatus teórico y metodológico que permita conocer las necesidades de las generaciones presentes, mucho menos de las futuras.

Independientemente de las críticas que puedan realizarse a las diferentes perspectivas que abordan el concepto de desarrollo sustentable, la discusión de fondo en todas radica en encontrar una integración de objetivos económicos, sociales y ambientales. En este contexto, parece prudente utilizar el concepto de *sustentabilidad energética*, definido por CEPAL, OLADE, GTZ (2003, 55) como el aporte que hace el sector energético a la sustentabilidad del desarrollo. La trilogía conceptual de la sustentabilidad estaría integrada entonces como se puede observar en la Figura 1, la cual muestra esquemáticamente cómo la energía cruza cada una de las dimensiones. Si se analizan los objetivos y alcances de la iniciativa de LAER con base en esta perspectiva, se podría obtener entonces una visión más integral del papel de las energías renovables en la política energética nacional. En este sentido, a continuación se desarrollan las siguientes ideas.

En lo económico, la energía representa un elemento indispensable para todos los sectores productivos; de hecho, la sociedad industrial no podría entenderse sin el impacto que tuvo la transición energética hacia el uso intensivo de recursos fósiles que representó la Revolución Industrial. La calidad, seguridad y costo de la energía, son factores que han determinado en los últimos dos siglos el uso de carbón, petróleo y gas, como recursos energéticos principales; factores que deben tomarse en cuenta en el contexto actual de globalización económica para alcanzar una mayor competitividad económica que propicie mayores oportunidades de empleo, y se disminuyan las fuertes desigualdades económicas que existen en la mayoría de los países en vías de desarrollo, como es el caso de México.

Si se pretende que las energías renovables cumplan con las expectativas de la dimensión económica de la sustentabilidad, deben

Figura 1. Dimensiones de la sustentabilidad energética



Fuente: elaboración realizada con base en CEPAL, OLADE y GTZ (2003).

ser competitivas en sus costos de producción y seguras en su suministro. Una conclusión que se puede obtener en este punto con base en las ideas desarrolladas en las secciones anteriores es que las energías renovables presentan su lado más débil cuando se toma en cuenta sólo la dimensión económica, de ahí que se tengan que impulsar iniciativas para compensar estas barreras económicas, como es el caso de la LAER. El punto crítico radica entonces en conocer si efectivamente esta iniciativa puede lograr que las energías renovables compitan en el terreno económico con las energías no renovables.

En lo social, la energía constituye un elemento que propicia una mayor calidad de vida en la población. Si una familia cuenta con los diferentes servicios de energía, por ejemplo electricidad y gas, existen las condiciones para que realicen sus actividades cotidianas con mayor confort y limpieza.¹⁵ El punto aquí es conocer si efectivamente los nuevos desarrollos tecnológicos en energías renovables pueden

¹⁵ La cocción de alimentos, calentamiento de agua, iluminación adecuada en las habitaciones, acceso a medios de información y comunicación, y mantenimiento de una temperatura interior adecuada en el hogar, constituyen elementos que propician una mayor calidad de vida en las familias, y dependen de la disponibilidad de fuentes de energía de calidad y costo adecuado.

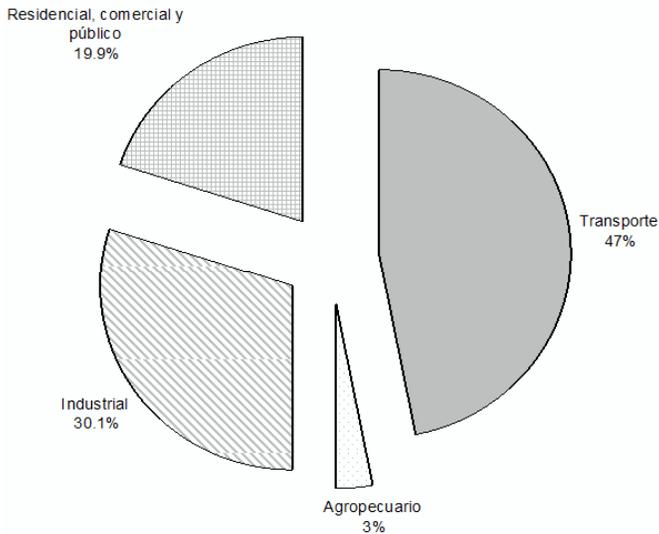
propiciar servicios de energía confiables y a precios accesibles para la población, de tal manera que se alcance una mayor equidad social en los usos energéticos.

En lo ambiental, el tipo de energía utilizada tiene repercusiones muy importantes a escala local y global. El modelo energético actual, como reiteradamente se ha comentado en este trabajo, está caracterizado por el uso excesivo de recursos fósiles, situación que produce la emisión de diversos tipos de contaminantes que afectan al medio ambiente a escala local y global. El uso más intensivo de fuentes de energía renovable tiene en este campo su principal fortaleza, por lo que habría que cuestionarse de nuevo si la iniciativa de LAER propone establecer indicadores de desempeño ambiental, que muestren si efectivamente el aprovechamiento de este tipo de energías está disminuyendo los diversos tipos de contaminantes, como las emisiones de gases de efecto invernadero o bien contaminantes a nivel local.

La visión crítica de la iniciativa de LAER en el contexto de la sustentabilidad energética puede enriquecerse si se analiza someramente la estructura de consumo de energía en México. En este sentido, la Gráfica 4 muestra el consumo de energía de los diversos sectores (SENER, 2008, 43), observándose que el sector transporte es, por mucho, el mayor consumidor de energía, con poco más de 47% del total; seguido de los sectores industrial con 30%; residencial con casi 20%; y agropecuario con 3 por ciento.

El primer comentario que surge al conocer estos valores es que si en verdad se quiere lograr una política de sustentabilidad energética integral, debería reconocerse el peso que tienen todos los diferentes sectores en el consumo energético nacional, lo cual no se observa en la iniciativa de LAER. Por otra parte, el consumo energético final por tipo de combustible en la actualidad está conformado de la siguiente manera: 75.2% de hidrocarburos, 14.9% de electricidad, 5.8% de leña, y el 4.1% restante de otros combustibles. De esta manera, parece indiscutible que una política de sustentabilidad energética integral debería considerar también la importancia que tienen los diferentes combustibles en el consumo final de energía, y no darle una prioridad a la electricidad que, como se acaba de comentar, representa sólo 14.9% del consumo total.

Gráfica 4. Consumo sectorial de energía final en México (2007)



Fuente: elaboración propia con datos de SENER (2007).

Este argumento cobra especial importancia si se conoce la participación de los diferentes combustibles en el consumo final por sectores, como se muestra en el Cuadro 2. Nótese por ejemplo cómo en el sector transporte las gasolinas y naftas, así como el diésel, son los combustibles más utilizados, con un porcentaje del consumo final de 30.2 y 12.5%, respectivamente. Tomando en cuenta que casi la mitad del consumo final de energía ocurre en este sector, sería indispensable enfocar los esfuerzos en el sector transporte para lograr una transición energética hacia energías renovables realmente significativa.

En los demás sectores se presenta la misma situación. Por ejemplo, en el caso del sector industrial, si bien es cierto que el consumo de electricidad representa una parte importante del consumo final de energía, es el gas seco el combustible más importante, con una participación de 9.8% del consumo total. Llama especialmente la atención el caso del sector residencial, comercial y público, ya que el combustible con mayor porcentaje de consumo es el gas LP con 7.6%, seguido de la leña con 5.8%, y la electricidad con 5.5 por ciento.

Cuadro 2. Consumo de energía de los sectores en México (2007)

Combustible	Total		Transporte		Industria		Res. Com y Púb		Agropecuario	
	PJ	%	PJ	%	PJ	%	PJ	%	PJ	%
Gasolinas y naftas	1279.617	30.2	1278.473	30.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Diesel	665.232	15.7	531.701	12.5	38.357	0.9	4.221	0.1	91.948	2.2
Electricidad	631.334	14.9	3.983	0.1	357.588	8.4	231.307	5.5	28.598	0.7
Gas seco	466.086	11	0.000	0.0	414.505	9.8	37.988	0.9	0	0.0
Gas LP	419.477	9.9	55.759	1.3	32.171	0.8	321.635	7.6	7.694	0.2
Leña	245.754	5.8	0.000	0.0	0	0.0	247.346	5.8	0	0.0
Coque de petróleo	122.877	2.9	0.000	0.0	120.021	2.8	0	0.0	0	0.0
Querosenos	118.640	2.8	117.492	2.8	0	0.0	1.688	0.0	0	0.0
Combustóleo	114.403	2.7	3.983	0.1	107.647	2.5	0	0.0	0	0.0
Bagaazo de caña	93.217	2.2	0.000	0.0	91.562	2.2	0	0.0	0	0.0
Coque de carbón	72.031	1.7	0.000	0.0	69.290	1.6	0	0.0	0	0.0
Carbón	8.474	0.2	0.000	0.0	6.187	0.1	0	0.0	0	0.0
Total	4237.144	100	1991.391	47.0	1237.327	29.2	844.186	19.9	128.24	3.0

Fuente: elaboración propia con datos de SENER (2008).

En resumen, si la iniciativa de LAER tiene como objetivo principal regular y fomentar el aprovechamiento de este tipo de energías, estableciendo mecanismos de participación de los sectores público y privado en la generación y venta de energía eléctrica, sería necesario contar con una visión integral para promover el uso de los diferentes tipos de energías renovables en todos los sectores productivos del país. En este sentido, parece adecuado enfocar los esfuerzos no solamente en la producción de energía, sino también en el consumo. Existen muchísimas posibilidades de alcanzar una mayor eficiencia y disminuir el consumo de energía, modificando los patrones de consumo por medio de usos más intensivos de energías renovables. La arquitectura bioclimática, el uso de biocombustibles, calentadores de agua con energía solar, celdas fotovoltaicas en los hogares, son sólo algunas de estas alternativas que abarcan los diferentes tipos de energía que se utiliza en México.

El problema de fondo, sin embargo, es contextualizar todas estas alternativas en el concepto de sustentabilidad energética desarrollado en esta sección. ¿Qué dimensión es la que debe ser prioritaria para lograr un mejor desarrollo sustentable? ¿Se debe impulsar el desarrollo económico y social a expensas de los impactos ambientales producidos? ¿Debe ser el cuidado al medio ambiente el objetivo principal de la política energética nacional?, o ¿existe una alternativa que logre un desarrollo equilibrado de estas dimensiones? Estas son las preguntas

que, según la perspectiva de este trabajo, deben marcar la pauta para establecer en la agenda política nacional el tema de la sustentabilidad energética. Las respuestas deben encontrarse con base en una discusión seria donde intervengan los diferentes actores involucrados en este tema, encontrando así el papel que deben desempeñar las energías renovables en la política energética nacional.

Conclusiones y comentarios finales

La iniciativa de LAER presentada por el PVEM, pone sobre la mesa de discusión la necesidad de tomar en cuenta las energías renovables como una opción viable para lograr una política energética integral en el país. Esto representa un paso importante para el logro de este objetivo, sin embargo, existen algunas consideraciones que, desde la perspectiva de este trabajo, tendrían que ser tomadas en cuenta.

Primero, es indiscutible que las energías renovables tendrán una mayor participación en la oferta energética total a mediano plazo; sin embargo, esta participación no será lo suficientemente significativa para lograr una transición energética hacia este tipo de energías. No se observa en este horizonte temporal un declive importante de las reservas internacionales de los combustibles fósiles, ya que si bien es cierto que puede iniciar el declive en la producción de petróleo (*peak oil*), no se sabe a ciencia cierta cuándo sucederá. Pero, independientemente que ocurra o no este fenómeno, el mundo desarrollado está impulsando la investigación y desarrollo en tecnologías limpias que emplean recursos fósiles, principalmente carbón, enfrentando así los desafíos de seguridad energética y de impactos ambientales que acompañan al desarrollo económico. La tecnología será entonces factor clave para el desarrollo sustentable en el mediano y largo plazo, por lo que parecería adecuado desarrollar una estrategia que impulse la investigación y desarrollo de este tipo de tecnologías, en conjunto con las que aprovechan las energías renovables, de tal manera que se tenga en el mediano y largo plazo una diversificación en la oferta energética nacional que permita enfrentar la inestabilidad de precios en los mercados internacionales, así como el problema de calentamiento global.

El hecho de no considerar la hidroenergía tradicional y la energía nuclear en la LAER resulta positivo para impulsar una mayor participación de las energías renovables con poco desarrollo en México. Sin embargo, los costos de generación y el hecho de que no emitan gases de efecto invernadero hacen que estas dos alternativas deban ser tomadas en cuenta para alcanzar una relación equilibrada entre economía y medio ambiente. Sería necesario entonces abordar este tema en la agenda política nacional y conocer las ventajas y desventajas que puede traer consigo una mayor importancia de estas dos formas de energía, en conjunto con las demás energías renovables.

La política nacional en materia de energía debe integrar las distintas dimensiones del desarrollo sustentable. En este sentido, este trabajo se propone utilizar el marco de la sustentabilidad energética, evaluando los alcances de las implicaciones económicas, sociales y ambientales de los diferentes usos de energía, especialmente las renovables. Una idea que se propone en este punto sería ampliar esta iniciativa al aprovechamiento de energías renovables en los diferentes sectores productivos del país, y en todas las posibilidades de consumo existentes, situación que favorecería de mejor manera la transición hacia usos más intensivos de energías renovables.

Por último, el papel de las energías renovables en la política energética nacional dependerá del tipo de desarrollo que se pretenda para el país. Los planteamientos del desarrollo sustentable suponen una interacción equilibrada entre lo económico, lo social y lo ambiental, pero este equilibrio es muy difícil de alcanzar, ya que existen perspectivas muy diferentes de acuerdo con la importancia que se le da a cada dimensión. En la actualidad, las energías renovables tienen en lo económico su principal debilidad; en lo ambiental, su mayor fortaleza. La agenda política nacional debería entonces propiciar una mayor participación de los diferentes sectores de la sociedad para encontrar un estilo de desarrollo donde, por un lado, se tenga seguridad e independencia energética y, por el otro, un menor impacto ambiental.

Bibliografía

- Adelman, Morris A. (1993), *The Economics of Petroleum Supply: Papers by Morris Adelman 1962-1993*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Bradley, Robert L. (1999), *The Increasing Sustainability of Conventional Energy*, Cato Institute Publications, publicado en: www.cato.org/pubs/pas/pa341es.html (último acceso: 8 de septiembre de 2007).
- Campbel, Colin J. (2002), "Forecasting Global Oil Supply 2000-2050", M. King Hubbert Center for Petroleum Supply Studies Newsletter, Petroleum Engineering Department, Colorado School of Mines, publicado en: <http://hubbert.mines.edu> (último acceso: 10 de septiembre de 2008).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) y GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit [Sociedad Alemana de Cooperación Técnica]) (2003), *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe, guía para la formulación de políticas energéticas*, Santiago de Chile.
- CMMAD (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente)(1987), *Nuestro Futuro Común*, Oxford University Press, Oxford.
- EIA (Energy Information Administration) (2008), *Forecasts & Analyses*, publicado en: www.eia.doe.gov/oiaf/forecasting.html (último acceso: 8 de septiembre de 2008).
- García, Rigoberto (2008), *Energía, territorio y medio ambiente: geografía del consumo eléctrico en México en el contexto de la sustentabilidad*, tesis doctoral, El Colegio de México (en proceso).
- IEA (International Energy Agency) (2006), *Key World Energy Statistics*, París.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2001), "Climate Change 2001: The Scientific Basis", Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Houghton, J.T. *et al.* (coords.), Cambridge, Reino Unido, Nueva York, Cambridge University Press, 881 pp.
- Kazmerski L.L. (2002), *Solar Today*, vol. 16, núm. 4, pp. 40-43.

- Maxwell, Charles T. (2002), "Investing on the Hubbert Curve", *Oil and Gas Investor*, vol. 22, núm. 1.
- SEMIP (Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal) (1994), *Balances nacionales de energía 1993*, México.
- (1993), *Balance nacional de energía 1992*, México.
- (1992), *Balance nacional de energía 1991*, México.
- (1991), *Balance nacional de energía 1990*, México.
- (1990), *Balance nacional de energía 1989*, México.
- (1989), *Balance nacional de energía 1988*, México.
- (1988), *Balance nacional de energía 1987*, México.
- (1987), *Balance nacional de energía 1986*, México.
- (1986), *Balance nacional de energía 1985-1986*, México.
- SENER (Secretaría de Energía) (2008), *Balance nacional de energía 2007*, México.
- (2007), *Balance nacional de energía 2006*, México.
- (2006), *Balance nacional de energía 2005*, México.
- (2005), *Balance nacional de energía 2004*, México.
- (2004), *Balance nacional de energía 2003*, México.
- (2003), *Balance nacional de energía 2002*, México.
- (2002), *Balance nacional de energía 2001*, México.
- (2001), *Balance nacional de energía 2000*, México.
- (2000), *Balance nacional de energía 1999*, México.
- (1999), *Balance nacional de energía 1998*, México.
- (1998), *Balance nacional de energía 1997*, México.
- (1997), *Balance nacional de energía 1996*, México.
- (1996), *Balance nacional de energía 1995*, México.
- (1995), *Balance nacional de energía 1994*, México.
- Turner, J. A. (1999), *Science*, vol. 285, pp. 687-689.
- Ullán de la Rosa, F. y A. Pérez Raposo (2005), "El debate de la economía del hidrógeno", *Cuenta y Razón*, núm. 136, pp. 131-197.
- Velarde, G. (2007), "La energía nuclear, segura, limpia y barata para cumplir con Kyoto", *Papeles faes*, núm. 40, publicado en: <http://www.abc.es/gestordocumental/uploads/nacional/faes.pdf> (último acceso: 9 de septiembre de 2008).

Reseñas

La reforma de la justicia en México, de Arturo Alvarado (coord.), El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México, 2008, 875 pp.

Efrén Arellano Trejo

Las leyes que regulan el sistema penal mexicano son las que han tenido un mayor número de reformas en los últimos tres sexenios. Un recuento elaborado por el Banco Mundial encontró que el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales encabezan los ordenamientos con la mayor cantidad de adecuaciones (Banco Mundial, 2007, 69). Este ánimo reformador se explica por los desafíos que la delincuencia ha planteado a la sociedad mexicana y por la necesidad del Estado de replantear y construir una nueva política en esta materia.

Algunos datos ilustran el crecimiento del fenómeno delictivo: en 1976 poco más de 70 mil personas fueron puestas a disposición de los juzgados; para 1996 fueron casi 182 mil y en 2007 alcanzó la cifra de 212 mil. Esto significa que en 30 años se triplicó el número de personas sujetas a juicio. Por otra parte, entre 1991 y 2007 las denuncias presentadas ante las procuradurías locales pasaron de 809 mil a 1.5 millones; es decir, crecieron 85 por ciento (Trejo, 2006, 34-36; INEGI, 2007; Gobierno de la República, 2008, 68-69).

Frente a estos desafíos, el Estado mexicano ofreció una respuesta múltiple: creó una nueva institucionalidad en la materia; incrementó las penas y las conductas tipificadas como delitos; destinó recursos presupuestales crecientes a este rubro de gobierno; y creó un marco jurídico con procedimientos excepcionales para comba-

tir la delincuencia organizada y echó mano del Ejército en esta batalla.

Algunos de los momentos más notables de esta transformación son los siguientes: en los años noventa surgió y se consolidó como organismo autónomo la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como el llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos; entre 1994 y 1995 se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, como ente de coordinación de las instituciones de los tres órdenes de gobierno participantes en la cadena de prevención, persecución y castigo de la delincuencia; en este mismo periodo se creó el Consejo Federal de la Judicatura, como el órgano encargado del reclutamiento de los jueces federales de distrito y circuito; y en 1996 se promulgó la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Al mismo tiempo, de acuerdo con algunas estimaciones, entre 1994 y 2004, se incrementaron en diez veces, como porcentaje del producto interno bruto, los recursos federales destinados a la seguridad pública (Fondevila, 2007, 90).

¿Cuáles son los resultados de este gran esfuerzo?, ¿cuál es la situación actual del fenómeno delictivo y de las instituciones dedicadas a su combate?, ¿qué perspectivas existen de ganar esta batalla? Estas son algunas de las interrogantes que responde la

obra editada por Arturo Alvarado, a partir de una perspectiva multidisciplinaria y ampliamente documentada.

Esta obra expone resultados de un proyecto de investigación que lleva realizándose más de siete años. Como lo explica Alvarado en el prólogo, en 2001 el Centro de Estudios sobre México y Estados Unidos de la Universidad de California, en San Diego, junto con diversos investigadores del Colegio de México, iniciaron el proyecto de investigación sobre la reforma de la justicia en México, con el propósito de analizar la estructura, funcionamiento y las reformas necesarias a los sistemas de seguridad pública y “al mal definido sistema de justicia penal”.

Muy pronto se unieron a este proyecto instituciones y asociaciones con amplia experiencia en estos temas, como el Centro de Investigación y Docencia Económicas; el Colegio de la Frontera Norte; la Asociación Democracia, Derechos Humanos y Seguridad; y, entre otros, el Centro de Investigación para el Desarrollo. El punto de partida fue la preocupación común de que los problemas de la administración y ejercicio de la justicia (incluida la electoral, laboral y agraria) constituyen el reto más formidable para la creación de la democracia en México.

El libro se encuentra dividido en cuatro grandes capítulos. El primero

de ellos contiene ocho ensayos, los cuales ofrecen un balance crítico de las reformas constitucionales y legales realizadas desde los años noventa a la fecha, así como sus resultados en términos de eficiencia y eficacia para combatir la delincuencia. El primero de estos trabajos, elaborado por el propio Arturo Alvarado, sostiene que se ha creado un modelo de justicia punitivo y no preventivo, implantado con un gran descuido hacia los derechos humanos.

Entre 1991 y 1994 –recuerda Alvarado– se clasificó toda una serie de actos como delitos graves y consecuentemente se les impuso como pena la encarcelación; además de que se amplió el “arbitrario poder del Ministerio Público para imponer órdenes de aprehensión y detención preventiva, lo cual implicó un incremento en la cantidad de personas encarceladas en espera de sentencia” (p. 63). Todo ello –concluye el autor– anuló el principio constitucional de la presunción de inocencia y puso escasa atención en la reparación del daño. Estos problemas fueron atendidos por la reforma constitucional promulgada el 18 de junio de 2008, pero habrá que esperar varios años –dice Alvarado– “para examinar sus consecuencias” (p. 62).

Esta sección se complementa con otros artículos que abordan el acceso a la justicia para los pueblos indígenas (de Rosalva Aída Hernández y Héctor

Ortiz); al desempeño del Ministerio Público (de Guillermo Zepeda); el papel de los abogados en la administración de justicia (Héctor Fix-Fierro); al acceso ciudadano al sistema judicial (Robert M. Kossik Jr. y Rubén Minutti); el impacto de la delincuencia en la capital del país (Pablo Parás); el papel de la Suprema Corte de Justicia (Jeffrey K. Staton); y la continuidad y cambios observados en el sistema judicial mexicano (Sara Schtz, Hugo Concha y Ana Laura Magaloni).

El segundo capítulo está dedicado a presentar estudios de caso de la seguridad pública local. Allison Rowland sostiene, en su colaboración dedicada a evaluar el papel del municipio, que la mayor competencia electoral que se vive en este nivel de gobierno está obligando a las autoridades a ofrecer políticas y soluciones más efectivas para los problemas de sus comunidades. Pese a ello –dice Rowland–, las evidencias señalan que los gobiernos municipales han avanzado poco en los mecanismos de prevención y control de la delincuencia y no se han desarrollado metodologías integrales o políticas que pudieran tener un efecto palpable en los índices delictivos o el temor del público a ser victimado.

Otros cinco ensayos integran este capítulo. Mario Arroyo Juárez aborda la experiencia de la estrategia cero tolerancia en la ciudad de México; Kathleen Staudt e Irasema Corona-

do se refieren a la experiencia binacional de participación ciudadana y rendición de cuentas para el caso de Ciudad Juárez y El Paso, Texas; David A. Shirk analiza los retos comunes que en materia de seguridad enfrentan México y Estados Unidos; Michele Waslin desglosa los impactos que en los temas de seguridad y migración han tenido los atentados terroristas del 11 de septiembre; y, por último, Marco Antonio Carrillo asume el enfoque del micro social para analizar la participación ciudadana en el caso de Baja California.

El tercer capítulo agrupa tres diferentes ensayos, dedicados a ofrecer una perspectiva histórica. En su colaboración dedicada a la ciudad de México, Pablo Piccato sostiene dos hipótesis de trabajo: una, que a los largo del siglo xx la delincuencia no siempre fue adecuadamente registrada debido a la corrupción policiaca y judicial; y dos, que los habitantes de la ciudad mantuvieron cierto control sobre la delincuencia al resolver los conflictos mediante negociaciones informales. Dichas negociaciones, en las cuales participaban policías y representantes judiciales, perdieron efectividad debido al crecimiento de la corrupción, la violencia y el tráfico de drogas.

Luego de un ameno análisis hemerográfico y bibliográfico, Piccato aporta tres conclusiones: 1. Ha crecido consistentemente la percepción de que la

policía y el Poder Judicial son fuentes de inseguridad y acoso injusto, en vez de protección; 2. La corrupción de las autoridades se ha convertido en un factor delictivo al ofrecer varias maneras de evadir la justicia y disuadir a las víctimas de denunciar los delitos; y 3. Las comunidades urbanas han enfrentado la delincuencia mediante mecanismos informales, como el escarnio público, en los cuales se evita la intervención de las instituciones penales o se hace un uso selectivo de las mismas (p. 659).

Los otros artículos que complementan esta sección están dedicados al análisis de la relación entre reforma legal y opinión pública, respecto a los códigos penales de 1871, 1929 y 1931 (escrito por Elisa Speckman) y a ofrecer una revisión crítica respecto a la periodización del crimen en el México moderno (realizado por Robert Buffington).

El cuarto y último capítulo de este libro ofrece cinco ensayos, agrupados bajo el tema “La policía y el sistema de justicia”. En su colaboración para esta obra, Ernesto López Portillo Vargas –un especialista en el tema– ofrece una propuesta para que la policía deje de ser parte del problema y se convierta en un agente activo para la solución del mismo. El diagnóstico de López Portillo tiene múltiples aristas, destaco tres: en México no ha existido una política sólida para la forma-

ción y profesionalización de policías, a contracorriente de lo que sucede en países con mayor trayectoria democrática; dos, en nuestro país no existe información oficial para llevar a cabo una discusión cualitativa en materia de formación policial, los documentos oficiales no incluyen la descripción y justificación de los contenidos y metodología ni la evaluación de sus resultados; y tres, no se han puesto en marcha instrumentos técnicos válidos y confiables para evaluar los resultados de la educación y el entrenamiento.

Este artículo ofrece 15 recomendaciones dirigidas a dar un salto cualitativo en las instituciones policiales. Me permito hacer un agrupamiento en cuatro bloques: 1. Poner a disposición del público toda la información relativa a sus programas de educación y entrenamiento, incluyendo la regulación legal para hacer posible dicha práctica; 2. Incluir con metodologías rigurosas y probadas la opinión de los policías en los procesos de reforma; 3. Contar con personal y recursos destinados a la acumulación y explotación del conocimiento en materia de formación policial, vinculadas a la experiencia internacional y a la participación de instituciones de educación superior, sin que esto último signifique acreditar la formación policial a través de los sistemas tradicionales; y 4. Contar con mecanismos públi-

cos que incluyan la participación ciudadana, para evaluar la formación y educación policial y emplear enfoques cualitativos en los informes oficiales.

En este capítulo están integrados otros dos ensayos que abordan el tema de la policía: el uso y abuso de la fuerza (escrito por Carlos Silva Forné) y los pasos iniciales para poner en marcha la reforma policial (elaborado por Roberto O. Varenik). Este último trabajo explica que es necesario adoptar un discurso oficial que reconozca la necesidad de proteger a la sociedad de los delincuentes y salvaguardar los derechos de víctimas, testigos, presuntos responsables y culpables; desarrollar mecanismos y normas de información internos y externos; crear mecanismos externos de auditoría; y contar con un organismo federal que apoye la investigación en la materia. Este capítulo se complementa con un trabajo dedicado al sistema penitenciario mexicano (elaborado por Elena Azaola y Marcelo Bergman) y a la militarización de la Procuraduría General de la República (escrito por Sifgrid Arzt).

Como se decía al principio de estas líneas, esta obra es parte de un proyecto de investigación más amplio y ambicioso, el cual ha producido una serie de publicaciones disponibles en el portal del Justice in Mexico Project (www.justiceinmexico.org/index.php). En este sitio se encuentran dis-

ponibles diversas bases de datos y un auténtico arsenal de estudios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arellano Trejo, Efrén (2006), "Políticas públicas contra la inseguridad", *Socioscopio*, núm. 8, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Banco Mundial (2007), *Gobernabilidad democrática en México. Más allá de la captura del Estado y la polarización social*, Banco Mundial, México.

Fondevila, Gustavo (2007), "Gasto público y seguridad: la racionalización como eje de la transformación", en Arellano Trejo, Efrén (coord.), *Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México.

Gobierno de la República (2008), Segundo Informe de Gobierno, anexo estadístico, México, 1 de septiembre.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2007), www.inegi.gob.mx (fecha de consulta: agosto de 2007).

• • •

Globalización, reestructuración industrial y descentralización en México: un análisis del desarrollo regional 1980-

2000, de Miguel Ángel Jiménez Godínez, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, México, 2008.

Juan Pardiñas

Este libro es un análisis riguroso y multidisciplinario que combina el conocimiento de economía, geografía, organización industrial y administración pública. Creo, además, que este trabajo manifiesta el cariño que tiene el autor por la ciudad de México, transformado, como he dicho antes, en un severo rigor intelectual.

La historia que cuenta Miguel Ángel Jiménez es la transición de una economía industrial a una economía de servicios en el contexto particular de la ciudad de México. Un historiador inglés, Eric Hobsbawm, escribió un libro llamado *La transición del feudalismo al capitalismo*; lo que Miguel Ángel Jiménez escribió es la transición de una economía del siglo xx a una economía del siglo xxi.

El libro narra cómo la ciudad de México transformó su vocación competitiva de una zona industrial a una ciudad de servicios. Es un libro de historia económica regional que explica la historia económica del país y del mundo. No quiero pecar de exagerado, realmente es una manera de ver cómo se ha transformado la economía global desde la ventana que ofrece el análisis de la ciudad de México. Ve uno la

transformación urbana, la transformación del ámbito económico de la ciudad, luego la transformación del país en el contexto de un cambio global.

Justo lo que el autor hace es el estudio del impacto local de un proceso global. Algunos de los estudios sobre México que se hacen para medir la competitividad de un estado con otro, o de una ciudad con otra, parten de una pregunta casi filosófica. ¿Qué es México? Creo que la respuesta tiene cien millones de versiones o hay cien millones de respuestas a esta pregunta.

Para mí, México es un espacio urbano cuyos principales retos son la seguridad pública, el transporte, resolver las tensiones sociales, pero tal vez para un mexicano que nació en la sierra tarahumara o para un mexicano que nació en las selvas de Chiapas, su versión de lo que es México es totalmente distinta y los problemas los seguimos entendiendo; a esta idea abstracta de nación, a esta idea de México en general no le estamos dando respuestas particulares ni análisis específicos, que es justamente lo que hace el libro de Jiménez Godínez. La respuesta del libro es sobre qué es México. Bueno, México, de acuerdo con una de estas versiones es la ciudad de México, la capital del país, donde ha estado centralizada buena parte de la actividad económica, de la actividad industrial y justo lo

que hace el libro es llevarnos por esa transición del cambio económico de esta ciudad, dándole respuesta a qué es México para los que vivimos en la ciudad.

En un análisis del Instituto Mexicano de Competitividad (Imco), donde comparamos la competitividad de las ciudades, medimos a 71 ciudades que abarcan 31 municipios donde se encuentran el 60% de la población y el 90% del PIB. ¿Qué nos dicen? Que en 71 ciudades viven 6 de cada 10 mexicanos y generamos 9 de cada 10 pesos de la riqueza que se produce en México.

En esencia, el futuro de México es el futuro de las ciudades mexicanas. No quiero menospreciar de ninguna manera lo que sucede en la economía social, lo que sucede en el campo, pero en buena media el desarrollo del campo y el desarrollo de la población en el campo va a depender de lo que ocurra en nuestras ciudades.

Muy recientemente se han discutido en la Cámara de Diputados las soluciones que el gasto público en México le va a dar al campo mexicano a través del presupuesto federal.

Algo que hemos descubierto, aunque no es el punto focal del análisis del libro de Miguel Ángel, es que la solución al campo mexicano no es el gasto público. Lo que el autor nos cuenta es cómo una economía industrial se transforma en una economía

de servicios y ésta es una transición que han vivido todos los países desarrollados en el mundo.

En México todavía estamos en un paso antes, una economía agrícola que se transforma en una economía industrial y posteriormente en una economía de servicios. Nada más para documentar esta hipótesis están estos números. En Estados Unidos 1.5% de la población se dedica al agro, en México es el 15 por ciento.

En Europa sólo 3% se dedica al agro, con la diferencia que ese 1.5% de estadounidenses, que son más o menos 4 millones de personas, genera 16 veces más riqueza por la producción agrícola que lo que generamos en México. Aquí, con 15 millones de personas, se genera 16 veces menos.

La única manera de resolver el problema en el campo mexicano no es por el gasto público, sino por la productividad. ¿Qué implica la productividad? Justamente esta transición de que la gente que se dedica a áreas poco productivas, poco eficientes como es la agrícola, que desgraciadamente no genera mucha riqueza, transite a otros sectores, como puede ser el industrial, que es el enfoque de servicios que le da Miguel Ángel Jiménez.

El autor demuestra que el libre comercio no garantiza la integración a la globalización, lo que en un principio resulta poco creíble, pero terminando de leer el capítulo me acabó

convenciendo. ¿De qué nos sirve tener un Tratado de Libre Comercio con la economía más grande del mundo o 39 con otros países, zonas, continentes si no tenemos puertos, si no tenemos infraestructura de puentes, si no tenemos carreteras?

Países que no tienen tanta formalización de sus tratados comerciales, pero que tienen muchas mejores condiciones de infraestructura pueden estar mejor integrados a la globalización que nosotros. Predicamos libre comercio, pero de qué nos sirve si el principal puerto de exportación de manufacturas de México está en Houston.

Otro tema que me parece muy importante que aborda el libro es el de la desigualdad y la globalización. La globalización en cierta forma sí genera desigualdad porque genera crecimiento económico.

Ahora China es una economía y un país mucho más desigual de lo que era hace 20 años. ¿Por qué? De la nada, China logró generar una clase media con 300 millones de personas. Hace 20 años esos 300 millones de personas era gente de bajos ingresos, entonces, cuando tienes una sociedad con pura gente de bajos ingresos tienes una sociedad muy igualitaria, pero profundamente pobre; entonces, una economía globalizada generó desigualdad.

El punto que toma aquí el autor, y creo que es muy relevante para la discusión sobre el futuro de la economía

mexicana, es qué tipo de desigualdad está generando la globalización en México. Miguel Ángel Jiménez sostiene que, efectivamente, se está generando cierta desigualdad entre la ciudad y el campo porque en la ciudad está la gente que tiene mayores oportunidades de educación y mayores oportunidades para desarrollo. Pero las clases medias urbanas están contrarrestando este efecto de desigualdad al tener mejores oportunidades de desarrollo; entonces, hay un efecto de desigualdad derivado de la desigualdad de oportunidades, pero hay un efecto que equilibra a través de las poblaciones urbanas.

Esto significa que el futuro del desarrollo en México es el futuro de nuestras ciudades. En la medida en que logremos generar suficientes oportunidades de desarrollo para las personas que se dedican a empleos y a actividades de baja productividad y se puedan dedicar a líneas y aspectos económicos y producción de riqueza mucho más productiva, México va a ser un país más desarrollado. Entonces, Miguel Ángel Jiménez dice: "Se genera desigualdad campo-ciudad, pero se generan mejores condiciones de igualdad entre las personas que vivimos en las ciudades gracias a la globalización y el efecto termina siendo positivo".

Desgraciadamente la integración económica a la economía global sí genera

desigualdad, es una situación real, pero tenemos que hacernos la pregunta inversa: ¿a costa de qué queremos preservar una supuesta igualdad de oportunidades en las que no tenemos posibilidades de crecimiento y de desarrollo económico?

Evidentemente, de algo sirve la política pública; pero la serie, el análisis histórico que hace el autor sobre los esfuerzos de los gobiernos en México para generar la descentralización es interesante de ver, por los alcances tan modestos que esto tiene.

Curiosamente, el impacto mayor en descentralización se dio a cambio del Tratado de Libre Comercio que yo, haciendo una memoria del esfuerzo de integración económica en México, en ese momento no recuerdo que nadie haya dicho: "Esto va a salvar a la ciudad de México de que se haga un congestionamiento de industrias, demografía, centro político del país y el centro económico".

Y lo que narra Jiménez Godínez es este efecto no previsto de la integración a la economía global, y cómo la ciudad de México pasó de una ciudad profundamente con vocación industrial a una ciudad con vocación de servicios. Y habría que ver que la integración global salvó a los que viven en esta ciudad de que las condiciones y la calidad de vida no sean mucho más difíciles.

Otro tema que me pareció interesante era la honestidad de los que reflejan los presupuestos. Estos son el ejemplo más transparente de ver las intenciones de un gobernante, de un servidor público, que podemos dar muchos discursos, pero a la hora que preguntas adónde se va el dinero, dices “ahí están las prioridades, ahí están las intenciones”.

Y lo que narra Miguel Ángel Jiménez es, por un lado, cómo una serie de gobiernos sucesivos en México hablan de descentralización, de la urgencia de descentralizar, pero seguían invirtiendo en la ciudad de México como el lugar del país con mayor infraestructura pública, lo cual demuestra que decían una cosa, pero invirtieron durante muchos años en otra.

A cualquier persona que esté interesada en el análisis de estos tres ámbitos, urbano, nacional y global, le recomiendo recurrir a la lectura de este libro.

• • •

¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable, de Guillermo Foladori y Naina Pierre (coords.), Cámara de Diputados/ Universidad Autónoma de Zacatecas/ Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, 217 pp.

Gustavo Meixueiro Nájera

Con la finalidad de entender la naturaleza de las propuestas para combatir los problemas ambientales es importante considerar las dos principales perspectivas que debaten el tema: por un lado, los economistas neoclásicos, quienes piensan que toda escasez es relativa; y por otro los ecologistas, quienes están convencidos de que la escasez es absoluta. De esta forma, los primeros recomiendan el uso eficiente de los recursos naturales, mientras que las recomendaciones de los segundos están enfocadas a la preservación (Yúnez, 1994, 11-12).

En medio de esta confrontación de ideas, surge el concepto de *desarrollo sustentable* como la posibilidad de crecimiento utilizando los recursos naturales en una forma que no perjudique su utilización futura. En 1987, la Comisión Mundial de Desarrollo y Medio Ambiente (WCED, por sus siglas en inglés) publicó la siguiente definición: “desarrollo sustentable es aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades” (World Comisión on Environment and Development, 1987, 43). La idea de la sustentabilidad ha seguido discutiéndose desde entonces debido al acuerdo y desacuerdo que existe en torno a la utilización o no de los recursos naturales para generar el crecimiento

de los países y de las sociedades contemporáneas.

Por ello, son pertinentes las siguientes interrogantes ¿cuál fue el proceso de construcción del concepto de desarrollo sustentable?, ¿cuáles fueron las corrientes de pensamiento que le dieron origen?, ¿cuáles son las principales teorías económicas que proponen soluciones al problema ambiental?, ¿cuáles son las diferencias fundamentales entre las diversas propuestas?

En *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, Guillermo Foladori y Naína Pierre integran ocho textos que nos ayudan a despejar estas dudas, ya que en conjunto describen los grandes problemas ambientales actuales y la discusión alrededor del concepto de desarrollo sustentable desde su nacimiento, las corrientes de pensamiento que le dieron origen, las divergencias entre el desarrollo y la conservación de los recursos naturales, las diferencias entre las teorías económicas que abordan las cuestiones ambientales, así como el enfoque económico y social de la sustentabilidad.

El libro inicia con un texto de Humberto Tommasino, Guillermo Foladori y Javier Taks titulado “La crisis ambiental contemporánea”, en donde abordan lo que a su juicio son los dos principales problemas ambientales: el cambio climático y la pérdida de biodiversidad; el primero que origina el calentamiento global, y el segundo que lleva a una

serie de implicaciones ecológicas y económicas como la destrucción de los ecosistemas. Para ambos conflictos, los autores exponen las causas que los originan, las controversias y la falta de conocimiento, así como una propuesta de políticas para enfrentarlos.

Tommasino, Foladori y Taks afirman que aunque estos problemas son propios del sistema industrial, si los ritmos humanos de degradación del ambiente se realizaran conforme al ritmo de reciclaje de la naturaleza, no habría ninguna dificultad. Sostienen que los problemas se agudizan precisamente porque la acción de degradación del hombre es cada vez mayor que la capacidad de reciclaje de los recursos naturales.

Los autores explican que la atención central debe colocarse en las formas de producción, ya que precisamente es el punto de origen para entender cualquier relación de las sociedades actuales con su medio ambiente, y que la discusión sobre la crisis ambiental no debe restringirse exclusivamente a una visión técnica, sino que debe analizarse desde los aspectos social, político y económico.

Posteriormente, Naína Pierri en “Historia del concepto de desarrollo sustentable”, recuerda el camino intelectual y político recorrido para construir la propuesta de sustentabilidad. En su artículo explica cómo partiendo de posturas diferentes sobre la cuestión am-

biental a principios de la década de 1970, varios años después los especialistas confluyen en la idea de desarrollo sustentable, y cómo a partir de diversas interpretaciones se constituyen las principales corrientes de pensamiento ambiental contemporáneo.

La autora presenta tres grandes corrientes que han acompañado el debate ambientalista: la *ecologista conservacionista*, el *ambientalismo moderado* y la *corriente humanística crítica*, y explica las divergencias entre sus posturas. Además, expone los acontecimientos de orden mundial que dieron origen a la construcción del concepto de desarrollo sustentable como los aportes científicos del Club de Roma, la Conferencia de Estocolmo de 1972, el informe de la Comisión Brandt en 1980, la Estrategia Mundial de Conservación (EMC), la propuesta Brundtland de 1987, y la Cumbre de Río de 1992.

De igual forma, da cuenta de diferentes nociones que orientaron el pensamiento ambiental como la tesis de los límites físicos y la propuesta de crecimiento cero, el ecodesarrollo, el modelo mundial latinoamericano desarrollado por la Fundación Bariloche, la propuesta de economía económica y de economía social, y la interpretación marxista de la cuestión ambiental.

En su texto, Naína Pierre identifica al informe Brundtland como la instancia central de la historia del debate ambientalista, ya que enfocó al creci-

miento como la vía para conseguir los objetivos ambientales y del desarrollo. Explica que el informe supera la visión del ecodesarrollo mediante el reconocimiento de una economía global desigual y la reivindicación de un intercambio equitativo entre naciones.

Posteriormente, en el artículo “Una tipología del pensamiento ambientalista”, Guillermo Foladori discute sobre las diferentes posiciones políticas e ideológicas adoptadas para hacer frente a los problemas ambientales. Menciona que pueden ser agrupadas en tres: aquellas que consideran a la naturaleza como externa al ser humano; las que consideran que la sociedad y sus productos son parte de la naturaleza; y aquellas que consideran que de la división sociedad-naturaleza puede derivarse un criterio ético de valoración donde lo natural es bueno, y lo artificial es malo.

En este criterio ético, el autor distingue dos grupos, las posiciones ecocentristas, que sostienen la necesidad de guiarse por una ética natural externa a la naturaleza humana; y las posiciones antropocentristas, que priorizan la relación entre naturaleza y los intereses humanos.

Con el abanico de diferentes posturas en relación con la cuestión ambiental, Foladori explica que los diversos países o sociedades no comparten ni los mismos intereses materiales frente a su entorno, ni iguales represen-

taciones de los problemas, por lo que la posibilidad de encontrar acuerdos internacionales que se comprometan con el medio ambiente se dificulta.

En el siguiente artículo, “Sustentabilidad rural: desacuerdos y controversias”, Humberto Tommasino expone las principales definiciones de la sustentabilidad rural y presenta una clasificación de los diferentes tipos según su corriente ideológica; de esta manera agrupa a diferentes autores en las siguientes categorías: “sustentabilidad ecológica”, que agrupa a autores que entienden que la sustentabilidad es sólo una cuestión ecológica o ambiental; la “ecológica social limitada”, que integra autores que explican que la sustentabilidad tiene dos ámbitos de análisis: el socioeconómico y el ambiental; los “críticos del crecimiento + conservación”, en donde se sitúan autores que mencionan que el sistema debe ser corregido a través de políticas que disminuyan procesos de inequidad; y, por último, la corriente de la “insustentabilidad”, compuesta por autores que argumentan que la dinámica de la sociedad capitalista genera inequidad e insustentabilidad.

Por otro lado, en “Cornucopianos: los ultraneoliberales”, Man Yu Chang presenta las diferentes tesis defendidas por los integrantes de esta corriente de pensamiento y busca asociarlas a los presupuestos teóricos sobre los cuales se fundamentan.

Explica que la principal tesis de los cornucopianos es la defensa del crecimiento económico. Cuando los define, menciona que son optimistas tecnológicos, porque la tecnología propicia y estimula el crecimiento; son ultraneoliberales, porque creen en la fuerza reguladora del mercado que propicia el progreso económico; son antiinversión del gobierno, porque ésta puede inhibir las fuerzas automáticas que equilibran el mercado; y son antiambientalistas, porque los activistas ecológicos proponen limitar el crecimiento para defender el medio ambiente.

Para Man Yu Chang, el pensamiento cornucopiano se fundamenta en la teoría económica neoclásica, específicamente en la competencia perfecta, la mano invisible y el derecho de propiedad, que se limita a analizar los aspectos físicos de la cuestión ambiental, lo que lleva a la autora a interpretar que se trata de una posición parcial que atiende los intereses de los empresarios en la reproducción de sus inversiones.

En el siguiente artículo, “La economía ambiental”, la misma autora, Man Yu Chang, explica que la economía ambiental no trata de la aplicación de las ciencias económicas en general a la problemática ambiental, sino que se llama así a la interpretación de la escuela neoclásica que incorporó al medio ambiente como objeto de estudio.

La autora menciona que el medio ambiente ha adquirido estatus de bien económico porque muchos recursos naturales, como el agua y algunas fuentes de energía no renovables, empiezan a escasear y presentan señales de agotamiento previsibles; de esta forma, la economía ambiental se ocupa principalmente de la valoración monetaria del medio ambiente.

Posteriormente, en “La economía ecológica”, Guillermo Foladori aborda esta corriente del pensamiento económico y resalta su carácter transdisciplinario por la necesidad de estudiar la relación entre los ecosistemas naturales y el sistema económico, que requiere de la participación no sólo de economistas, sino también de cuentistas naturales y de otras disciplinas. En su exposición, el autor abunda sobre las diferencias entre la teoría económica neoclásica-keynesiana ambiental y la teoría económica ecológica.

Por último, en “El enfoque técnico y el enfoque social de la sustentabilidad”, Guillermo Foladori y Humberto Tommasino describen las principales posiciones que diferentes autores tienen sobre el concepto de desarrollo sustentable, y explican que la principal diferencia radica entre aquellos para quienes la sustentabilidad es una cuestión ecológica o física, y aquellos para quienes debe incluirse una perspectiva social.

Los autores argumentan que ambos enfoques tienen en común una perspectiva técnica de los problemas ambientales y una perspectiva que atiende la relación de los seres humanos con las cosas. Para Foladori y Tommasino, la sustentabilidad ecológica toma en cuenta las relaciones sociales entre los seres humanos y la naturaleza externa, mientras que la sustentabilidad social incorpora elementos como pobreza e incremento poblacional, y su preocupación es cómo estos elementos pueden degradar o depredar el mundo.

Así, con la lectura de los textos que integran *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, podemos decir que constituye una importante aportación para aquellos que buscan profundizar en el conocimiento de las corrientes de pensamiento y en los fundamentos teóricos que le dieron origen al concepto de desarrollo sustentable, y que sin duda contribuirá a entender los desacuerdos que existen a escala global para afrontar los problemas ambientales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Yúnez Naude, Antonio (comp.) (1994), *Medio ambiente: problemas y soluciones*, El Colegio de México, México, pp. 11-12.
- World Comisión on Environment and Development (1987), *Our Common*

Future, Oxford University Press, Oxford.

• • •

Razón y desarrollo. El crecimiento económico, las instituciones y la distribución de la riqueza espiritual, de Javier Elguea, El Colegio de México (Colección Jornadas, núm. 154), México, 2008.

Abraham Nosnik Ostrowiak

La sustancia y lo sustancioso del debate acerca de la razón y el desarrollo

Es impresionante el volumen de información multidisciplinaria que *Razón y desarrollo* nos presenta. El autor ha dedicado un poco más de 20 años a seguir analizando y dar seguimiento a lo que se concretó como su tesis doctoral. Es una entrega de lo que Javier Elguea presenta como la discusión actualizada y multidisciplinaria de lo que se ha llegado a saber acerca de la naturaleza de la razón o capacidad inteligente de los humanos y del desarrollo o el avance cultural y material de nuestra especie.

Razón y desarrollo es un libro que nos ubica frente al esfuerzo de supervivencia y prosperidad humanas y examina y advierte de las consecuen-

cias nefastas de abandonar la compleja búsqueda del equilibrio y la armonía entre lo personal y lo colectivo que, a su vez, produce la dictadura y su forma menos violenta que es el autoritarismo; y la anarquía y su expresión menos degenerada que es el desorden en la organización social.

En cuanto al tema de la razón, Javier Elguea pasa de manera, en ocasiones, pormenorizada a descubrimientos y discusiones aún no concluidas acerca de la naturaleza de la propia racionalidad o capacidad cognitiva, mental o inteligente de nuestra especie. Se presenta, en sus propias palabras, como un autor anarco-racionalista a la *Lakatos*, es decir, como una gente que cree en la discusión y el análisis de los problemas y está abierto a todo tipo de fuentes y orígenes de las ideas que resulten útiles para sobrevivir en las condiciones más respetuosas, menos violentas, incluyentes, diversas y productivas para la humanidad.

En la parte anárquica de la cuestión racional, el autor cree en la apertura y en la riqueza de las ideas siempre y cuando muestren su utilidad en el progreso cultural y material de nuestra especie. Su texto es mucho más moderado y selectivo de lo que podría ser un anarquista.

A pesar de que advierte que su texto no ofrece descubrimientos novedosos, se puede descubrir a través del mismo que más que anárquico o

anarquista es un racionalista atrapado en la complejidad social e intelectual del progreso humano.

Si Popper fue conocido y reconocido como el fundador del racionalismo crítico porque le impuso a la inteligencia como condición de mejora los errores que ella misma produce y si Lakatos, como continuador que fue de la obra de Popper, se conoció y reconoció como un falsacionista metodológico porque en su versión de la ciencia incorporó el elemento del tiempo y, por tanto, de la tenacidad (que heredó de su amigo e historiador de la ciencia Thomas S. Kuhn) y la flexibilidad (que heredó del también matemático húngaro de origen George Polya por medio del concepto de “heurística” original de los clásicos griegos). Javier Elguea es un autor de la tercera generación del falsacionismo y reconoce que la racionalidad es y está limitada (como Popper); que debe incorporar el tiempo y que se trata también de un proceso evolutivo con momentos donde alternan el progreso y la degeneración (como Lakatos). Sin embargo, y aunque no haga un énfasis de manera consciente, su obra contiene dos elementos que él mismo reseña de los sistemas de creencias que son fundamento del avance, estancamiento y retroceso de diversas sociedades, en múltiples momentos y geografías: la complejidad y la relatividad.

Elguea es un falsacionista estudioso de la complejidad y pluralidad del desarrollo humano (enfocado a lo material, lo cultural y más recientemente a lo espiritual) desde la multidisciplinaria, con un énfasis en lo que a él le interesa y de acuerdo con la frontera de conocimientos técnico-científicos que maneja desde la reflexión y el análisis filosófico.

Cuando Javier Elguea pasa revista a la literatura que ha desmitificado que los seres humanos somos sólo analistas fríos y calculadores, y cargado de citas y testimonios de expertos, pasa revista a quienes han mostrado una y otra vez cómo los seres humanos estamos influidos por sesgos (Tversky y Kahnemann), diversos estilos cognoscitivos y habilidades sociales (Gardner), por situaciones de convivencia temporal o permanente (Teoría de Juegos), por intereses que nos vuelven eficientes calculadores de costos y beneficios, por incentivos o la necesidad de pertenecer, y un gran etcétera. Nuestro autor va más allá del falsacionismo clásico de Popper y el metodológico de Lakatos y se ve obligado a reconocer que la discusión de la racionalidad debe enmarcarse en la experiencia compleja, plural y diversa de los grupos humanos.

La novedad y lo novedoso de la discusión de la razón y el desarrollo

De acuerdo con el lenguaje financiero y económico-empresarial del concepto de “valor”, diría que Javier Elguea plantea cómo los seres humanos generamos valor cuando en realidad es muy posible y probable que destruyamos mucho, quizá demasiado y de forma irreversible, si perdemos de vista que existen condiciones muy específicas de esfuerzo y disciplina para generarlo colectivamente.

La producción de valor en los humanos, nos recuerda Elguea, se encuentra simbólicamente entre una espada –la coerción– y un libro –lo cognitivo– que combina la capacidad mental con la información. Al hacerlo, nos recuerda desde la filosofía de la historia de la mano de Ernest Gellner hasta los descubrimientos más recientes de la ciencia cognitiva guiados, entre otros, por el trabajo de Steven Pinker.

En el sentido del enfoque que defiende la idea de que el proceso de desarrollo es un proceso complejo y que por ser complejo debe incluir fuerzas contradictorias y paradójicas, me es fácil ubicar a *Razón y desarrollo* en la reciente tradición de autores y explicaciones que muestran que para generar valor y buscar conservarlo y acrecentarlo, los seres humanos debemos aceptar el requerimiento de llegar a acuerdos, honrarlos y buscar

a toda costa disminuir la frecuencia de incumplirlos. Por un lado, el desarrollo enfrenta el reto de la disciplina y el autocontrol para poder asegurar avance y progreso social. Sin embargo, por otro lado, para acrecentar nuestro conocimiento con base en nuestra imaginación y su evaluación honesta, minuciosa y permanente, también requerimos de libertad, que puede degenerar en anarquía, desorden y la acción efectiva de oportunistas que anteponen sus intereses y bienestar a los de la colectividad y los diferentes grupos, en especial los más vulnerables que incluye la sociedad.

En síntesis, el autor presenta una obra que lleva la apertura intelectual al límite para mostrar lo diversa que es la experiencia humana, pero que al mismo tiempo nos recuerda que esa pluralidad cultural requiere cada vez más el avance tecnológico y la disponibilidad informativa, de generosidad, que enmarcada en acuerdos, disciplina y autorregulación, no degenera en anarquía, violencia, y peor aún, en la oportunidad de llenar ese desorden con la nostalgia del autoritarismo y la vuelta a formas de organización social tiránicas con un gran desperdicio del talento humano, de nuestro talento, del talento de todos.

Finalmente, lo sustantivo y sustancioso de *Razón y desarrollo* queda demostrado por el valor mismo de sus contenidos. Su discusión y sus

argumentos son importantes, fundamentales y esenciales; son relevantes y útiles para programas académicos completos y actividades diversas que buscan el bien y el equilibrio concretado en la biodiversidad, incluida la humana.

Sin embargo, la metafísica, entendida como la búsqueda y el encuentro de utopías, ideales y la imaginación del ser humano, no sólo es relevante para el estudio de la razón y el desarrollo de nuestra especie. Sin ella, sin la metafísica, simplemente no tendría sentido discutir la razón y el desarrollo como dos herramientas poderosísimas al servicio de lo que todos intentamos y a lo que estamos llamados a contribuir: a la mejora del mundo y a la mejora de nosotros mismos.

• • •

Hacia una economía con rostro humano, de Bernardo Kliksberg, FCE, Buenos Aires, 2002.

Sara María Ochoa León

El libro *Hacia una economía con rostro humano*, de Bernardo Kliksberg, tiene un doble propósito: por un lado, explicar las causas estructurales de la situación actual de América Latina, caracterizada por altos niveles de pobreza y desigualdad y, por el otro,

hacer una propuesta de política pública para enfrentar ambos problemas. El argumento de Kliksberg parte de una crítica fundamental a los modelos económicos aplicados en América Latina en las últimas décadas que se basan en el supuesto de que el crecimiento económico por sí solo reducirá la pobreza y la desigualdad, pues considera que este “modelo del derrame” ha fracasado en su intento de solucionar la pobreza en los países en que se ha implementado.

En este sentido, debe señalarse que en la literatura económica el crecimiento económico se concibe como la manera más eficaz de reducir la pobreza. Para ejemplificar esta situación se cita el caso de China, que ha crecido a niveles de 8.5% anual entre 1981 y el 2000 y donde la pobreza ha disminuido en 42% en ese lapso. Una situación similar ha tenido lugar en la India, donde los elevados índices de crecimiento han permitido reducir significativamente la pobreza (Banco Mundial, 2005). En cambio, en los países de América Latina las tasas de crecimiento en las últimas décadas han sido muy bajas, lo que se asocia a los escasos resultados obtenidos en materia de reducción de la pobreza. En el 2005 el crecimiento promedio de la región fue de 4.2%, mientras que un cuarto de su población cuenta con ingresos menores a dos dólares por día.

No obstante lo anterior, existen diversos elementos que pueden limitar esta causalidad virtuosa. El Banco Mundial ha señalado la insuficiencia del crecimiento económico y la necesidad de tener en cuenta la calidad de este crecimiento lo que se basa, entre otras cosas, en la amplia contribución del capital humano y social al crecimiento económico, en comparación con el capital físico y el natural (Banco Mundial, 1995). Esto explica que países con éxito económico hagan amplias inversiones en recursos humanos. De acuerdo con Amartya Sen, el cambio social y económico a nivel mundial ha sido fundamentalmente por el papel de la educación y la atención en salud pública.

La existencia de desigualdad es un factor decisivo, ya que hace que el crecimiento sea menos eficaz para reducir la pobreza. En un estudio del Banco Mundial se calcula que en México la tasa de crecimiento necesaria para compensar un aumento de un punto porcentual en la desigualdad, dejando invariable la pobreza, es de 2.1% o, en otras palabras, si la desigualdad aumenta en 1%, la economía debe crecer en 2.1% para que se mantenga el nivel de pobreza (Banco Mundial, 2006).

América Latina es el continente más desigual del planeta, en el cual 5% de la población es dueña del 25% del ingreso nacional, mientras que 30% de

la población sólo tiene 7.5% del ingreso. La desigualdad se manifiesta en diversos ámbitos como la salud y la educación; la mortalidad materna es cinco veces mayor que la de los países industrializados y tiene sólo 5.2 años de estudios cursados por habitante, mientras que Corea del Norte tiene 9.6. Kliksberg considera que existen cinco tipos de desigualdades estructurales en la región y que detonan el resto: la desigualdad en la distribución de los ingresos, en el acceso a activos productivos, en el acceso al crédito, al sistema educativo y a la informática y al internet. Estas situaciones, que se interrelacionan entre sí formando círculos viciosos, son especialmente graves para la población con menor nivel socioeconómico y son más marcadas en los ámbitos rural y urbano.

La idea central del libro de Bernardo Kliksberg es que el desarrollo social es clave para potenciar el crecimiento económico, ya que una población sana, bien nutrida y bien educada es una precondition para el crecimiento. Así, la solución propuesta para la problemática de América Latina es que, además de fomentar el crecimiento económico, se pongan en práctica políticas sociales consistentes. Esto implica que la causalidad se da en ambos sentidos: el crecimiento económico es fundamental para posibilitar el avance social; pero a su vez, sin inversión continuada en áreas como sa-

lud y educación, no habrá un capital humano calificado, motor básico de la productividad y la competitividad. Esto explica que existan países como Costa Rica, que tienen una mayor esperanza de vida y niveles educativos y de salud que otros países más ricos.

Kliksberg considera que es necesario implementar una nueva generación de políticas sociales. Esto representa un cambio conceptual importante, ya que tradicionalmente las políticas sociales se han considerado como mecanismos para atenuar los estragos causados por el crecimiento económico, como políticas inferiores superpuestas a la política económica, como un uso subóptimo de los recursos, o bien, su lugar se ha visto reducido a la atención de la pobreza extrema. Para contrastar lo que sucede en América Latina, el autor pone como ejemplo las experiencias de Holanda, Japón, Corea, Israel, Canadá, Suecia, Dinamarca y Noruega para orientar el rumbo que deberían tomar las economías. En estos países se dio una buena combinación entre crecimiento, estabilidad, competitividad y, simultáneamente, un desarrollo social enérgico y continuo y una mejora de las condiciones de equidad. Además, se trata de países democráticos, en los cuales se han logrado amplias concertaciones entre los grandes actores sociales.

Para poner en práctica este tipo de políticas es necesario tener en cuen-

ta diferentes temas como la gerencia social, la participación ciudadana y el capital social. La gerencia social es un mecanismo para maximizar la interrelación entre los distintos participantes con la finalidad de optimizar los resultados de conjunto.

De acuerdo con Kliksberg, la gerencia social favorece la participación, cree en la descentralización, se apoya en la cultura de la comunidad a la que asiste, adopta un estilo gerencial “adaptativo” y flexible que permita ir respondiendo a los cambios sobre la marcha y practica el “control social” del programa.

El autor considera que la participación ciudadana en la elaboración de las políticas sociales hace que éstas sean más exitosas. También da un valor importante al capital social, en la medida que aumenta los comportamientos cívicos y, en el mediano y largo plazos, aumenta las tasas de crecimiento macroeconómico. Así también, considera que la familia es de gran importancia para fomentar la calidad de los recursos humanos de un país. Por eso, varios de los países más avanzados del mundo han elaborado políticas públicas de protección de la familia como las licencias remuneradas por maternidad para el padre y la madre, subsidios por hijos, deducciones fiscales y ampliación de los servicios de apoyo familiar.

Kliksberg considera que existen “falacias” sobre los problemas económicos y sociales de América Latina que han impedido que se ponga en práctica esta visión. Entre las falacias se encuentran la negación o la minimización de la pobreza, el argumento de la paciencia que considera que con el tiempo las cosas se resolverán por sí solas, la consideración de que con el crecimiento económico basta, la desvalorización de la política social y la *maniqueización* del Estado. Respecto a esto último, considera que la deslegitimación del Estado ha llevado a su debilitamiento y a la desaparición de políticas públicas en áreas tan importantes como la política social.

Así, para combatir la pobreza y la desigualdad, es necesario implementar políticas específicas para este fin, por lo que la actividad pública es estratégica.

Para atacar las causas estructurales del aumento de la pobreza y de la desigualdad, se necesitan políticas económicas que creen empleos como el apoyo a la pequeña y mediana empresa, la democratización del crédito y el impulso a reformas fiscales de signo progresivo, por un lado, y políticas sociales agresivas, articuladas con las anteriores, que abran posibilidades

reales de educación y salud para todos y mejoren la equidad.

La importancia de esta visión es que sostiene que la pobreza y la desigualdad no son condiciones irremediabiles de la región, sino que se relacionan con políticas públicas equivocadas, que no ponen el acento en las verdaderas prioridades como son el combate a la desigualdad y la implementación de políticas sociales activas, por ejemplo, el gasto per cápita anual en salud en la región es muy bajo comparado con los países desarrollados. De hecho, Amartya Sen ha demostrado en trabajos recientes que el tema social más que de recursos es con frecuencia de prioridades. Derivado de lo anterior, Kliksberg considera la necesidad de reconsiderar la relación de la ética y la economía, de tal manera que permita replantear las prioridades y los mecanismos para lograrlas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial (2006), *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles*.
- (2005), *Generación de ingresos y protección social para los pobres*.
- (1995), *América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos*.

mayo-agosto 2008

año 23 número 67

ISSN 0187-0173

sociológica

Vueltas de tuerca a los
grandes temas sociológicos



Sociológica, año 23, núm. 67, mayo-agosto de 2008, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Informes: Departamento de Sociología. Tel. (55) 5318 9502 / Correo electrónico: revisoci@correo.azc.uam.mx

Convocatoria

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, invita a graduados de maestría y doctorado y a investigadores miembros del Sistema Nacional (SNI), a publicar artículos y ensayos en la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*.

Los artículos y ensayos podrán abarcar temas de la agenda nacional. El abanico de las líneas de investigación puede consultarse ampliamente en nuestra página electrónica.

El objetivo de la revista, la cual será publicada durante los meses de junio y diciembre, es contribuir en la difusión y creación de conocimiento en áreas vinculadas a las ciencias sociales y que tengan relevancia para el quehacer legislativo en el Congreso de la Unión.

No hay límites temporales o geográficos, pero sí se pretende que la revista contenga asuntos relacionados con el trabajo parlamentario.

Los artículos y ensayos que se presenten seguirán un proceso de selección, realizado siempre por pares, que responderá a estrictos criterios de calidad, observando el anonimato tanto de los autores/as como de los evaluadores/as.

**Los requisitos para las colaboraciones pueden consultarse en nuestra página electrónica:
<http://diputados.gob.mx/cesop>**

