

# Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

VOL. 5 NÚM. 9 ENERO-JUNIO DE 2012

## ARTÍCULOS

*Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales en México a través de la producción legislativa. Una revisión de ocho entidades federativas*

Fernando Patrón Sánchez  
Rosa María Pérez Vargas

*Presupuesto y política exterior en México: planeación estratégica, incrementalismo y discrecionalidad*

Gabriel Farfán Mares  
Rafael Velázquez Flores

*¿Cómo regular los casinos? Una propuesta de política pública para mitigar los incentivos perversos de su legislación en México*

Jesús David Pérez Esparza

*El papel del Estado en la gestión urbano-ambiental: el caso de la desregulación en la ciudad de Morelia, Michoacán*

Patricia Ávila García, Valentina Campos Cabral,  
Manuel Tripp Rivera y Tonatihu Martner Varela

*El derecho de los indígenas a una defensa adecuada en el nuevo sistema de justicia penal en México*

Sidney Ernestina Marcos Escobar

*El marco legal de la fiscalización de las cuentas públicas del gobierno del estado de Sonora. Un estudio exploratorio*

Oscar Nicasio Lagunes López

## NOTAS

*¿Qué hacer en México con la familia homoparental?*

Alejandra Verónica Zúñiga Ortega

*Significado y cauce de la gobernabilidad en el estudio de los sistemas políticos*

Mijael Altamirano Santiago  
José Francisco Martínez Velasco

## RESEÑA

*Los grandes problemas de México: instituciones y procesos políticos*

Aura Olivia Montañez Gudiño

.....

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

Daniel Gabriel Ávila Ruiz  
PRESIDENTE DEL COMITÉ DEL CESOP

Sergio Mancilla Zayas  
Alberto Esquer Gutiérrez  
Feliciano Rosendo Marín Díaz  
SECRETARIOS

María de los Ángeles Mascott Sánchez  
DIRECTORA GENERAL

*Revista Legislativa de Estudios  
Sociales y de Opinión Pública*

DIRECTOR:  
Gustavo Meixueiro Nájera

COORDINADOR EDITORIAL:  
Luis Armando Amaya León

EDICIÓN Y FORMACIÓN:  
Alma Jordán y Fernando Cruz

CUIDADO DE LA EDICIÓN Y DISEÑO:  
Alejandro López Morcillo y  
José Olalde Montes de Oca

**Consejo Editorial**

Francisco Abundis  
PARAMETRÍA

Israel Arroyo García  
BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

Ulises Beltrán Ugarte  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

María Braun

WAPOR, ARGENTINA

Jorge Buendía Laredo

BUENDÍA Y LAREDO

Roy Campos

CONSULTA MITOFSKY

Julia Flores

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Francisco Guerrero Aguirre

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Manuel Alejandro Guerrero

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Ramón Lecuona Valenzuela

UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

Nicolás Loza Otero

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

Alejandro Moreno

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

Benito Nacif Hernández

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Marcelo Ortega Villegas

CONSULTA MITOFSKY

Hernando Rojas

UNIVERSIDAD DE WISCONSIN-MADISON

Francisco J. Sales Heredia

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Mariano Torcal

UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

Ignacio Zuasnabar

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

.....

*Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, año 5, núm. 9, enero-junio 2012, es una publicación semestral de la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, Primer Piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237, <http://diputados.gob.mx/cesop>, [cesop@congreso.gob.mx](mailto:cesop@congreso.gob.mx). Editor responsable: Gustavo Meixueiro Nájera. Reserva de derechos al uso exclusivo: 04-2011-101713054000-102, ISSN: 2007-1531, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de Título núm. 14502, Licitud de Contenido núm. 12075, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas

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

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores.

Se permite la reproducción parcial o total siempre y cuando se cite la fuente.

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

.....

# Contenido

VOLUMEN 5 • NÚMERO 9 • ENERO-JUNIO DE 2012

## Presentación

3

## ARTÍCULOS

*Fernando Patrón Sánchez*

*Rosa María Pérez Vargas*

Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales en México a través de la producción legislativa. Una revisión de ocho entidades federativas

7

*Gabriel Farfán Mares*

*Rafael Velázquez Flores*

Presupuesto y política exterior en México: planeación estratégica, incrementalismo y discrecionalidad

39

*Jesús David Pérez Esparza*

¿Cómo regular los casinos? Una propuesta de política pública para mitigar los incentivos perversos de su legislación en México

103

*Patricia Ávila García, Valentina Campos Cabral,*

*Manuel Tripp Rivera y Tonatiuh Martner Varela*

El papel del Estado en la gestión urbano-ambiental: el caso de la desregulación en la ciudad de Morelia, Michoacán

145

*Sidney Ernestina Marcos Escobar*

El derecho de los indígenas a una defensa adecuada  
en el nuevo sistema de justicia penal en México

181

*Oscar Nicasio Lagunes López*

El marco legal de la fiscalización de las cuentas públicas  
del gobierno del estado de Sonora. Un estudio exploratorio

209

## NOTAS

*Alejandra Verónica Zúñiga Ortega*

¿Qué hacer en México con la familia homoparental?

239

*Mijael Altamirano Santiago*

*José Francisco Martínez Velasco*

Significado y cauce de la gobernabilidad  
en el estudio de los sistemas políticos

255

## RESEÑA

*Aura Olivia Montañez Gudiño*

*Los grandes problemas de México:  
instituciones y procesos políticos*

271

# Presentación

En México, los problemas sociales son diversos y se encuentran en constante transformación. Las soluciones que antaño eran óptimas, hoy pueden resultar obsoletas. Como resultado de esta situación, los representantes populares enfrentan nuevos retos que demandan planes de acción diferentes.

En esta ocasión, la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* presenta una cara distinta de los problemas. Los artículos que componen este número abordan temas que no habían sido tocados con anterioridad: la evaluación de la labor legislativa, los determinantes del presupuesto destinado a la política exterior, la regulación de los casinos, el papel del Estado en la gestión ambiental, el derecho de los indígenas a un intérprete o traductor en el proceso penal y la revisión de las cuentas públicas estatales. Igualmente, la primera nota de investigación plantea la cuestión de qué hacer con las familias homoparentales en México ahora que el Distrito Federal cuenta con una legislación al respecto, mientras que la segunda presenta los pormenores del tema de la gobernabilidad.

Todos los textos han pasado por una rigurosa evaluación y plantean soluciones o proponen maneras distintas de hacer política pública. Es seguro que el contenido de este número animará a los tomadores de decisiones a buscar caminos de acción paralelos.

La *Revista Legislativa* se compone de seis artículos, dos notas y una reseña. El primero de los textos, de Fernando Patrón Sánchez y

Rosa María Pérez Vargas, se titula “Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales en México a través de la producción legislativa. Una revisión de ocho entidades federativas”. Los autores plantean la paradoja de que a pesar de que desde la década de 1990 los congresos estatales han presentado configuraciones plurales, los análisis de las legislaturas estatales han sido escasos. Por ese motivo, presentan una medición del poder efectivo de los congresos estatales a partir de la producción legislativa y de su relación con el Ejecutivo estatal. Para su análisis, observaron ocho entidades federativas en las últimas dos legislaturas.

En el segundo artículo, “Presupuesto y política exterior en México: planeación estratégica, incrementalismo y discrecionalidad”, Gabriel Farfán y Rafael Velázquez retoman el estudio clásico de los determinantes del presupuesto. Sin embargo, su investigación se dedica a una cuestión poco estudiada: la relación entre presupuesto y política exterior. El análisis se hace mediante la descripción del proceso de asignación presupuestal en el gobierno federal y para la cancillería, y la identificación de patrones de comportamiento de la política presupuestal de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). El argumento central es que el presupuesto de la cancillería no depende de las prioridades de política exterior del gobierno en turno o del entorno internacional, sino de fenómenos coyunturales de carácter económico-financieros.

El siguiente artículo se titula “¿Cómo regular los casinos? Una propuesta de política pública para mitigar los incentivos perversos de su legislación en México”, y es de la autoría de David Pérez Esparza. De acuerdo con el autor, la legislación y el marco regulatorio actual de juegos y sorteos es poco claro y transparente, lo que genera fallas de mercado, corrupción y una distribución subóptima de costos y beneficios. Así, resulta fundamental regular la industria desde una perspectiva realista y orientada a atender el mercado existente; además, es menester que esta regulación mitigue los costos actuales de la ambivalencia en la legislación. Para ello este artículo presenta: antecedentes del juego con apuestas, un diagnóstico actual de los casinos en México y una serie de pasos que podrían ayudar a diseñar una nueva política pública más eficiente en la materia.

En el cuarto texto, “El papel del Estado en la gestión urbano-ambiental: el caso de la desregulación en la ciudad de Morelia, Michoacán”, Patricia Ávila García, Valentina Campos Cabral, Manuel Tripp Rivera y Tonatiuh Martner Varela analizan el nuevo papel del Estado en la gestión urbano-ambiental, la desregulación del marco jurídico y la flexibilización de los instrumentos de planeación urbana y protección ambiental. La investigación es un estudio de caso sobre Morelia, Michoacán. Los autores argumentan que las políticas públicas municipales y estatales favorecen el interés privado en detrimento del bienestar colectivo y la conservación del patrimonio natural.

La quinta investigación se titula “El derecho de los indígenas a una defensa adecuada en el nuevo sistema de justicia penal en México”. La autora, Sidney Marcos Escobar, parte del hecho de que a pesar de que México es un país pluricultural, los derechos de los pueblos indígenas en legislaciones nacionales e internacionales no son plenamente respetados. Ella hace una referencia particular al artículo 20 constitucional, relativo a los derechos en el proceso penal: no se menciona el derecho de contar con un intérprete o traductor para aquellas personas que no comprenden completamente el español. Tal carencia deja a los indígenas sin pleno dominio del español en un estado de indefensión.

Finalmente, en el último artículo de este número, “El marco legal de la fiscalización de las cuentas públicas del gobierno del estado de Sonora. Un estudio exploratorio”, Oscar Lagunes López analiza el marco legal de la fiscalización de la cuenta pública en Sonora. Los resultados de su investigación concluyen que en dichas leyes no se precisa el modo en el que debe darse el proceso de fiscalización, pues los plazos para realizarla son vagos. Igualmente, las leyes sobre fiscalización tampoco definen conceptos como *fiscalización* o *auditoría*, lo que deriva en una aplicación parcial de la ley. Por último, el autor apunta que las sanciones previstas en la ley son insuficientes, y las atribuciones del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización de Sonora son limitadas y no desalientan la malversación de fondos dentro del gobierno estatal.

En la sección de notas también se retoma un tema completamente diferente. En “¿Qué hacer con la familia homoparental en México?”,

Alejandra Zúñiga Ortega destaca que las reformas legislativas para regular las uniones homosexuales han transformado la concepción sobre la familia en una sociedad tan tradicionalista como la mexicana. Con la posibilidad de que las parejas homosexuales puedan adoptar hijos y formar una familia, surge el problema de qué hacer frente a las actitudes homofóbicas de la población que pueden apreciarse en los datos de las encuestas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), de Consulta Mitofsky y del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ). La autora concluye que la práctica de los valores de respeto y de tolerancia hacia la preferencia sexual desempeña un papel fundamental para realizar el principio constitucional de igualdad y de derecho a la no discriminación y, en consecuencia, a la aceptación generacional de la familia homoparental.

La segunda nota se titula “Significado y cauce de la gobernabilidad en el estudio de los sistemas políticos” y fue elaborada por Mijael Altamirano Santiago y José Francisco Martínez Velasco. El concepto de *gobernabilidad* ha cobrado importancia en el estudio para identificar el significado y la dinámica de los regímenes políticos, sean democráticos o no democráticos. Por ello, el ensayo tiene como objetivo reflexionar sobre los componentes de la gobernabilidad como una categoría de análisis y como fenómeno de la realidad política.

Por último, este número incluye la reseña de uno de los libros más completos de los últimos años: *Los grandes problemas de México: instituciones y procesos políticos*, coordinado por Soledad Loaeza y Jean Francois Prud’homme. La autora de la reseña, Aura Montañez, se enfoca en la segunda parte del libro, que corresponde a los “procesos políticos”. A lo largo de las páginas del libro se estudian los cambios en la opinión pública y la historia electoral del país. Finalmente, se hace una reflexión acerca de cómo estas transformaciones trastocaron las bases fundamentales del sistema político mexicano.

# Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales en México a través de la producción legislativa.

## Una revisión de ocho entidades federativas

*Fernando Patrón Sánchez<sup>1</sup>*

*Rosa María Pérez Vargas<sup>2</sup>*

A partir de la década de 1990, los congresos estatales en México han presentado configuraciones plurales a lo largo del país. A pesar de esta pluralidad, los análisis de las legislaturas estatales han sido escasos. Aún más, la dinámica de la toma de decisiones y su participación en el proceso de formulación de políticas no han sido abordadas desde la perspectiva del poder de decisión efectivo que tienen los congresos respecto del Ejecutivo. En este artículo presentamos una primera medición a partir de la producción legislativa en los congresos estatales y su relación con el Ejecutivo estatal. Tomamos en cuenta ocho entidades federativas que presentan diversos casos de gobiernos divididos y unificados, considerando en cada uno de ellos la actividad legislativa durante las dos últimas legislaturas. Los resultados, parciales, no presentan una tendencia significativa que permita identificar un contraste real en la producción legislativa de los congresos con respecto del Ejecutivo entre contextos de gobiernos divididos y gobiernos unificados.

*Palabras clave:* congresos estatales, pluralidad política, gobierno dividido, gobierno unificado.

<sup>1</sup> Doctor en Gobierno por la Universidad de Essex en Inglaterra. Director del Departamento de Gestión Pública, División de Derecho, Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato.

<sup>2</sup> Doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad de Guanajuato, campus León. Profesora de tiempo completo, Departamento de Gestión Pública, Universidad de Guanajuato.

## **Measuring the effective power of the state legislatures in Mexico through legislative production. A study of eight states**

Since the 1990's decade State Congresses have grown in plurality of representation across the country. Despite the political competition, state's legislatures have been scarcely analyzed. Even more, the extent and role of legislatures in the policymaking process has not been studied from the perspective of the effective power of the legislatures to participate in the policymaking process and its relation with the executive branch. This article presents a first examination of the role of state congresses in the legislative activity and their relation with state's executives. We consider eight cases that combine divided and unified governments, and we analyze the initiatives production in the last two legislatures of each case. The main findings, so far, do not provide a clear tendency that allows us to demonstrate that there are real and contrasting changes between divided and unified governments in legislative activity.

*Keywords:* state congresses, plurality, divided government, unified government.

### **Introducción**

Los análisis sobre los congresos estatales en México han sido escasos hasta el momento, a pesar de contar desde la década de 1990 con numerosas experiencias de pluralidad política en la conformación de los poderes legislativos estatales. Reveles (2011) documentó la producción científica sobre los congresos estatales en México en el periodo 1988-2010 y encontró que hay alrededor de 38 artículos sobre el tema en revistas especializadas, cifra muy baja que no toca gran parte de la agenda de investigación en el ámbito de los congresos estatales. De acuerdo con el mismo estudio, los temas en los cuales se han concentrado mayores avances en la investigación son el marco legal, gobiernos sin mayoría, élites parlamentarias y cuestiones electorales, entre otros. Se ha dejado descubierta una gran veta de análisis sobre la función de los congresos en los resultados de la toma de decisiones políticas en las entidades federativas, con base en los arreglos institucionales y en escenarios políticos que pueden generar mayor participación de los congresos estatales.

Tradicionalmente, el Poder Legislativo ha sido concebido como una figura que desempeña un papel de restricción y control hacia el Poder Ejecutivo y se dedica sólo a legislar o sancionar iniciativas de ley. Sin embargo, las legislaturas son actores clave en los procesos de formulación de políticas donde la división de poderes es efectiva. De acuerdo con Scartscini (2008), las legislaturas potencialmente producen importantes consecuencias en la decisión y la implementación de políticas públicas. Adicionalmente, Beetham (2006) señala que las legislaturas deben representar los intereses sociales en políticas públicas, identificar problemas sociales y formular y aprobar leyes que respondan a esos problemas. De la misma manera, el papel de las legislaturas se extiende al control de la implementación de las políticas por parte del Ejecutivo y su revisión y fiscalización consistente con las leyes existentes.

A partir del cambio político en México, se esperaría que la pluralidad y la ausencia de mayorías legislativas por un solo partido se tradujesen en un mayor contrapeso a las decisiones del Poder Ejecutivo. Sin embargo, en lo que respecta a las entidades federativas todavía no queda claro en qué medida la competencia entre partidos y la pluralidad en los congresos, traducida en gobiernos divididos, ha llevado a generar mayor actividad de las legislaturas estatales en la toma de decisiones políticas y mayores contrapesos en las relaciones Ejecutivo-Legislativo en los estados. Este artículo intenta generar una primera respuesta revisando la producción legislativa en ocho entidades federativas en los últimos años.

Ciertamente, la medición del poder efectivo de los congresos, como discutiremos más adelante, conlleva un ejercicio más extenso donde se incluyan factores y variables más amplios. Sin embargo, en esta primera entrega nos concentramos exclusivamente en un análisis de la introducción de la legislación, el rechazo o la aprobación de la misma por parte de los congresos estatales seleccionados. Los casos que se presentan en este artículo fueron seleccionados a partir de la disponibilidad de información, por lo que no se trata de una muestra en estricto sentido estadísticamente representativa. No obstante, estos casos sí representan estados gobernados por tres distintos partidos, y uno en coalición, así como diversos escenarios de gobiernos dividi-

dos y unificados. Esto permite establecer si existen distintos comportamientos en la producción legislativa considerando dichos factores políticos.

El artículo se divide en dos secciones: en la primera revisamos brevemente las visiones desde la literatura especializada sobre el poder efectivo de los congresos en el proceso de formulación de políticas para justificar por qué la producción legislativa es un indicador importante para determinar la mayor o menor actividad de los congresos; en la segunda presentamos la evolución reciente de los congresos estatales en México con respecto de su composición partidista y la generación de contextos de mayor pluralidad política. Asimismo, exponemos los casos de ocho entidades federativas (Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sonora, Sinaloa, Veracruz y Yucatán), considerando las dos últimas legislaturas en cada entidad. Se sistematiza la información sobre la introducción, el rechazo y la aprobación de la legislación bajo contextos de gobiernos divididos y unificados.

Finalmente, una primera conclusión de este estudio esboza resultados preliminares. En lo que respecta a los casos estudiados, no se confirma una tendencia que marque un contraste definitivo en la producción legislativa cuando consideramos la introducción, el rechazo y la aprobación de la legislación en contextos de gobierno dividido y de gobierno unificado.

### **El poder efectivo y los factores políticos que inciden en el involucramiento de las legislaturas en los procesos de toma de decisiones políticas**

De acuerdo con Blondel (2006: 9), existen diversas maneras de medir el poder efectivo de las legislaturas en los procesos de políticas:

[...] uno puede determinar su grado de participación en el inicio de la legislación así como el rechazo o modificación de las propuestas gubernamentales, incluyendo el rol que las comisiones legislativas juegan en estos procesos. O uno puede ir más allá y examinar hasta dónde las legislaturas se involucran rutinariamente en la fiscalización de la administración cen-

tral y de otras instituciones públicas. También puede evaluarse el grado en que las legislaturas y sus respectivos comités discuten nuevas ideas y las introducen en la agenda a partir de estudios y del debate sobre sus conclusiones, antes de presionar al ejecutivo a que presente una nueva normatividad o incluso antes de tomar ellos mismos la iniciativa.

Con base en esta idea, aun midiendo todos los indicadores y procesos presentados anteriormente obtendríamos un resultado parcial del poder efectivo de las legislaturas. El mismo Blondel (2006) alerta sobre las dificultades que pueden surgir cuando sólo consideramos las variables del proceso formal de políticas sobre la legislación y la actividad legislativa (introducción de legislación, aprobación/rechazo, modificaciones y configuración política de los congresos). Sin embargo, la consideración y el estudio de estas variables presentan, al menos, un mapa primario sobre el comportamiento de las legislaturas.<sup>3</sup>

La discusión en la literatura especializada cuando se analiza el papel y la importancia de las legislaturas se ha centrado principalmente en los factores político-institucionales que inciden en la reactividad/pasividad o en la actividad/proactividad de las legislaturas con respecto de la agenda del Ejecutivo en el proceso de políticas (Casar, 2011; Mezey, 1991; Morgenstern, 2002; Saiegh, 2010; Scartscini, 2008; Stein y Tomassi, 2008, entre otros). Dentro de estas discusiones, los congresos serán más o menos reactivos y proactivos según sea el escenario de gobierno unificado o dividido. Es decir, legislaturas donde el partido en el gobierno tiene la mayoría absoluta (50+1 de los escaños), para el primer caso; y legislaturas donde el partido en el gobierno no posee la mayoría absoluta en el congreso, para el segundo. La lógica de estos contextos recae en los incentivos para retar las políticas del Ejecutivo por parte de una oposición legislativa y generar sus propias iniciativas.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> A su vez, Casar (2011:11) refiere que se han propuesto distintas aproximaciones para medir la eficiencia de los congresos respecto de su involucramiento en el proceso de políticas. Desde el número de iniciativas que se procesan en comisiones hasta el número de aprobaciones, rechazos y modificaciones en las votaciones legislativas, entre otros. Sin embargo, señala que aun cuando estas mediciones pudiesen revelar aspectos significativos de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, su valor es limitado para comprender la influencia completa de las legislaturas en los procesos de políticas.

<sup>4</sup> Ciertamente, esta perspectiva está altamente influenciada por el papel del congreso de los Estados Unidos. Generalmente tomado como el ejemplo de independencia,

La mayor o menor presencia e influencia del congreso está directamente relacionada con la capacidad de control político del Ejecutivo sobre su fracción parlamentaria y la conformación de mayorías del partido gobernante. Los escenarios en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo deben considerar variables como la pluralidad en el congreso, y el control del Ejecutivo sobre el congreso y sobre su fracción parlamentaria. La relación entre estas variables y el involucramiento del congreso en el proceso de toma de decisiones de políticas es directa. Es decir, a menor pluralidad y mayor control del Ejecutivo sobre el congreso y su fracción parlamentaria, la participación del Legislativo es reactiva durante el proceso; y a la inversa: a mayor pluralidad o menor control presidencial sobre el congreso y su fracción parlamentaria, la participación del Legislativo es más activa durante el proceso.

A este respecto, Mezey (1991: 207-208) propone cuatro escenarios donde la proactividad de las legislaturas puede fortalecerse: 1) la actividad y el involucramiento de las legislaturas respecto de las iniciativas de política crece cuando el sistema de partidos es multipartidista y no existe una coalición o partido dominante; 2) la actividad de las legislaturas se incrementa cuando los partidos no tienen una organización fuerte y están fragmentados, a diferencia de partidos organizados jerárquicamente y cohesivos; 3) la actividad de las legislaturas es mayor cuando los partidos son independientes de unidades externas (Poder Ejecutivo o Comités Ejecutivos Nacionales de partidos); y 4) la actividad de las legislaturas se incrementa cuando las comisiones legislativas son independientes, permanentes y paralelas a unidades administrativas de control interno. A partir de estas variables se puede apreciar la potencialidad de que el Ejecutivo domine o sea dominado por el congreso.

De lo anterior se desprende que la pluralidad, o la ausencia de un arreglo monopartidista, también genera cambios en el entramado institucional de los congresos. Como documenta Pérez Vega (2009), los cambios en la legislaturas locales a partir de la pluralidad se han visto en razón no sólo de generar un contrapeso político al Ejecutivo esta-

---

proactividad y desarrollo de una propia agenda de políticas por parte de una legislatura. Así como de eficiencia en la fiscalización y control sobre la implementación de políticas por parte del Ejecutivo. Para una explicación ampliada puede verse Saiegh (2010).

tal al romper la vieja inercia de sumisión del Legislativo al Ejecutivo y activar la división de poderes, sino también se han generado cambios importantes en el diseño institucional de los congresos estatales estableciendo reglas y modelos organizacionales acordes al pluripartidismo.

En el Cuadro 1 presentamos un resumen sobre los factores que potencialmente inciden en la actividad legislativa entre gobiernos divididos y unificados, así como los condicionamientos políticos que

Cuadro 1. Supuestos de carácter político sobre la actividad legislativa en contextos de gobiernos divididos y unificados

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| <p><i>Factores políticos</i><br/>Ausencia de pluralidad política</p>                                                                                                                                                                                                                                                      |                         |
| <p>(+) Control del Ejecutivo sobre el congreso<br/>(+) control del Ejecutivo sobre su partido en el Legislativo<br/>(-) Introducción de incitativas por el congreso<br/>Restricciones sobre modificaciones a iniciativas del Ejecutivo<br/>(+) Control sobre modificaciones de iniciativas provenientes del Ejecutivo</p> | Reactividad o pasividad |
| <p><i>Factores políticos</i><br/>Pluralidad política</p>                                                                                                                                                                                                                                                                  |                         |
| <p>(+) Pluralidad partidista<br/>(-) Control del Ejecutivo sobre el congreso<br/>(-) control del Ejecutivo sobre su partido en el Legislativo<br/>(+) Introducción de iniciativas por el congreso<br/>(-) Control sobre modificaciones de iniciativas provenientes del Ejecutivo</p>                                      | Actividad/proactividad  |

pueden generar, de acuerdo con la discusión anterior, reactividad o actividad en los congresos estatales.

Tomando como base los anteriores supuestos, formulados mediante factores políticos, es posible presentar un avance sobre la medición de las capacidades de los congresos estatales para involucrarse en el proceso de políticas. La lógica de los factores se presenta a partir de los incentivos que la pluralidad política puede detonar. Esto nos indicaría que ante un escenario unificado, los incentivos y las posibilidades de involucramiento serían limitados ya que se presentaría un mayor control por parte del Ejecutivo sobre su partido en la legislatura y, por ende, sobre el congreso. En la mayor parte de los casos se podría asumir un mayor control del Ejecutivo sobre la agenda legislativa. Los escenarios de pluralidad política presentarían un menor control por parte del Ejecutivo, un sistema de comisiones más plural que potencialmente se involucraría con mayor dinamismo en la toma de decisiones respectivas del ramo, y un menor control por parte del Ejecutivo en las modificaciones hacia sus iniciativas.

En la siguiente sección presentaremos algunos casos para revisar el comportamiento de los congresos estatales en contextos con ambos supuestos. Consideramos la producción legislativa en las dos últimas legislaturas para establecer la relación Ejecutivo-Legislativo con base en la introducción de legislación, la aprobación y el rechazo a las iniciativas presentadas. Ciertamente, el esquema presentado es limitado respecto de las variables que propone Blondel (2006), mencionadas anteriormente. No obstante, pensamos que este primer análisis sí representa un punto de partida para medir el poder efectivo de los congresos en su involucramiento en la toma de decisiones de políticas.

### **Aproximación a la medición del poder efectivo en los congresos estatales en ocho entidades federativas a través de la producción legislativa**

En las últimas dos décadas el mapa político ha cambiado sustancialmente en el país, y la composición de los congresos estatales no ha sido la excepción. Como documentan López Lara y Loza Otero (2003:

51), todavía en 1988 los 31 congresos estatales y la Asamblea del Distrito Federal estaban controlados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y los partidos de oposición sólo contaban con 27% de los escaños en los congresos estatales. Gradualmente, la pluralidad se fue imponiendo en la integración de las legislaturas:

[...] en 1995, el 38% de los puestos eran controlados por institutos políticos distintos al PRI; en 1997, 49.5%; y para el año 2000, aun cuando el PRI seguía siendo el partido mayoritario al contar con 49% de los 1 099 asientos en las legislaturas locales, el PAN [Partido Acción Nacional] [...] detentaba el 28% y el PRD [Partido de la Revolución Democrática [...] controlaba el 17.7% de los sitios en las cámaras locales.

En la década 2000-2010, la configuración política de los congresos estatales continuó evolucionando con mayor dinamismo. La pluralidad política ha dado como resultado numerosas experiencias de gobiernos divididos y de alternancia partidista desde el año 2000. El Cuadro 2 presenta el número de gobiernos divididos (legislaturas donde el partido en el gobierno no posee la mayoría absoluta en el congreso) y gobiernos unificados (legislaturas en las cuales el partido en el gobierno tiene la mayoría absoluta) en las entidades federativas (Cuadro 2).

Cuadro 2. Número de gobiernos divididos y unificados en entidades federativas en México, 2000-2010

| <i>Número de legislaturas sin mayoría absoluta del partido en el gobierno</i><br><i>Gobierno dividido</i> | <i>Número de legislaturas con mayoría absoluta del partido en el gobierno</i><br><i>Gobierno unificado</i> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 37                                                                                                        | 46                                                                                                         |
| 45%                                                                                                       | 55%                                                                                                        |

Fuente: Cálculo propio con base en páginas *web* de los congresos estatales a través de gobierno y congresos estatales de México, Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión [<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/>].

La frecuencia de los gobiernos divididos en las entidades federativas desde el año 2000 es significativamente alta, con 45% de un total de 83 legislaturas en los 31 estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ante este contexto de pluralidad supondríamos un comportamiento distinto de las legislaturas en el proceso legislativo y de formulación de políticas.

Para llevar a cabo un primer análisis sobre los cambios que potencialmente se presentan en gobiernos divididos y unificados tomamos como base ocho casos de congresos estatales, considerando las dos últimas legislaturas. Como mencionamos anteriormente, una primera medición sobre el poder efectivo de los congresos estatales está en función de la actividad que presentan en el proceso de toma de decisiones y el número de iniciativas introducidas, aprobadas o rechazadas en una legislatura. A continuación presentamos la información en ocho entidades federativas: Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sonora, Sinaloa, Veracruz y Yucatán.

La selección de los casos obedece, en primer término, a la disponibilidad de información sobre la producción legislativa en las últimas dos legislaturas.<sup>5</sup> La integración de las legislaturas en estos casos nos permite observar, en primera instancia, el comportamiento de las relaciones Ejecutivo-Legislativo bajo gobiernos de tres distintos partidos: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), y uno en coalición que es el caso de Sinaloa (PAN, PRD y Convergencia). Como se observa en el Cuadro 3, el caso del Distrito Federal, gobernado por el PRD, nos ofrece dos legislaturas con mayorías del partido gobernante o gobierno unificado. Guanajuato, con gobierno panista, presenta a su vez dos legislaturas con gobierno unificado. Jalisco, también con gobierno del

<sup>5</sup> La mayoría de los casos presentan legislaturas que se encuentran todavía en proceso. Por lo tanto, en esos casos los datos no contemplan el último año de actividad legislativa, y en los casos de Jalisco, Sinaloa, Veracruz y Yucatán se contabiliza la actividad del primer año en el segundo periodo. Decidimos, sin embargo, incorporar las legislaturas en proceso por la proximidad de la información, y por el hecho de que para legislaturas anteriores la información es incompleta. Debemos mencionar en este punto que el acceso a la información legislativa de los congresos estatales todavía es limitada, poco sistematizada y con un alto grado de heterogeneidad en su presentación en las diversas páginas *web*, lo cual dificulta el análisis comparativo de la producción legislativa entre entidades federativas.

PAN, presenta el contraste de dos legislaturas con gobierno unificado y gobierno dividido. Nayarit presenta dos legislaturas bajo gobierno del PRI y unificado. Sonora nos ofrece la alternancia en el Poder Ejecutivo, y en ambos casos legislaturas con gobiernos divididos. El caso de Sinaloa también presenta la alternancia en el Poder Ejecutivo y la combinación de un gobierno unificado y uno dividido en dos legislaturas. Por último, Veracruz y Yucatán, bajo gobiernos priístas, presentan dos casos de gobiernos unificados. La intención, reiteramos, es medir la intensidad de la producción legislativa y la relación Ejecutivo-Legislativo con base en la introducción de la legislación, la aprobación y el rechazo a las iniciativas legislativas (Cuadro 3).

Cuadro 3. Integración de las legislaturas locales  
y el partido en el Poder Ejecutivo

| <i>Entidad federativa</i> | <i>Integración de la<br/>legislatura %</i>                              | <i>Poder<br/>Ejecutivo</i> | <i>Tipo de<br/>gobierno</i> |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| Distrito Federal          | IV (2006-2009)<br>PAN: 25.75<br>PRI: 6.06<br>PRD: 51.53<br>Otro: 16.66  | PRD                        | Unificado                   |
|                           | V (2009-2012)<br>PAN: 22.72<br>PRI: 12.12<br>PRD: 51.51<br>Otro: 13.62  | PRD                        | Unificado                   |
| Guanajuato                | LX (2006-2009)<br>PAN: 63.88<br>PRI: 19.44<br>PRD: 8.33<br>Otro: 8.33   | PAN                        | Unificado                   |
|                           | LXI (2009-2012)<br>PAN: 61.11<br>PRI: 22.22<br>PRD: 2.77<br>Otro: 13.88 | PAN                        | Unificado                   |

**Cuadro 3. Integración de las legislaturas locales  
y el partido en el Poder Ejecutivo**

| <i>Entidad federativa</i> | <i>Integración de la<br/>legislatura %</i>                              | <i>Poder<br/>Ejecutivo</i> | <i>Tipo de<br/>gobierno</i> |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| Jalisco                   | LVIII (2007-2010)<br>PAN: 50<br>PRI: 32.5<br>PRD: 7.5<br>Otro: 10       | PAN                        | Unificado                   |
|                           | LIX (2010-2013)<br>PAN: 43.58<br>PRI: 46.15<br>PRD: 5.12<br>Otro: 5.12  | PAN                        | Dividido                    |
| Nayarit                   | XXVIII (2005-2008)<br>PAN: 6.66<br>PRI: 60<br>PRD: 16.66<br>Otro: 16.66 | PRI                        | Unificado                   |
|                           | XXIX (2008-2010)<br>PAN: 13.33<br>PR: 53.33<br>PRD: 13.33<br>Otro: 20   | PRI                        | Unificado                   |
| Sonora                    | LVIII (2006-2009)<br>PAN: 37.5<br>PRI: 43.75<br>PRD: 9.37<br>Otro: 9.37 | PRI                        | Dividido                    |
|                           | LIX (2009-2012)<br>PAN: 42.42<br>PRI: 36.36<br>PRD: 6.06<br>Otro: 15.15 | PAN                        | Dividido                    |

**Cuadro 3. Integración de las legislaturas locales  
y el partido en el Poder Ejecutivo**

| <i>Entidad federativa</i> | <i>Integración de la<br/>legislatura %</i>                          | <i>Poder<br/>Ejecutivo</i> | <i>Tipo de<br/>gobierno</i> |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| Sinaloa                   | LIX (2007-2010)<br>PAN: 35<br>PRI: 60<br>PRD: 5<br>Otro: 0          | PRI                        | Unificado                   |
|                           | LX (2010-2013)<br>PAN: 28.57<br>PRI: 50<br>PRD: 4.76<br>Otro: 16.66 | PAN/PRD/<br>Convergencia   | Dividido                    |
| Veracruz                  | LXI (2007-2010)<br>PAN: 22<br>PRI: 60<br>PRD: 8<br>Otro: 10         | PRI                        | Unificado                   |
|                           | LXII (2010-2013)<br>PAN: 32<br>PRI: 56<br>PRD: 4<br>Otro: 8         | PRI                        | Unificado                   |
| Yucatán                   | LVIII (2007-2010)<br>PAN: 32<br>PRI: 52<br>PRD: 4<br>Otro: 8        | PRI                        | Unificado                   |
|                           | PAN: 25 (2010-2013)<br>PRI: 58.33<br>PRD: 8.33<br>Otro: 8.33        | PRI                        | Unificado                   |

Fuente: Elaboración propia con base en las páginas *web* de cada uno de los congresos locales.

## Origen y destino de las iniciativas en el proceso legislativo

Para construir un primer mapa para la medición del poder efectivo de los congresos locales, se debe considerar una de las atribuciones clave para el desempeño y producción legislativa. Esto es, establecer claramente quién tiene la posibilidad real de generar iniciativas que puedan sortear el proceso legislativo (Cuadro 4).

Como se aprecia en el Cuadro 4, en los casos de estudio seleccionados para este artículo se comparte la potestad de formular iniciativas de ley por parte de diversos actores. Cabe resaltar tres casos: el primero, Guanajuato, en donde a los ciudadanos se les condiciona el derecho de iniciar leyes o decretos, cuando “representen cuando menos el tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores correspondientes a la Entidad y reúnan los requisitos previstos en la Ley”;<sup>6</sup> el segundo es Jalisco: “los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al estado, cuyo número represente cuando menos el 0.5 por ciento del total de dicho registro, mediante escrito presentado en los términos y con las formalidades que exija la ley de la materia”;<sup>7</sup> por último, en el estado de Sonora el promedio mínimo es tan sólo de 1%<sup>8</sup> del total inscrito en el Padrón Estatal Electoral conforme lo establece la ley.

<sup>6</sup> Artículo 56 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato [<http://www.congresogto.gob.mx/legislacion>].

<sup>7</sup> Es notorio que en el caso de Jalisco, en lo relacionado con las iniciativas que debe estudiar y en su caso aprobar el Poder Legislativo, la Constitución Política contempla una cuestión de “derecho de audiencia”, situación que merecería ser analizada en otro estudio. Respecto de los argumentos para el ejercicio de la capacidad de veto por parte del Ejecutivo a los dictámenes aprobados por el congreso local, puede revisarse el artículo 29 de la Constitución Política del Estado de Jalisco (CPEJ) que dice: “Se anunciará al Gobernador del Estado cuando haya de discutirse un proyecto de ley que se relacione con asuntos de la competencia del Poder Ejecutivo, con anticipación no menor a veinticuatro horas, a fin de que pueda enviar al Congreso, si lo juzga conveniente, un orador que tome parte en los debates. En los mismos términos se informará al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, en el caso que el proyecto se refiera a asuntos del ramo de justicia. Los ayuntamientos, al mandar su iniciativa, designarán con el mismo propósito su orador si lo juzgan conveniente, el cual señalará domicilio en la población donde residan los poderes del Estado, para comunicarle el día en que aquella se discuta” [[http://congreso-jal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/buscador\\_leyes\\_estatales.cfm](http://congreso-jal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/buscador_leyes_estatales.cfm)].

<sup>8</sup> Artículo 53 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora [[http://www.congresoson.gob.mx/Leyes\\_Archivos/doc\\_7.pdf](http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_7.pdf)].

Cuadro 4. De la competencia para formular iniciativas de ley o decreto en los congresos locales

| Entidad federativa | Poder Ejecutivo | Diputados | Poder Judicial | Ciudadanos | Ayuntamientos | Otro |
|--------------------|-----------------|-----------|----------------|------------|---------------|------|
| Distrito Federal   | ✓               | ✓         |                | ✓          |               |      |
| Guanajuato         | ✓               | ✓         | ✓              | ✓          | ✓             |      |
| Jalisco            | ✓               | ✓         | ✓              | ✓          | ✓             |      |
| Nayarit            | ✓               | ✓         | ✓              | ✓          | ✓             |      |
| Sonora             | ✓               | ✓         | ✓              | ✓          | ✓             |      |
| Sinaloa            | ✓               | ✓         | ✓              | ✓          | ✓             | ✓    |
| Veracruz           | ✓               | ✓         | ✓              | ✓          | ✓             | ✓    |
| Yucatán            | ✓               | ✓         | ✓              | ✓          | ✓             |      |

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión del texto constitucional de las entidades federativas y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, contenidos en sus sitios *web*.

En el caso de Sinaloa, se incorpora a los grupos legalmente organizados en el estado,<sup>9</sup> en tanto que en Veracruz<sup>10</sup> se incluye a los organismos autónomos del estado en lo relativo a su materia de competencia.

Con esta breve revisión, nos proponemos presentar un desglose por cada una de las entidades federativas a efecto de contrastar el papel del congreso, en su ejercicio de atribuciones constitucionales y legales, respecto de la relación con el Ejecutivo, toda vez que persisten condiciones de gobiernos divididos y unificados en cada uno de ellos.

A continuación se plantea una clasificación que describe la relación del número de iniciativas presentadas ante los congresos locales de acuerdo con su origen (Cuadro 5). Se incluye a todos los actores

<sup>9</sup> Artículo 45 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa [<http://www.congresosinaloa.gob.mx/actividad/leyes/pdfs/constitucion.pdf>].

<sup>10</sup> Artículo 34 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz [[http://www.legisver.gob.mx/leyes/ConstitucionPDF/CONSTITUCION\\_POLITICA\\_20\\_05\\_11.pdf](http://www.legisver.gob.mx/leyes/ConstitucionPDF/CONSTITUCION_POLITICA_20_05_11.pdf)].

Cuadro 5. Relación del número de iniciativas presentadas ante los congresos locales

| Entidad federativa | Legislatura                    | Poder Legislativo |     |     |                                          | Poder Ejecutivo | Poder Judicial | Municipio | Otro <sup>b</sup> | Totales |
|--------------------|--------------------------------|-------------------|-----|-----|------------------------------------------|-----------------|----------------|-----------|-------------------|---------|
|                    |                                | PAN               | PRI | PRD | Otros partidos y comisiones <sup>a</sup> |                 |                |           |                   |         |
| Distrito Federal   | IV (2006-2009)                 | 208               | 44  | 132 | 142                                      | 51              | 2              | 0         | 0                 | 580     |
|                    | V (2009-2012) <sup>c</sup>     | 175               | 110 | 285 | 111                                      | 46              | 0              | 0         | 0                 | 726     |
| Guanajuato         | LX (2006-2009)                 | 41                | 35  | 8   | 33                                       | 50              | 2              | 192       | 17                | 379     |
|                    | LXI (2009-2012) <sup>d</sup>   | 35                | 25  | 7   | 12                                       | 39              | 4              | 140       | 0                 | 295     |
| Jalisco            | LVIII (2007-2010)              | 135               | 178 | 30  | 44                                       | 147             | 0              | 694       | 8                 | 1271    |
|                    | LIX (2010-2013) <sup>e</sup>   | 153               | 228 | 35  | 77                                       | 62              | 0              | 545       | 26                | 1131    |
| Nayarit            | XXVIII (2005-2008)             | 7                 | 30  | 4   | 10                                       | 66              | 2              | 93        | 23                | 235     |
|                    | XXIX (2008-2011)               | 10                | 81  | 7   | 26                                       | 81              | 11             | 95        | 15                | 327     |
| Sonora             | LVII (2006-2009)               | 34                | 24  | 3   | 23                                       | 19              | 0              | 23        | 12                | 138     |
|                    | LVIII (2009-2012) <sup>f</sup> | 29                | 26  | 20  | 40                                       | 46              | 0              | 55        | 6                 | 228     |
| Sinaloa            | LIX (2007-2010)                | 51                | 95  | 44  | 28                                       | 23              | 1              | 45        | 54                | 340     |
|                    | LX (2010-2013) <sup>g</sup>    | 33                | 14  | 16  | 24                                       | 18              | 0              | 5         | 17                | 127     |

Cuadro 5. Relación del número de iniciativas presentadas ante los congresos locales

| Entidad federativa | Legislatura                   | Poder Legislativo |     |     |                                          | Poder Ejecutivo | Poder Judicial | Municipio | Otro <sup>b</sup> | Totales |
|--------------------|-------------------------------|-------------------|-----|-----|------------------------------------------|-----------------|----------------|-----------|-------------------|---------|
|                    |                               | PAN               | PRI | PRD | Otros partidos y comisiones <sup>a</sup> |                 |                |           |                   |         |
| Veracruz           | LXI (2007-2010)               | 40                | 39  | 3   | 14                                       | 35              | 0              | 10        | 0                 | 136     |
|                    | LXII (2010-2013) <sup>h</sup> | 39                | 35  | 2   | 12                                       | 41              | 0              | 4         | 0                 | 132     |
| Yucatán            | LVIII (2007-2010)             | 23                | 35  | 2   | 6                                        | 35              | 4              | 25        | 4                 | 144     |
|                    | LIX (2010-2013) <sup>i</sup>  | 8                 | 2   | 0   | 6                                        | 27              | 6              | 14        | 8                 | 71      |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las páginas electrónicas de cada uno de los congresos locales.

<sup>a</sup> Incluye a otros grupos parlamentarios, coaliciones legislativas y comisiones.

<sup>b</sup> En la categoría de Otro se engloban las diversas minutas presentadas por el Congreso de la Unión, Cámara de Senadores, Cámara de Diputados; e iniciativas presentadas por algunas asociaciones civiles, universidades.

<sup>c</sup> La revisión que se hizo de las iniciativas durante este periodo abarca hasta el día 28 de septiembre de 2011.

<sup>d</sup> La revisión que se hizo de las iniciativas durante este periodo abarca hasta el día 27 de octubre de 2011.

<sup>e</sup> La revisión que se hizo de las iniciativas durante este periodo abarca hasta el día 30 de octubre de 2011.

<sup>f</sup> La revisión que se hizo de las iniciativas durante este periodo abarca hasta el día 22 de octubre de 2011.

<sup>g</sup> La revisión que se hizo de las iniciativas durante este periodo abarca hasta el 25 de octubre de 2001.

<sup>h</sup> La revisión que se hizo de las iniciativas durante este periodo abarca hasta el día 18 de octubre de 2011.

<sup>i</sup> La revisión que se hizo de las iniciativas durante este periodo abarca hasta el día 01 de octubre de 2011.

con facultad para introducir iniciativas en cada caso: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, municipios, y otros, con la finalidad de contabilizar el número total de iniciativas. Sin embargo, para los efectos de este estudio nos concentraremos únicamente en la descripción del número de iniciativas presentadas por los poderes Ejecutivo y Legislativo. En este primer “mapeo” de los periodos seleccionados (la legislatura actual y la inmediata anterior), se han obtenido los siguientes datos.

En el caso del Distrito Federal, destaca el control que el PRD tiene en la Asamblea Legislativa, 50% en la primera legislatura y 51% en la segunda. El comportamiento del grupo mayoritario en el primer periodo no sobresale por su producción respecto de las otras fuerzas políticas, siendo el PAN el que mayor número de iniciativas presentó en el primer periodo, con 208. En el segundo periodo legislativo bajo estudio, es notorio el incremento en la generación de iniciativas por parte del PRI, duplicando su producción legislativa de 44 a 110 iniciativas. El PRD, en tanto grupo mayoritario, aumentó notoriamente en la segunda legislatura el número de iniciativas presentadas a 285. En contraste, el PAN disminuyó su participación en la generación de iniciativas a 175. Ahora bien, en lo que concierne a la participación del Poder Ejecutivo en la producción legislativa, se destaca que en comparación con la Asamblea Legislativa el número de iniciativas presentadas es sustantivamente menor a la mayoría de las fracciones parlamentarias, en el primer periodo con 51 iniciativas presentadas y en el segundo con 46. En global, la presentación de iniciativas se incrementa en el segundo periodo. De esto se desprende que el partido con mayor generación de iniciativas sea el PRD, el grupo mayoritario que a su vez es el partido que dirige el Poder Ejecutivo.

En el estado de Guanajuato se mantiene un gobierno unificado desde 2006 a la fecha, en el cual el comportamiento del partido mayoritario es similar al de los demás partidos que integran el congreso. Se aprecia una disminución en la generación de iniciativas de un periodo al otro. Llama la atención el hecho de que se presenten iniciativas combinadas entre integrantes de grupos parlamentarios e incluso entre poderes, así como de los ciudadanos. La producción total es mayor en el primer periodo de legislatura con 379 iniciativas, en contraste

con las 295 de la actual legislatura. Las iniciativas promovidas, por el Poder Ejecutivo superan las del partido mayoritario en el congreso y las generadas por los municipios son las más numerosas en ambos periodos.

Es notorio que las iniciativas originadas por el Poder Ejecutivo disminuyen en el segundo periodo de la legislatura, así como el número de iniciativas propuestas por el resto de los actores, exceptuando las iniciativas conjuntas y de otros grupos parlamentarios que pasó de tener ocho iniciativas en el primer periodo a 19 en la actual legislatura.

En Jalisco, gobernado por el PAN, se han presentado ambos escenarios, gobierno unificado y actualmente dividido, con una de las producciones legislativas más altas en contraste con los demás casos. Además, hay una notoria presencia en la generación de iniciativas por parte del Ejecutivo en el primer periodo legislativo, cuando contaba con mayoría de su partido. En esa ocasión remitió al Poder Legislativo 147 iniciativas. Para el segundo periodo el número de iniciativas disminuyó a más de la mitad, con 62.

En el caso de Nayarit, gobernado por el PRI, con gobiernos unificados desde 2007 a la fecha, se aprecia un mayor número de iniciativas por parte del Poder Ejecutivo en contraste con las fracciones parlamentarias. En el segundo periodo se aprecia que el número de iniciativas presentadas ante el congreso aumentó sustantivamente. El grupo parlamentario del PRI incrementó ampliamente el número de iniciativas introducidas.

Durante el periodo de estudio, el estado de Sonora presenta la alternancia en el Poder Ejecutivo del PRI al PAN, y en ambos casos, legislaturas sin mayorías absolutas en el congreso. El número de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo en el primer periodo es menor al del periodo actual. En este caso, en ambos periodos el partido mayoritario introduce un mayor número de iniciativas respecto de las demás fuerzas políticas.

En el estado de Sinaloa se presenta también la alternancia en el gobierno estatal, pasando de un gobierno del PRI a un gobierno de coalición (PAN, PRD y Convergencia). La legislatura estaba integrada con una mayoría absoluta del PRI en el primer periodo de 2007 a 2010, y en la legislatura actual se presenta un gobierno dividido todavía con

la mayoría priísta en el congreso. Es necesario indicar que el conteo de iniciativas presentadas en el segundo periodo, en este caso, sólo incluye el primer año de sesiones. En el primer periodo el PRI introdujo el mayor número de iniciativas con 95, y en el segundo periodo su producción disminuyó notablemente con respecto de las otras fracciones parlamentarias y el Poder Ejecutivo.

En los estados de Veracruz y Yucatán, ambos gobernados por el PRI y mayorías absolutas legislativas, se observa que la introducción de iniciativas por parte de los ejecutivos estatales es mayor a la de las fracciones parlamentarias. En el caso de Veracruz, la información del segundo periodo abarca el primer año de la legislatura. Aun así, destaca que el número de iniciativas presentadas por el ejecutivo estatal es mayor en el segundo periodo con respecto del primero, 35 y 41 respectivamente. En el caso de Yucatán, la producción de legislación se concentra en el Poder Ejecutivo y la fracción priísta dominante en el congreso.

Ahora bien, en lo que concierne al destino de las iniciativas, consideramos la clasificación básica que el proceso legislativo en general nos proporciona. Esto es, las iniciativas se remiten a las comisiones legislativas para su estudio y dictamen, proceso tras el cual pueden ser rechazadas o aprobadas. Posteriormente se someten a votación en el pleno del congreso, donde a su vez se aprueban o se rechazan.<sup>11</sup> La información de los ocho casos de estudio se concentra en el Cuadro 6. En la columna "En comisión" se consideran las iniciativas que durante la legislatura no pasaron al pleno para su votación porque se detuvieron en el estudio, análisis y dictamen en comisiones. Las columnas de iniciativas rechazadas y aprobadas corresponden a aquellas que siguieron la ruta legislativa hasta el pleno del congreso y fueron votadas.

<sup>11</sup> El proceso legislativo es una de las áreas que debe contrastarse en el ámbito de los congresos estatales y que puede ser una de las variables que determine la agilidad en el proceso de aprobación, estudio o desecho de las iniciativas sometidas al proceso legislativo. Las modalidades y características del proceso legislativo quedarán establecidas en la legislación orgánica de las entidades federativas.

Cuadro 6. Estado de las iniciativas presentadas en los congresos locales

| <i>Entidad federativa</i> | <i>Legislatura</i> | <i>Tipo de gobierno</i> | <i>En comisión</i> | <i>%</i> | <i>Rechazadas</i> | <i>%</i> | <i>Aprobadas</i> | <i>%</i> | <i>Totales</i> |
|---------------------------|--------------------|-------------------------|--------------------|----------|-------------------|----------|------------------|----------|----------------|
| Distrito Federal          | IV (2006-2009)     | Unificado               | 346                | 59.65    | 14                | 2.41     | 220              | 37.93    | 580            |
|                           | V (2009-2012)      | Unificado               | 551                | 75.89    | 0                 | 0        | 175              | 24.10    | 726            |
| Guanajuato                | LX (2006-2009)     | Unificado               | 187                | 49.34    | 0                 | 0        | 192              | 50.65    | 379            |
|                           | LXI (2009-2012)    | Unificado               | 121                | 41.01    | 0                 | 0        | 174              | 58.98    | 295            |
| Jalisco                   | LVIII (2007-2010)  | Unificado               | 224                | 17.62    | 52                | 4.09     | 995              | 78.28    | 1271           |
|                           | LIX (2010-2013)    | Dividido                | 699                | 61.80    | 35                | 3.09     | 397              | 35.10    | 1131           |
| Nayarit                   | XXVIII (2005-2008) | Unificado               | 8                  | 3.40     | 0                 | 0        | 227              | 96.59    | 235            |
|                           | XXIX (2008-2011)   | Unificado               | 46                 | 14.06    | 0                 | 0        | 281              | 85.93    | 327            |
| Sonora                    | LVII (2006-2009)   | Dividido                | 26                 | 18.84    | 0                 | 0        | 112              | 81.15    | 138            |
|                           | LVIII (2009-2012)  | Dividido                | 82                 | 35.96    | 0                 | 0        | 146              | 64.03    | 228            |

Cuadro 6. Estado de las iniciativas presentadas en los congresos locales

|          |                   |           |     |       |   |   |     |       |     |
|----------|-------------------|-----------|-----|-------|---|---|-----|-------|-----|
| Sinaloa  | LX (2007-2010)    | Unificado | 219 | 64.41 | 0 | 0 | 122 | 35.88 | 340 |
|          | LX (2010-2013)    | Dividido  | 109 | 85.82 | 0 | 0 | 18  | 14.17 | 127 |
| Veracruz | LXI (2007-2010)   | Unificado | 86  | 63.23 | 0 | 0 | 50  | 36.76 | 136 |
|          | LXII (2010-2013)  | Unificado | 78  | 59.09 | 0 | 0 | 54  | 40.90 | 132 |
| Yucatán  | LVIII (2007-2010) | Unificado | 62  | 43.05 | 0 | 0 | 82  | 56.94 | 144 |
|          | LIX (2010-2013)   | Unificado | 14  | 19.71 | 0 | 0 | 57  | 80.28 | 71  |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos de las páginas electrónicas de los congresos locales.

Si bien del análisis de la información anterior no se desprende una diferencia sostenida y sustancial entre los casos, en general, con respecto del estado de las iniciativas entre gobiernos divididos y unificados y entre periodos de legislaturas, sí encontramos que en aquellos estados con dos periodos con mayoría absoluta del partido en el gobierno (unificado), el porcentaje de la aprobación de iniciativas es mayor que el porcentaje de aquellas que permanecen en la etapa de comisiones, con la excepción del Distrito Federal. Por otra parte, la información de las iniciativas rechazadas aparece como poco o nada relevante. Esto se debe a que las iniciativas que no obtienen el consenso de los grupos parlamentarios, en su mayoría, no llegan al pleno. Por lo tanto, se quedan en la etapa de comisión o son rechazadas por los integrantes de las mismas comisiones.

De la misma manera, resaltan los casos de Jalisco y Sinaloa. Aun cuando el cómputo de las iniciativas del segundo periodo observado (2010-2013), en ambos casos, sólo considera el primer año de la actividad de la legislatura, es notable el cambio en el estado de las iniciativas presentadas. Se observa en Jalisco que del total de las iniciativas del primer periodo legislativo (2007-2010), 78% fue aprobado. En contraste, en el escenario de gobierno dividido, la aprobación de iniciativas presentadas en el congreso disminuye hasta 35%. En Sinaloa, a su vez, disminuye notablemente la aprobación de iniciativas, de 35% a 14 por ciento.

Hasta el momento hemos analizado el estado que guarda en estos casos, durante los periodos seleccionados, la totalidad de las iniciativas presentadas por los distintos actores con facultad legal de introducción en los congresos. Para apreciar de manera más directa el comportamiento en la producción legislativa entre Ejecutivo y Legislativo, presentamos en la siguiente sección el análisis únicamente de las iniciativas propuestas por el Poder Ejecutivo.

### **Iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo**

Para establecer si existen cambios de la producción legislativa en términos de aprobación, rechazo o permanencia en comisiones, en el Cuadro 7 presentamos sólo las iniciativas introducidas por parte del Poder Ejecutivo en el congreso.

Cuadro 7. Estado de las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo

| <i>Entidad federativa</i> | <i>Legislatura</i> | <i>Tipo de gobierno</i> | <i>En comisión</i> | <i>%</i> | <i>Rechazadas</i> | <i>%</i> | <i>Aprobadas</i> | <i>%</i> | <i>Totales</i> |
|---------------------------|--------------------|-------------------------|--------------------|----------|-------------------|----------|------------------|----------|----------------|
| Distrito Federal          | IV (2006-2009)     | Unificado               | 14                 | 27.45    | 4                 | 7.84     | 33               | 64.70    | 51             |
|                           | V (2009-2012)      | Unificado               | 17                 | 36.95    | 0                 | 0        | 29               | 63.04    | 46             |
| Guanajuato                | LX (2006-2009)     | Unificado               | 29                 | 58       | 0                 | 0        | 21               | 42.00    | 50             |
|                           | LXI (2009-2012)    | Unificado               | 15                 | 38.46    | 0                 | 0        | 24               | 66.66    | 39             |
| Jalisco                   | LVIII (2007-2010)  | Unificado               | 39                 | 26.53    | 0                 | 0        | 110              | 74.82    | 147            |
|                           | LIX (2010-2013)    | Dividido                | 41                 | 66.12    | 0                 | 0        | 21               | 33.87    | 62             |
| Nayarit                   | XXVIII (2005-2008) | Unificado               | 0                  | 0        | 0                 | 0        | 66               | 100.00   | 66             |
|                           | XXIX (2008-2011)   | Unificado               | 5                  | 6.17     | 0                 | 0        | 76               | 93.38    | 81             |

Cuadro 7. Estado de las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo

|          |                   |           |    |       |   |   |   |    |       |    |
|----------|-------------------|-----------|----|-------|---|---|---|----|-------|----|
| Sonora   | LVI (2006-2009)   | Dividido  | 1  | 5.26  | 0 | 0 | 0 | 18 | 94.74 | 19 |
|          | LVIII (2009-2012) | Dividido  | 5  | 8.69  | 0 | 0 | 0 | 41 | 81.13 | 46 |
| Sinaloa  | LIX (2007-2010)   | Unificado | 7  | 30.43 | 0 | 0 | 0 | 16 | 69.56 | 23 |
|          | LX (2010-2013)    | Dividido  | 12 | 66.66 | 0 | 0 | 0 | 6  | 33.33 | 18 |
| Veracruz | LXI (2007-2010)   | Unificado | 12 | 34.28 | 0 | 0 | 0 | 23 | 65.71 | 35 |
|          | LXII (2010-2013)  | Unificado | 14 | 34.14 | 0 | 0 | 0 | 27 | 65.86 | 41 |
| Yucatán  | LVIII (2007-2010) | Unificado | 2  | 5.71  | 0 | 0 | 0 | 33 | 94.28 | 35 |
|          | LIX (2010-2013)   | Unificado | 1  | 3.71  | 0 | 0 | 0 | 26 | 96.29 | 27 |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos de las páginas electrónicas de los congresos locales.

Una primera observación es que se confirma la tendencia de que en los gobiernos unificados las iniciativas introducidas por el Ejecutivo son mayormente aprobadas. El caso de Nayarit, por ejemplo, presenta en la primera legislatura una tasa de aprobación de 100%. El resto de los casos, con gobiernos unificados, a su vez, se encuentra en el rango de 60% a más de 90% de aprobación. El caso excepcional es Guanajuato en la primera legislatura (2006-2009), donde 58% de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo se quedó en la etapa de comisiones.<sup>12</sup> Asimismo, dentro de los gobiernos unificados, el único caso que presenta iniciativas rechazadas es el Distrito Federal en el periodo 2006-2009.<sup>13</sup>

Respecto de los gobiernos divididos se encuentran dos resultados diferentes en los casos seleccionados. Sonora presenta una tendencia de aprobación similar a la de los gobiernos unificados en ambas legislaturas, con 94.7% y 81.1% respectivamente. El punto de contraste se puede encontrar en los casos donde cambian de una situación de gobierno unificado a gobierno dividido, como Jalisco y Sinaloa. En estos dos casos, observamos nuevamente un cambio significativo en la tasa de aprobación de iniciativas propuestas por el Ejecutivo de una legislatura a otra. La disminución en la aprobación va de 71.6% en el escenario unificado, a 36.9% en el escenario dividido. Sinaloa pasa de una tasa de aprobación de 69.5% a 33.3%. Aunque no se registran iniciativas rechazadas en el pleno, en ambos casos y durante los dos periodos, el número de iniciativas que se estancan o se rechazan en etapa de comisiones aumenta significativamente. Esto sugiere modificaciones en la actividad de la legislatura con respecto de las propuestas del Ejecutivo de un contexto a otro. Vale recordar, no obstante, que los resultados de la segunda legislatura son preliminares ya que sólo contabilizamos el primer año de sesiones.

<sup>12</sup> En el caso de Guanajuato el grueso de las iniciativas introducidas por el Poder Ejecutivo que aparecen en comisiones se relaciona con temas de donación de bienes muebles y predios con otras instituciones, entre ellas, desincorporaciones del dominio público.

<sup>13</sup> En el caso del Distrito Federal, las iniciativas rechazadas se refieren a programas delegacionales en materia de desarrollo urbano, modificaciones a planes parciales de desarrollo urbano en las zonas de la ciudad de México, así como algunas reformas a la legislación de sociedades de convivencia del Distrito Federal y de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

Después de revisar la producción legislativa en las dos últimas legislaturas para los casos seleccionados, adelantamos que, si bien es difícil encontrar una tendencia clara que marque un contraste en la producción legislativa global y en las iniciativas provenientes exclusivamente del Poder Ejecutivo tomando en cuenta la composición política de los congresos, es posible esbozar una primera clasificación sobre aquellas legislaturas que presentan una mayor actividad o en su caso reactividad en la resolución de iniciativas legislativas. De esta manera, regresando a los supuestos planteados en la primera sección, ordenamos el comportamiento de los congresos locales de las entidades federativas en estudio como se muestra en el Cuadro 8.

Esta clasificación preliminar toma como base el resultado de las iniciativas presentadas por los ejecutivos estatales. Ante una tasa elevada de aprobación de las iniciativas (mayor a 60%) se consideraría que existe reactividad con independencia de si el contexto es de gobierno dividido o unificado. El caso de Sonora puede considerarse de reactividad, a pesar de contar con un gobierno dividido en ambas legislaturas. El resto de los casos constituye gobiernos unificados. Cuando observamos una tasa de aprobación de iniciativas del Ejecutivo menor a 60% consideramos una mayor actividad por parte de la legislatura. Los casos de las legislaturas inconclusas, aquellas donde se

Cuadro 8. Aproximación a una clasificación de los congresos locales en relación con la aprobación legislativa

| <i>Reactividad</i>                        | <i>Actividad</i>                           |
|-------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Veracruz (2007-2010); (2010-2013)         | Jalisco (2010-2013)<br>Sinaloa (2010-2013) |
| Nayarit (2005-2008); (2008-2011)          |                                            |
| Distrito Federal (2006-2009); (2009-2012) |                                            |
| Guanajuato (2006-2009); (2009-2012)       |                                            |
| Jalisco (2007-2010)                       |                                            |
| Sonora (2006-2009); (2009-2012)           |                                            |
| Yucatán (2007-2010); (2010-2013)          |                                            |
| Sinaloa (2007-2010)                       |                                            |

consideran sólo uno o dos años de producción legislativa, marcan una tendencia inicial. Por ejemplo, a pesar de que sólo se contabiliza un año de las iniciativas presentadas en el congreso, resaltamos Jalisco y Sinaloa en el segundo periodo como casos de mayor actividad, que contrastan con Veracruz y Yucatán como casos claros de reactividad.

La relación de aprobación o no aprobación de las iniciativas del Ejecutivo debe considerarse un parámetro inicial, pues si bien ilustra como punto de partida un comportamiento en la actividad legislativa, no explica del todo cuáles son los factores que inciden en la resolución del congreso con respecto de las iniciativas del Ejecutivo.

### **Una primera conclusión**

A lo largo de este artículo realizamos una primera aproximación para medir el poder efectivo de los congresos estatales, tomando en cuenta ocho casos que presentan distintos escenarios de pluralidad política. Si bien es cierto que los resultados obtenidos hasta el momento son parciales para determinar diferencias sustantivas en gobiernos que cuentan con mayorías en la legislatura –o, en su caso, gobiernos de minorías en el congreso–, sí muestran un primer esbozo sobre el estado actual de la producción legislativa en los estados y el comportamiento de las legislaturas con respecto de las iniciativas del Ejecutivo.

La importancia de este primer estudio radica en que abre la cuestión acerca de si los datos sostienen supuestos que la literatura a veces considera obvios. Por ejemplo, que cuando existe una composición plural de las legislaturas, su actividad aumenta y disminuye la aprobación de las iniciativas del Ejecutivo. En el caso de las entidades federativas en México, esto no ha sido comprobado hasta el momento. De tal manera, es importante ir analizando los casos con base en datos empíricos que sostengan tendencias reales en el comportamiento de las legislaturas.

En este sentido, la principal conclusión a la que llegamos con este análisis es que, en principio, no se observan diferencias notables en la producción, aprobación y rechazo de legislación en los casos seleccionados entre gobiernos divididos y unificados.

Donde sí encontramos evidencia de una disminución notable de la introducción de iniciativas por parte del Ejecutivo estatal y la aprobación de las mismas por parte del congreso, es cuando cambia el escenario de una legislatura con mayoría –gobierno unificado– a una sin mayorías –gobierno dividido–, como lo demuestran los casos de Jalisco y Sinaloa. No obstante, en estos casos los resultados son preliminares porque se trata, como explicamos a lo largo del texto, de información que sólo contempla el primer año de la segunda legislatura. Sin embargo, los otros dos casos que se encuentran en la misma situación temporal, que son Veracruz y Yucatán (con gobiernos unificados en ambos periodos), sí muestran claramente una tendencia contraria. Es decir, apuntan hacia una alta aprobación de iniciativas del Poder Ejecutivo. Ello potencialmente indica que los resultados que se van esbozando podrían responder más a factores políticos involucrados que a la temporalidad de los datos.

La conformación política de los congresos estatales es un factor importante que sirve como base para identificar la potencialidad de instituciones con mayor capacidad de involucramiento en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, la capacidad de las legislaturas también está asociada con otras dimensiones en las que éstas pueden ampliar su margen de control y participación. Por ejemplo, sería necesario analizar el papel del sistema de comisiones, los procesos legislativos internos, el procedimiento de nombramiento de funcionarios y sus mecanismos de comparecencias, y los arreglos de instituciones tanto legales como partidistas que determinan la lógica de las votaciones y la capacidad de acción del congreso estatal, entre otros. Es decir, estas variables necesitarían ser incorporadas al estudio más allá de la producción legislativa para obtener un resultado más completo sobre el poder efectivo de los congresos.

Si bien en este estudio no abordamos todas las dimensiones que incluyen las mediciones sobre el poder efectivo de los congresos, los resultados con base en la composición política del congreso y su relación con el Ejecutivo en los casos estudiados presentan tendencias iniciales en el comportamiento legislativo que ameritan profundizar la agenda de investigación sobre los congresos estatales en próximas etapas.

## Bibliografía

- Balkin, Robert (coord.) (2004), *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, México, Universidad Estatal de Nueva York.
- Beetham, David (2006), *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century*, Ginebra, Inter-Parliamentary Union.
- Blondel, Jean (1970), "Legislative behaviour: Some steps towards a cross-national measurement", en Phillip Norton (ed.), *Legislatures*, Reino Unido, Oxford University Press, 1990.
- (2006), "Evaluando el poder efectivo de los congresos", *Política*, vol. 47, Santiago de Chile, Universidad de Chile, primavera, pp. 9-26.
- Casar, Ma. Amparo (2011), "Representation and Decision Making in the Mexican Congress", documento de trabajo núm. 258, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Lehuocq, Fabrice, Gabriel Negretto, Francisco Aparicio, Benito Nacif y Allyson Benton (2005), "Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes in Mexico", documento de trabajo núm. R-512, Banco Interamericano de Desarrollo.
- López L., Álvaro y Nicolás Loza (2003), "Viejos actores, nuevo poder: los diputados locales en México", *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, año/vol. 1, núm. 003, México, Universidad Autónoma de México-Iztapalapa, pp. 49-84.
- Mascott S., María de los Ángeles (2006), "Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante la LVII, LVIII y LIX legislaturas", documento de trabajo núm. 1, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados.
- Morgenstern, Scott (2002), "Towards a model of Latin American legislatures", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Orta Flores, S. (2004), "El Poder Legislativo local, elementos para registrar su evolución", en Robert Balkin (coord.), *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, México, Universidad Estatal de Nueva York, 2004, pp. 13-40.

- Pérez Vega, Moisés (2009), “La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo”, *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 5, núm. 10, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, pp. 253-278.
- Reveles V., Francisco (2011), “Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas”, *Estudios Políticos*, núm. 23, mayo-agosto, pp. 11-30.
- Saiegh, Sebastian M. (2010), “Active players or rubber-stamps? An evaluation of the policy-making role of Latin American legislatures”, documento de trabajo, San Diego, University of California in San Diego, Departamento de Ciencia Política.
- Scartscini, Carlos (2008), “Who’s who in the PMP: An overview of actors, incentives, and the roles they play”, en Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies*, Harvard, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro de Estudios de América Latina, Universidad de Harvard.
- , Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.) (2010), *How Democracy Works. Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*, Harvard, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro de Estudios de América Latina, Universidad de Harvard.

## Fuentes electrónicas

- Congreso del Estado de Guanajuato. Iniciativas Generales  
<http://www.congresogto.gob.mx/DDebate/RegistrosLXI/Iniciativasg/Iniciativasg.htm>
- Congreso del Estado de Guanajuato. Iniciativas Generales en LX Legislatura <http://www.congresogto.gob.mx/DDebate/RegistrosLXI/Iniciativasg/Iniciativasg.htm>
- Congreso del Estado de Sinaloa. Listado general de iniciativas <http://www.congresosinaloa.gob.mx/actividad/iniciativas/index.php>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato  
<http://www.congresogto.gob.mx/legislacion>
- Constitución Política del Estado de Jalisco

[http://congresoal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/buscador\\_leyes\\_estatales.cfm](http://congresoal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/buscador_leyes_estatales.cfm)

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit <http://www.congresonay.gob.mx/files/1251452557.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa  
<http://www.congresosinaloa.gob.mx/actividad/leyes/pdfs/constitucion.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y soberano de Sonora

[http://www.congresoson.gob.mx/Leyes\\_Archivos/doc\\_7.pdf](http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_7.pdf)

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz

[http://www.legisver.gob.mx/leyes/ConstitucionPDF/CONSTITUCION\\_POLITICA\\_20\\_05\\_11.pdf](http://www.legisver.gob.mx/leyes/ConstitucionPDF/CONSTITUCION_POLITICA_20_05_11.pdf)

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán

<http://www.congresoyucatan.gob.mx/>

Estatuto de Gobierno del DF

<http://www.aldf.gob.mx/estatutos-107-7.html>

Portal de Acceso a la Información Pública del Congreso de Sonora

<http://www.congresoson.gob.mx/infopub.php>

Portal de Transparencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

<http://www.aldf.gob.mx/articulo-16-800-16.html>

Portal de Transparencia del Congreso de Veracruz

<http://www.legisver.gob.mx/?p=trans>, consultado el 20 de octubre de 2011.

Portal de Transparencia del Congreso de Yucatán

<http://www.congresoyucatan.gob.mx/articulo/1217/fraccion-xviii.html>

Sistema Administrador de Documentos Digitales del Congreso de Nayarit <http://digital.congresonay.gob.mx/Documentta/>

Sistema Integral de Procesos Legislativos (SIPLE) del Congreso del Estado de Jalisco <http://congresoal.gob.mx/Servicios/sistemas/SIPLE/siple.cfm>

Fecha de recepción: 18 de noviembre de 2011

Fecha de aceptación: 9 de febrero de 2012

Fecha de publicación: 29 de junio de 2012

# Presupuesto y política exterior en México: planeación estratégica, incrementalismo y discrecionalidad

*Gabriel Farfán Mares<sup>1</sup>*

*Rafael Velázquez Flores<sup>2</sup>*

Este artículo busca analizar la relación entre presupuesto y política exterior para el caso mexicano. Su objetivo es identificar y analizar la trayectoria de la política presupuestal del gobierno mexicano en materia de política exterior derivando dos objetivos específicos: 1) la descripción del proceso de asignación presupuestal en el gobierno federal, particularmente el de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); y 2) la identificación de patrones de comportamiento de la política presupuestal de la SRE en los últimos años.

El argumento central de este trabajo es que el presupuesto de la SRE no depende de las prioridades de la política exterior del gobierno en turno o del entorno internacional imperante, sino que se encuentra fuertemente determinado por fenómenos coyunturales y de carácter sobre todo económico-financieros. El presupuesto no responde de manera directa a las necesidades estratégicas de la acción internacional del Estado mexicano, sino a las necesidades financieras (el equilibrio, la eficiencia y eficacia presupuestal) y macroeconómicas del país (por ejemplo la cotización del peso frente al dólar, la inflación, los ingresos petroleros, el crecimiento del PIB y las remesas, entre otros factores).

<sup>1</sup> Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana (UIA), maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Georgetown y doctor en Gobierno por la London School of Economics. Ha sido profesor en la UIA, en El Colegio de San Luis y en la Universidad Autónoma de Nuevo León, e investigador y consultor independiente en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones. Correo electrónico: g.farfan.mares@gmail.com.

<sup>2</sup> Profesor-investigador de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California. Es doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Es secretario general de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales. Es asociado del COMEXI y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt.

El artículo está dividido en dos partes. La primera describe el proceso de asignación de recursos en el gobierno federal de manera general. La segunda parte analiza el comportamiento del sustento financiero de la política exterior de México, identificando trayectorias y patrones relevantes.

*Palabras clave:* política exterior, presupuesto, México, planeación estratégica.

### **Budget and foreign policy in Mexico: strategic planning, incrementalism and discretionality**

This article analyzes the relationship between budget and foreign policy in the case of Mexico. The objective is to identify and analyze the general tendencies of the Mexican government of budget policy in the foreign policy realm. There are two particular objectives: 1) to describe the process of budget allocation in the federal government, particularly in the Mexican Foreign Affairs Ministry (SRE); and 2) to identify the behavior patterns of the budget policy of the Mexican Foreign Affairs Ministry in the last years.

The key argument of the article is that the SRE budget does not depend on the Mexican government foreign policy priorities or on the international environment, but it strongly depends on conjuncture phenomena of economic and financial nature basically. In other words, the SRE budget does not respond directly to strategic necessities of Mexican foreign policy, but to financial and macroeconomic necessities, such as GNP growth, inflation, remittances, dollar-peso change rate, oil revenues, among others.

The paper is divided in two parts. The first one describes the process of budget allocation in a general way. The second part analyzes the budget policy of the Mexican Foreign Affairs Ministry.

*Keywords:* foreign policy, budget, Mexico, strategic planning.

## **Introducción**

La efectividad de cualquier Estado depende en gran medida de la cantidad y estabilidad de recursos con los que cuenta; en otras palabras, depende de la calidad de su financiamiento. Dentro de las finanzas públicas, el presupuesto público tiene un papel central en la efectividad, desempeño y calidad de las distintas políticas públicas. En particular, el presupuesto determina en gran medida la acción secto-

rial del Estado. Éste es el caso de la acción internacional del Estado mexicano.

El análisis financiero-presupuestal de la política exterior, concebida ésta como una política pública sectorial de Estado, constituye una oportunidad idónea para determinar cómo y en qué medida la situación de las finanzas públicas afectan los objetivos de corto, mediano y largo plazos. Sin duda, la asignación de recursos suficientes y adecuados para el logro de metas y objetivos incide directa y definitivamente en los resultados esperados. Por ello, el tamaño, la composición y el comportamiento del financiamiento asociado con la acción internacional del Estado mexicano constituyen insumos estratégicos tanto en su diseño como en su ejecución.

Sorprendentemente, la relación entre presupuesto y política exterior ha sido un tema poco estudiado en México, en particular desde un enfoque académico. A menudo, se cree que resulta difícil o aun imposible analizar, a partir de métodos cuantitativos o una lógica de costo-beneficio, la trayectoria de largo plazo, el alcance y la efectividad de la acción internacional del Estado mexicano. No se tiene del todo claro que la dimensión financiera-presupuestal, sea que ésta responda a factores estructurales o coyunturales, afecte en mayor medida el logro potencial de múltiples objetivos, frecuentemente expuestos de manera descriptiva-narrativa o prescriptiva-programática.

Debido a la relevancia del vínculo entre ambas categorías –presupuesto público y política exterior–, resulta prioritario identificar las líneas de investigación pertinentes o desarrollarlas a partir de un enfoque académico que identifique y analice el comportamiento del presupuesto asignado a funciones de política exterior. En este sentido, este trabajo parte del supuesto de que existen relaciones de causalidad entre el comportamiento del presupuesto y la política exterior, y por tanto el tema resulta relevante y pertinente.

Este trabajo pretende ofrecer un marco metodológico básico para el análisis de la relación entre presupuesto y la política exterior y, con base en él, presentar un análisis de algunos de los resultados para el caso mexicano. Su objetivo es identificar y analizar la trayectoria de la política presupuestal del gobierno mexicano en materia de política exterior derivando dos objetivos específicos: 1) la descripción del proceso

de asignación presupuestal en el gobierno federal, particularmente el de la Secretaría de Relaciones Exteriores (en adelante SRE); y 2) la identificación de patrones de comportamiento de la política presupuestal de la SRE en los últimos años.

La hipótesis principal de este trabajo es que el presupuesto de la SRE no depende de las prioridades de política exterior del gobierno en turno o del entorno internacional imperante, sino que se encuentra fuertemente determinado por fenómenos coyunturales y de carácter sobre todo económico-financieros. El presupuesto no responde de manera directa a las necesidades estratégicas de la acción internacional del Estado mexicano, sino a las necesidades financieras (el equilibrio, la eficiencia y la eficacia presupuestal) y macroeconómicas del país (por ejemplo, la cotización del peso frente al dólar, la inflación, los ingresos petroleros, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) y las remesas, entre otros factores).

Los resultados generales del presente análisis permiten identificar dos características principales de la política presupuestal en materia de política exterior: incrementalismo y discrecionalidad. El primero refiere a una tradicional asignación de recursos presupuestales tomando como base el ejercicio del año anterior, incrementando o reduciendo los montos sin una planeación estratégica específica. Es decir, las decisiones que influyen en el financiamiento de la política exterior se toman “sobre la marcha”, de manera reactiva y con una lógica de corto plazo sin orientarse, como sería idóneo, por un portafolio o cartera de opciones o estrategias posibles, todas ellas producto de un análisis de tipo costo-beneficio, identificando costos de oportunidad.

La segunda característica –la discrecionalidad– refiere al hecho de que el gobierno (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]-SRE) se aparta de manera importante de la trayectoria inicial de gasto. Es decir, gasta más (o menos, dependiendo del ítem presupuestal que se trate) de lo aprobado por la Cámara de Diputados (Decreto), por lo que puede argumentarse que el Ejecutivo prácticamente “marcha solo” y sin contrapesos efectivos a las decisiones de financiamiento –y por tanto de política pública– de política exterior, aumentando considerablemente el grado de discrecionalidad en la asignación y aplicación de los recursos. Es decir, no sólo las decisiones que gobiernan las finan-

zas de la política exterior no responden a la identificación previa de objetivos a corto, mediano y largo plazos, o en el mejor de los casos, a una narrativa de tipo prescriptiva-programática, sino que se presenta una improvisación reactiva recurrente en la que las decisiones no responden a un ejercicio previo.

El trabajo está dividido en dos partes. La primera describe el proceso de asignación de recursos en el gobierno federal de manera general. Para efectos de este trabajo, es importante conocer los procedimientos y las reglas detrás de la asignación del presupuesto. Por lo tanto, se hace una breve revisión de la literatura existente y de los documentos que sustentan dicho proceso. La segunda parte analiza el comportamiento del sustento financiero de la política exterior de México, identificando trayectorias y patrones relevantes.

La presente investigación centra su esfuerzo en la observación y el análisis de la información presupuestal en un largo periodo, tanto de la SRE como de otras áreas vinculadas a funciones de política exterior (1970-2008). Se propone ubicar los patrones de continuidad y de cambio en la política pública del Estado mexicano orientada al exterior, con el propósito de identificar los condicionantes financieros de las capacidades institucionales y presupuestales internas de la actuación internacional de México. En suma, esta investigación pretende analizar el presupuesto asignado a funciones de política exterior del Estado mexicano, tanto para dimensionar la distribución de poder y preferencias de política pública de la administración pública, como para identificar las capacidades del Estado mexicano en el concierto de naciones.

### **Gasto público y política exterior: el caso de México**

Las finanzas públicas de un Estado reflejan el tipo y grado de relación prevaleciente entre el gobierno y la sociedad y la distribución de poder de las diversas instituciones de autoridad. Cualquier Estado depende progresivamente de los ingresos obtenidos que la población le transfiere voluntariamente (Steinmo, 1989: 807; Schumpeter, 1918: 827; Moore, 2007: 824; Tanzi, 2000: 641). De igual manera, el tipo de

calidad de las instituciones que administran dichos recursos explica la capacidad que un Estado tiene para garantizar su estabilidad, legitimidad y supervivencia, aplicando los recursos que extrae de manera deliberada (Arbetman, 1997: 219; Poggi, 1990: 744; Jackman, 1993: 220). Por último, las distintas dimensiones de las finanzas públicas (gobierno/sociedad; interior/exterior de la administración pública; y capacidad interna y externa del Estado) reflejan el tamaño y la naturaleza de las alianzas económicas, políticas y sociales, tanto prioritarias como secundarias, de cualquier gobierno. El caso mexicano no es excepción.

Esta investigación propone usar un enfoque institucional, es decir, un análisis que utiliza las reglas formales e informales que gobiernan a las finanzas públicas y en particular al presupuesto, para analizar el desempeño sectorial del Estado mexicano en materia de política exterior. Para sustentar dicho enfoque, el trabajo usa la información cualitativa y cuantitativa que se desprende de los reportes que sobre gasto elabora la SHCP sobre el desempeño de la SRE y de otras áreas cuyas funciones pueden considerarse sustantivas de la política exterior.<sup>3</sup>

El estudio de las finanzas públicas constituye una extraordinaria y confiable fuente de investigación y una herramienta analítica empírica importante para identificar factores estructurales y tendencias de cambio –rigideces y flexibilidades– en la orientación de una política pública específica, como lo es la política exterior. Dentro de las finanzas públicas, el presupuesto público tiene un lugar central. Éste constituye la pieza central de la acción del Estado ya que integra en una ecuación dos variables centrales para su desempeño financiero:

<sup>3</sup> El diseño, la planeación, la formulación y el ejercicio de la política exterior de México se orientan en gran medida por instituciones o “reglas del juego” formales (Constitución, Ley General de Planeación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) y mecanismos institucionales formalizados (Visión México 2030, Plan Nacional de Desarrollo, Programa Sectorial de Relaciones Exteriores) que abarcan las atribuciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Sin embargo, las instituciones formales –tanto leyes primarias como secundarias y sus mecanismos– no determinan de manera mecánica los resultados obtenidos ya que la política exterior también depende de instituciones o reglas informales. Dentro de las instituciones informales que determinan la trayectoria de la política exterior de manera destacada se encuentran los elementos comúnmente asociados con el diseño, desarrollo, implantación y evaluación de la política pública como la planeación, la programación, la ejecución y el control de su operación presupuestaria.

los ingresos y los gastos.<sup>4</sup> La viabilidad moderna de cualquier Estado se fundamenta en el equilibrio entre estos dos componentes y de la capacidad institucional que ello implica para generar una sinergia virtuosa que apoye el desarrollo.<sup>5</sup>

Debido a la baja recaudación de impuestos vinculados a las actividades privadas y a que el Estado opera con recursos sumamente limitados, poco predecibles y volátiles, el funcionamiento y la acción efectiva del Estado mexicano han estado constreñidos por las finanzas públicas y, dentro de éstas, por la gestión y administración presupuestaria. El presupuesto tiene un papel central en la economía política del Estado y por ello, las reglas formales e informales que gobiernan el presupuesto público determinan en gran medida cualquier política pública.<sup>6</sup> En México, la administración presupuestaria refleja un alto grado de centralización en el que los criterios de índole financiero-económicos prevalecen por encima de la calidad de la gestión y la capacidad para crear valor público (Barzelay, 2001; Barzelay y Armajani, 1998; Osborne y Gaebler, 1993).<sup>7</sup>

### *La naturaleza de la economía política del presupuesto en México*

El *presupuesto* puede definirse como la proyección anticipada de los ingresos a recaudar y los gastos a ejercer por el gobierno y se formaliza en varios documentos sustentados jurídicamente por la Constitución,

<sup>4</sup> Aunque el presupuesto popularmente es identificado con el gasto público, en realidad se trata de una ecuación financiera que incorpora los ingresos, los gastos y la diferencia entre éstos (déficit/deuda).

<sup>5</sup> Por un lado, el equilibrio da una idea de la credibilidad y el grado de riesgo que presenta un Estado y la capacidad de éste para asegurar, en lo general, la estabilidad económica, política y social de un país.

<sup>6</sup> Debido al pobre desarrollo de las instituciones presupuestarias y del aparato burocrático de México, el componente financiero de la política pública constituye un elemento determinante.

<sup>7</sup> Por ejemplo, debido a la volatilidad/incertidumbre de los ingresos del Estado mexicano, el acento del control anual y de corto plazo de la administración presupuestaria debilita estructuralmente las posibilidades de una presupuestación de mediano y largo plazos. Cualquier compromiso de largo plazo es una amenaza al sistema centralizado, flexible y discrecional del presupuesto, considerando que ya observa importantes rigideces (principalmente de carácter corriente).

las leyes primarias, secundarias y diversos lineamientos de carácter administrativo (véase Anexo 1). El presupuesto implica el cálculo *a priori* de múltiples variables y presenta una complejidad legal, técnica –y política– sobresaliente, ya que tanto los ingresos como los gastos se ven afectados por cuestiones de carácter económico, social y político sobre los cuales las autoridades no ejercen un control directo y sobre el cual no es posible determinar con facilidad y plena exactitud su comportamiento futuro. Debido a lo anterior, la responsabilidad del presupuesto recae típicamente en los poderes ejecutivos en distintos países, ya que sólo ellos cuentan con las capacidades institucionales para administrar una operación sumamente compleja desde el punto de vista técnico y de gestión.

Sin embargo, la capacidad de las instituciones fiscales que gobiernan el presupuesto no es suficiente para asegurar unas finanzas públicas sanas. También necesitan del andamiaje jurídico y político que les permita consolidar su autoridad y asegurar la apropiada, eficaz y productiva delegación de facultades en la materia. Por ello las instituciones fiscales que gobiernan el presupuesto también desempeñan un papel político importante. La presencia de finanzas públicas sanas no sólo refleja la capacidad institucional del Estado, sino la influencia y el contrapeso de otras instituciones, como las encargadas de procesar la representación política y otros importantes mecanismos institucionales como la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Aunque se expresa a través de una enorme cantidad de información de carácter financiero, el presupuesto refleja de manera agregada las relaciones de poder existentes dentro del gobierno y entre éste y la sociedad. La configuración presupuestal de un Estado determina su grado de maniobra interna y su capacidad de proyección al exterior.<sup>8</sup> Antes de entrar directamente en estas dimensiones de expresión del presupuesto en el marco de la política exterior del país, es preciso abordar, aunque sea brevemente, los condicionantes no financieros y

<sup>8</sup> Por ejemplo, el gasto en defensa (gasto militar) de un Estado constituye un indicador que permite dimensionar el peso de las Fuerzas Armadas y del sector militar, las relaciones cívico-militares y la capacidad de un Estado para enfrentar una amenaza interna o externa.

económicos que de manera general alteran el resultado de la política pública vinculada al presupuesto.

### *Condicionantes estructurales del presupuesto en México*

Las características del sistema político mexicano determinan en gran medida la actuación de las instituciones relacionadas con el presupuesto. La existencia de un régimen presidencial de reciente democratización y unicameral para efectos del presupuesto<sup>9</sup> hace que el contrapeso existente en otros regímenes presidenciales y bicamerales por parte del Legislativo al Ejecutivo no exista de igual manera en México.<sup>10</sup>

La política presupuestaria mexicana observa un alto grado de centralización tomando como base su funcionamiento al interior y al exterior del gobierno federal (Administración Pública Federal, en adelante APF). Al interior, la SHCP<sup>11</sup> tiene un papel hegemónico que restringe fuertemente la libertad de maniobra, tanto técnica como financiera, de las distintas secretarías de Estado integrantes del gabinete (Administración Pública Centralizada, en adelante APC). A través de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto (DGPYP), se agrupan distintos sectores de la administración pública (educación, salud, defensa, etc.) y desde ahí se monitorea y controla el ejercicio del gasto.

Al exterior de la APC también se han centralizado fuertemente las finanzas públicas. A partir del surgimiento de la Coordinación Fiscal en 1980, la mayor parte de los ingresos del Estado fueron concentrados por ésta, dejando a los gobiernos subnacionales (estados y municipios) fiscalmente dependientes –y en extremo– de la Federación.

<sup>9</sup> La Cámara de Senadores se encuentra excluida, desde finales del siglo XIX, para discutir el presupuesto, siendo la Cámara de Diputados la única con dicha facultad. Aunque los senadores pueden influir indirectamente en los niveles de gasto vía la determinación de ingresos (Ley de Ingresos), no participan en la discusión del presupuesto, lo cual oculta en la realidad el carácter unicameral del presupuesto.

<sup>10</sup> La persistencia de reglas que alteran la efectividad de la representación política (como la no reelección consecutiva) hace que el potencial de contrapeso del Legislativo respecto del Ejecutivo se vea consistentemente mermada.

<sup>11</sup> Es importante destacar que de 1976 hasta 1992, la SHCP no tuvo bajo su control el gasto ya que dichas funciones fueron concentradas por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En general, tanto al interior como al exterior de la APC persiste un alto grado de centralización en el proceso de toma de decisiones presupuestales debido a la fragilidad histórico-estructural de las finanzas públicas, caracterizada por un bajo nivel de recaudación de impuestos obtenida de las actividades privadas y una alta dependencia de ingresos vinculados a la producción y exportación de petróleo crudo.

Existen factores inerciales que también determinan enormemente el desempeño del presupuesto en México. En este sentido, no sólo el perfil institucional del sistema político determina el desempeño presupuestario del Estado mexicano, sino su estructura social y económica. En el ámbito social, México ha experimentado una extraordinaria transformación en los últimos 50 años, pasando de una población eminentemente rural (75% de la población total) a una urbana (75%). Adicionalmente, el crecimiento poblacional del país ha producido un “bono demográfico” pues una gran cantidad de la población es joven y por tanto productiva. Estos dos factores, entre otros, provocan que el presupuesto se oriente más a una economía de servicios (urbana), con una gran demanda de productividad (recursos humanos con un mayor nivel educativo).

De igual manera, la estructura económica del país determina el desempeño presupuestario de México en virtud de los factores histórico-estructurales que han impedido una acumulación sostenida de capital; han evitado el sostenimiento en el largo plazo de una tasa de crecimiento robusta; y, en el plano fiscal, han generado una incapacidad del Estado para extraer recursos de las actividades privadas (recaudación de impuestos) y la consecuente búsqueda para sustituir recursos tributarios faltantes con petróleo. Todos estos aspectos económico-financieros han afectado significativamente las posibilidades de tener un presupuesto eficiente en México.

A la anterior y breve descripción de los principales condicionantes estructurales de la economía política del presupuesto en México, se le unen los factores institucionales que existen dentro del aparato del Estado –la administración pública– para otorgarle gobernabilidad al presupuesto. Las instituciones que gobiernan el presupuesto en México constituyen el marco de referencia para el análisis sectorial del gasto público en materia de política exterior.

*Principales actores en la configuración del presupuesto*

Aunque los elementos técnicos de la administración presupuestaria típicamente recaen en el Poder Ejecutivo y específicamente en la SHCP y los componentes políticos en el Poder Legislativo (Cámara de Diputados, en adelante cd), en los hechos el Ejecutivo desempeña un papel político central ya que no sólo es el que proyecta (es decir, consolida técnicamente todos los presupuestos del gobierno en una sola propuesta), sino el que controla, monitorea y autoriza el uso efectivo (ejercicio) del gasto público. En la medida en que las asignaciones de gasto constituyen un motor esencial para la actividad gubernamental y su control se encuentra altamente centralizado en la SHCP, ésta cuenta con información cuantitativa y cualitativa de primera mano y quizá mucho más actualizada de lo que realmente ocurre –tanto en términos financieros como en términos de política pública– en el gobierno. Por lo tanto, debido a la enorme cantidad de información con que cuenta y su activa participación directa en la asignación de gasto, la SHCP desempeña un papel central en el presupuesto. Es decir, la SHCP participa directa o indirectamente en la mayor parte de los mecanismos de decisión cuyo efecto sobre la política pública es financieramente importante.

En definitiva, el presupuesto público en México sintetiza las tensiones tradicionales entre las funciones de representación política y delegación burocrática de cualquier Estado (Huber, 2002: 302). Aunque el Legislativo es el principal medio institucional de representación política y por tanto expresa las demandas de gasto de los diferentes actores políticos, su participación en la configuración del presupuesto es limitada en tiempo y en facultades. El Legislativo interviene activamente alrededor de dos meses y medio (de septiembre 8 a noviembre 15) y ejerce facultades de vigilancia durante el ejercicio presupuestal (enero-diciembre), pero su participación, una vez emitido el decreto (1º de enero de cada año), es limitada.

En México, el presupuesto público ha sido tradicionalmente considerado como un proceso legal-administrativo y principalmente económico-financiero donde interviene el Poder Ejecutivo Federal de manera proactiva y el Poder Legislativo de manera reactiva. Esto es así por-

que el primero tiene la facultad de integrar el presupuesto y enviar el proyecto resultante a la CD para que ésta lo discuta y apruebe. El Ejecutivo vuelve a tener un papel protagónico pues es el que ejerce los recursos aprobados en el decreto a lo largo del año fiscal (enero-diciembre).

### *El Ejecutivo y el Legislativo en el presupuesto público*

Como se observa en la Figura 1, el Ejecutivo tiene, a través de la SHCP, una intervención *ex-ante* y *ex-post* de carácter estratégico y ciertamente esencial, que orienta en gran medida el desempeño no sólo del gasto sino del presupuesto y de las finanzas públicas del Estado en lo general. Sin embargo, es pertinente destacar que la Cámara ha tenido un papel mucho más proactivo en los últimos años en el tema, principalmente a través del fortalecimiento de sus capacidades analíticas y de monitoreo y control (vigilancia).

La “hegemonía” del Ejecutivo sobre el presupuesto se explica por sus atribuciones en la materia, pero sobre todo por los múltiples instrumentos con los que cuenta, como la información y herramientas de gestión financiera que determinan su monto, composición, velocidad e incidencia. El Ejecutivo es el que finalmente equilibra la coherencia

Figura 1. Proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación

| <i>Ejecutivo</i><br><i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</i> | <i>Legislativo</i><br><i>Cámara de Diputados</i>                                                                                      | <i>Ejecutivo</i><br><i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</i> |
|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación | Discusión del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación | Ejercicio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación    |
| Abril - Septiembre                                                  | Noviembre                                                                                                                             | Enero                                                               |

económico-financiera del presupuesto con un comportamiento imprevisible de la economía tanto nacional como internacional y con presiones de carácter social y político a lo largo del ejercicio (año) fiscal anual (enero-diciembre).

Por último, en la medida en que el Ejecutivo cuente con toda la información, tanto *a priori* como *a posteriori*, sobre las distintas agregaciones de gasto, será quien integre la Cuenta Pública de la Hacienda Federal; es decir, prepara la contabilidad de las finanzas públicas efectivamente gastadas y los cambios experimentados durante su ejercicio. Éste es el documento más importante en materia de presupuesto ya que es el más completo y el que más fielmente refleja el tamaño, la composición y el desempeño del presupuesto en México. Éste será la principal fuente de información para la presente investigación.

Dentro del Ejecutivo, el actor central en este esfuerzo es sin duda la SHCP. Aunque en cuestiones que son de particular interés para el presidente, ésta actúa de manera coordinada con la Presidencia de la República. En cuestiones vinculadas al control, fiscalización y evaluación del presupuesto, se coordina con la Secretaría de la Función Pública (SFP), y para su apropiada vinculación con la política monetaria, con el Banco de México.

Tanto a la SHCP como a la SFP se les considera instituciones “globalizadoras” en el sentido de que producen políticas que afectan directamente al Poder Ejecutivo Federal, en particular al gabinete, e indirectamente a las entidades federativas (gobiernos estatales y municipios). La primera enfoca su papel a la proyección (programación) y su sustentación financiera (presupuestación), identificando elementos para su seguimiento, principalmente físico y financiero (ejercicio). En cuanto a la segunda institución, ésta tiene un papel vigilante del marco legal-administrativo y por tanto está generalmente enfocada al control y la fiscalización, apoyándose en la información física-financiera de la SHCP para la construcción de sus indicadores de control y monitoreo.

El Legislativo también tiene facultades en materia presupuestal, como la discusión y en su caso aprobación del proyecto que envíe el Ejecutivo, y en la vigilancia –monitoreo y control– del uso de los recursos públicos, principalmente a través de la Auditoría Superior de la Federación, que es un órgano de fiscalización con un cierto grado

de autonomía, a la vez dependiente de la CD. En su interior, las comisiones vinculadas al tema, como las de Presupuesto y Cuenta Pública y Vigilancia, tienen un importante papel orientador de la integración del Decreto de Presupuesto (revisión del Proyecto de Presupuesto de Egresos, en adelante PEF, enviado por el Ejecutivo).

### *Detalle del proceso presupuestal entre el Ejecutivo y el Legislativo*

El presupuesto determina y moldea el tamaño y composición de los recursos públicos asignados a la APC, la cual se encuentra integrada por secretarías de Estado (ramos administrativos o dependencias) y por entidades (control presupuestal directo e indirecto). El proceso de asignación presupuestal se describe en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. A continuación se hará una breve descripción del proceso presupuestario vigente.<sup>12</sup>

La SHCP está obligada a enviar al Congreso de la Unión (fecha límite 1 de abril), los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el PEF del año siguiente, los escenarios de variables macroeconómicas (crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo), monto total del PEF, déficit o superávit y la enumeración de los programas prioritarios y sus montos. Es pertinente observar que la Ley de Ingresos tiene este carácter porque se discute en ambas cámaras (Senadores y Diputados), mientras que el presupuesto tiene únicamente el carácter de decreto puesto que sólo los diputados intervienen en su discusión y aprobación.<sup>13</sup>

La SHCP remite a la CD, a más tardar el 30 de junio de cada año, la estructura programática a emplear en el PEF. La estructura programática<sup>14</sup> es la agregación de las categorías que se utilizan para la catalogación de las distintas agregaciones de gasto de acuerdo, principalmente, con su naturaleza económica (clasificación económica o por

<sup>12</sup> Aunque la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se aprobó en el 2005 y entró en vigor en el 2006, no cambió radicalmente la anterior Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

<sup>13</sup> Esto es producto de que la Constitución de 1857 desapareció el Senado, el cual fue reinstalado en 1874 pero sin las facultades de gasto de las que originalmente gozaba.

<sup>14</sup> Para una descripción más detallada de la estructura programática, véase el Anexo 1 del presente trabajo.

objeto del gasto) o administrativa (clasificación administrativa o por unidad responsable del gasto). En suma, la estructura programática es una desagregación de carácter cualitativo y cuantitativo de todo lo que realiza la unidad administrativa en cuestión de acuerdo con las distintas categorías (rubros de gasto) que autoriza la SHCP.

La SHCP debe remitir al congreso (fecha límite 8 de septiembre) de cada año los criterios de política económica, la iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal y el PEF. La Ley de Ingresos será aprobada por la CD (fecha límite 20 de octubre) y por la Cámara de Senadores (fecha límite 31 de octubre) y el PEF deberá ser aprobado por la CD (fecha límite el 15 de noviembre). Ambos deben publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* (en adelante DOF) 20 días naturales después de ser aprobados.<sup>15</sup>

Dentro de los 10 días hábiles posteriores a la publicación del PEF en el DOF, la SHCP deberá comunicar a las dependencias y entidades la distribución de sus presupuestos aprobados por unidad responsable y al nivel de desagregación. Se deberá enviar copia de dichos comunicados a la CD. A su vez, las oficinas encargadas de la administración interna de cada dependencia y entidad deberán comunicar la distribución correspondiente a sus respectivas unidades responsables a más tardar cinco días hábiles después de recibir la comunicación por parte de la SHCP. La SHCP deberá publicar en el DOF dentro de los 15 días hábiles posteriores a la publicación del PEF, el monto y la calendarización del gasto federalizado para contribuir a mejorar la planeación del gasto de las entidades federativas y de los municipios.

La ministración (transmisión o canalización)<sup>16</sup> de los fondos correspondientes será autorizada en todos los casos por la SHCP, de conformidad con el PEF. La ministración de los recursos atenderá pri-

<sup>15</sup> En el año en que termina su encargo, el Ejecutivo debe elaborar los anteproyectos de iniciativa de Ley de Ingresos y PEF en apoyo al presidente electo, incluyendo sus recomendaciones, a efecto de que este último los presente a la CD, a más tardar en la fecha y los términos del art. 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>16</sup> Recursos presupuestarios autorizados por la SHCP que la Tesorería de la Federación radica a través de líneas de crédito en los corresponsales del Banco de México, para su ejercicio.

mordialmente el principio de oportunidad y respeto a los calendarios de gasto que se elaborarán con base en las prioridades y los requerimientos de las dependencias y entidades, con objeto de lograr una mayor eficacia en el uso de los recursos públicos. Las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas, deben publicar en el *DOF* las reglas de operación de programas nuevos, así como las modificaciones a las reglas de programas vigentes (fecha límite el 31 de diciembre anterior al ejercicio) (Cuadro 1).

Cuadro 1. Detalle de los procesos para la elaboración y el ejercicio del presupuesto

| <i>Procesos</i>                                          | <i>Detalle</i>                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Concertación y elaboración de Estructuras Programáticas  | Refiere a la negociación y acuerdo entre la DGPP y las distintas unidades administrativas responsables de gasto sobre las distintas categorías y actividades a realizar en el año proyectado.                                                            |
| Programa Operativo Anual                                 | Integra la totalidad de información cualitativa y cuantitativa que explica los objetivos y metas que cada unidad administrativa se propone realizar.                                                                                                     |
| Presupuesto Preliminar                                   | Es una estimación del nivel de recursos fiscales disponibles, de acuerdo con la información de ingresos esperados o futuros, para cada una de las unidades administrativas y que permite anticipar el posible tamaño y composición del gasto a realizar. |
| Techos de Gasto                                          | Es la referencia cuantitativa de gasto máximo que deberá considerar la unidad administrativa para programar, desde una perspectiva cualitativa y cuantitativamente, sus actividades.                                                                     |
| Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, PEF | Constituye la integración y consolidación de todos los aspectos cualitativos y cuantitativos proporcionados por los Programas Operativos Anuales de todas las unidades administrativas de la APF.                                                        |
| Discusión y Aprobación del PEF                           | La SHCP remite el PE a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la CD para su análisis y, una vez dictaminado, lo presenta para votación en el pleno.                                                                                              |
| Calendarización                                          | La SHCP publica los calendarios de ingresos y gastos.                                                                                                                                                                                                    |
| Ejercicio                                                | Refiere a los recursos fiscales efectivamente pagados (ejercidos).                                                                                                                                                                                       |
| Control y Auditoría                                      | Se refiere al seguimiento de la normatividad aplicable y las autorías respectivas.                                                                                                                                                                       |

El Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, entrega al congreso los Informes Trimestrales a los 30 días naturales después de terminado el trimestre que incluye información sobre los ingresos obtenidos y la ejecución del PEF, la situación económica y las finanzas públicas, indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos para facilitar su evaluación.

### *Presupuesto y política exterior*

Dentro de la APC, la SHCP tiene su contraparte en cada dependencia a través de la Oficialía Mayor (en adelante, OM). El Oficial Mayor constituye el funcionario de mayor jerarquía en cuanto a la administración presupuestaria (recursos financieros, materiales y humanos) y funciona como un enlace con la SHCP. Normalmente es nombrado por el secretario o el presidente, pero comúnmente con la aprobación, informal, de la SHCP.

En la SRE, este funcionario es el que se encarga de integrar el presupuesto y de seguir todos los lineamientos y normatividad aplicable (para un detalle de ésta véase el Anexo 1). Sin embargo, su papel es fundamentalmente financiero en la medida en que sirve como un administrador o gerente de los recursos con los que cuenta la secretaría. Desde un punto de vista organizacional, tiene atribuciones, funciones y responsabilidades específicas de carácter eminentemente financiero, pero concentra toda la información no financiera puesto que cada operación presupuestaria tiene un componente cualitativo o físico.

Al interior de la OM existe una Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto. De acuerdo con el Reglamento Interior de la SRE, esta oficina tiene la atribución de “elaborar el anteproyecto de programa-presupuesto de la Secretaría, con base en los anteproyectos que elaboren sus unidades responsables y órganos administrativos desconcentrados, y presentarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”. También está a cargo del control y registro de las modificaciones al presupuesto autorizadas y de informar ante la Cuenta de la Hacienda Pública Federal los gastos efectuados por la secretaría. Esta oficina

elabora “el documento de planeación” de los “programas y proyectos de inversión” de la secretaría. Sin embargo, la naturaleza de esta dirección es meramente “técnico-financiera” y tiene muy poco que ver con la naturaleza “política” del proceso de planeación estratégica de la política exterior. En el organigrama de la SRE, no existe una estructura burocrática que se encargue de la “planeación estratégica” que vincule la naturaleza “técnico-financiera” con la “política”.

Si bien la OM tiene el control y las atribuciones para la administración del presupuesto, las demás áreas de la secretaría (por ejemplo, subsecretarías, direcciones generales, etc.) también tienen una función presupuestaria, aunque de menor importancia. Sin embargo, estas áreas típicamente son las que “aplican” o “ejercen” directamente los recursos y las que, independientemente de que dichos recursos sean usados o no de manera deliberada para obtener un objetivo específico, cuentan con una gran cantidad de información estratégica, tanto cualitativa como cuantitativa, sobre sus actividades. Es decir, mientras que la OM de la secretaría concentra toda información presupuestal y cualitativa (insumos de política pública) y tiene atribuciones para el control del presupuesto, su papel es preponderantemente administrativo y financiero. A pesar de que cuenta con la información de desempeño que generan las áreas, su papel es dotarlas de una racionalidad presupuestal (*i.e.* económico-financiera) ya que no podría –y no debería– tratar de orientar la parte “estratégica” del gasto, es decir, decidir en qué o cómo se gasta.

Por otro lado, las áreas dependientes de la OM, como las subsecretarías y las direcciones generales, aunque cuentan también con áreas administrativas (coordinaciones administrativas), éstas no tienen, quizá incluso menos que la OM, el papel presupuestario-financiero ni mucho menos el de política pública. En realidad, la información que podría sustentar las decisiones que tienen una representación meramente presupuestal o financiera debería obtenerse de las áreas que aplican dichos gastos. Sin embargo, las áreas que aplican el presupuesto presentan un alto grado de “incrementalismo”. Es decir, en la medida en que prácticamente la totalidad del gasto tiene que ver con gasto corriente y dentro de éste, las remuneraciones al personal que labora en las áreas representa una gran proporción, el gasto presenta

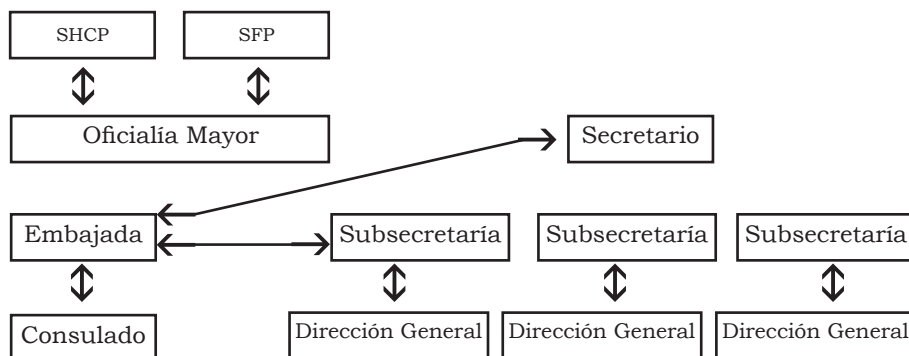
una alta rigidez. En la medida en que la desaparición de una plaza es prácticamente imposible, los cambios en los montos y composición del gasto son prácticamente nulos y se podría argumentar que el área tiene muy poco margen de maniobra en el aspecto presupuestal. Es complicado aumentar el gasto porque implicaría un aumento de personal (lo cual haría que las demás áreas demandaran algo parecido ante la OM y el secretario). Por otro lado, paradójicamente, no podría disminuir el personal porque ello implicaría la remoción de funcionarios, situación que, bajo los estándares de la ley laboral existentes, es prácticamente imposible.

El grado de maniobra del área ejecutora de gasto tiene que ver más con las actividades (temas, labores, funciones, etc.) del personal que con el aumento o disminución de la asignación presupuestal. Es decir, el área puede alterar las funciones de cada funcionario, aunque para ello debe pedir autorización a la OM, que típicamente, de manera coordinada con la SHCP y la SFP, autoriza “las estructuras” de cada área con el fin de darles cierta racionalidad y estandarizarlas de acuerdo con las normas que rigen la APC en la materia.

En conclusión, mientras que la OM concentra la administración del presupuesto y sus capacidades son financieras y administrativas, las áreas que aplican el gasto son las que cuentan con la información diaria y directa sobre las actividades que se llevan a cabo. Éstas procesan la información que se produce en el exterior por las representaciones de México (principalmente embajadas y consulados) y no orientan la política de estas últimas sino que producen análisis y opinión para sus “mandos superiores”, como las subsecretarías y el secretario. Dependiendo del tipo de información de la que se trate (presupuestal o cualitativa), las representaciones en el exterior le reportan a la OM o a la subsecretaría a la cual están adscritas (normalmente aplica un criterio geográfico) (Figura 2).

El incrementalismo presupuestal, es decir, la asignación de recursos presupuestales (dinero público) que responde a la inercia de gasto de anteriores ejercicios y no a cambios experimentados en la operación o, para el caso de la política exterior de México, a las necesidades estratégicas del país, es la principal variable explicativa del comportamiento del gasto público asignado a dichas funciones.

Figura 2. Interacción entre áreas presupuestarias y ejecutoras



Esto ocurre debido a la siguiente lógica recurrente. Puesto que la mayor parte de los gastos son de carácter corriente (para la operación) y dentro de éstos el pago de remuneraciones a los funcionarios públicos constituye la mayor parte, cualquier lógica de cambio implicaría una disminución compensada de personal, lo que afectaría directamente al área “perdedora” de personal y al área “ganadora” de personal. Esto quiere decir que el cambio de estrategia implicaría la reasignación de personal (y su necesaria capacitación en las nuevas funciones asignadas) que directamente “reducirían” el peso específico del área que está perdiendo personal. Esto ocurre así porque existe la percepción dentro de la burocracia de que su poder está relacionado con los montos de presupuesto que maneja y esto normalmente se refleja en el número de personas contratadas o que dependen de dicha área. Esto es compatible con distintos análisis y enfoques que se han usado para sustentar la hipótesis de que la burocracia principalmente es maximizadora de presupuesto (Niskanen, 1971: 792; 1973: 797; y 2004: 795).

En este sentido, el área a la cual se le reducirá su presupuesto (de acuerdo con un análisis estratégico tanto de la secretaría como de las necesidades en materia de política exterior del país) reaccionaría adversamente al cambio y por ello operaría en contra, por ejemplo, ma-

nipulando lo más posible la información para justificar su existencia, esto es, para resistir el cambio.

Además de la resistencia al cambio que permite que el incrementalismo presupuestal se mantenga, existen las dificultades para que se opere un cambio estratégico desde arriba. La OM puede iniciar el proceso de cambio estratégico en la asignación del gasto pero su interés es principalmente financiero. Es decir, la OM podría involucrarse en un rediseño de las áreas que administran recursos pero con la finalidad de hacer más eficiente o efectivo el gasto, típicamente como resultado de una instrucción superior y generalizada por parte de SHCP, para reducir el gasto. Por ello, así como el incrementalismo asigna automática y no estratégicamente el gasto, de igual manera una posible reorganización o reestructuración estratégica de las asignaciones de gasto al interior de la secretaría estaría respondiendo a la necesidad de ahorros o racionalización del gasto, es decir, a un criterio meramente financiero.

Los cambios organizacionales que se han dado en la SRE realmente han respondido a la decisión del secretario, fuese por una necesidad específica transmitida por el presidente, o por una preferencia personal del secretario a partir de su contacto y manejo de la agenda estratégica internacional prevaleciente.

En este sentido, la introducción de nuevos elementos (nuevas áreas, reestructuración de las ya existentes, reducción, aumento del personal adscrito) puede estar vinculada a factores de carácter financiero (ahorros/reducción del gasto) y estratégico (preferencias del presidente o del secretario de Estado). Sin embargo, no existe un área o un instrumento que vincule los costos (el presupuesto) con los beneficios (avance de la posición internacional de México, por ejemplo) de manera equilibrada, y tampoco que los pueda proyectar en el futuro, sea a mediano o largo plazos.

La política exterior se enfrenta a los anteriores tipos de rigideces, tanto presupuestales como estratégicas, formando una estructura de intereses/preferencias que obstaculizan la adaptación al entorno (sea éste nacional o internacional) y complican enormemente la estructuración de una gestión estratégica. En este sentido, no hay posibilidad de que, de manera recurrente, las áreas que enfrentan directamente la

evolución del entorno puedan retroalimentar, mejorando la calidad de la toma de decisiones tanto presupuestales como no presupuestales, la política exterior sectorial. Es decir, no existen las condiciones institucionales óptimas para un manejo estratégico, a todos los niveles, de la política exterior de México pues tanto la parte administrativa (presupuestaria) como la operativa tienen intereses que conjuntamente operan en contra de la gestión estratégica y sólo intervenciones coyunturales o focalizadas, como las del presidente o el secretario en turno, pueden modificar la inercia presupuestal y organizacional que opera la política exterior.

Ahora bien, en últimas fechas se ha tratado de solucionar este aspecto “microgerencial” desde un enfoque “macrogerencial” usando y revigorizando la planeación estatal y sectorial que ha sido tradicionalmente reflejada por la planeación nacional o el Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, se ha puesto especial atención en el mejoramiento de la calidad cualitativa y cuantitativa de la elaboración de los planes y en particular de los planes sectoriales. Dentro de esta “revigorización” de instrumentos “macrogerenciales”, destacan tres: el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012 y los Informes Anuales de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 establece los objetivos generales de la política exterior (aprovechar beneficios de la globalización para el desarrollo interno, proyectar los intereses al exterior a partir de su identidad nacional y cultura; y responsabilizarse de la promoción del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones) (SRE, 2007: 888). Como cabeza de sector, la SRE (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) es responsable de promover, propiciar y coordinar las acciones en el exterior de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal interviniendo directamente en la celebración de tratados, acuerdos y convenciones. Del Plan y de la Visión México 2030 se desprende el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores, el cual integra los objetivos, las estrategias y las líneas de acción que orientan la actuación de las dependencias y de los organismos federales que pertenecen al sector. Este programa plantea 12 objetivos sectoriales en materia de política exterior. Cada uno de estos objetivos está asociado

a metas estratégicas que deberán cumplirse en el periodo 2007-2012. El programa incluye los objetivos, los indicadores y las metas, y señala para cada uno de los objetivos el indicador, la unidad de medición, la situación actual, la meta 2007 y 2008 y la proyectada para el 2012. De igual manera, identifica las estrategias y líneas de acción para el cumplimiento de cada objetivo (Relaciones Exteriores, 2007: 888).

Por último, los Informes de Labores Anuales, que mencionan tanto los objetivos generales en materia de política exterior contenidos en el plan como los objetivos sectoriales del programa, reflejan una gran disparidad entre los objetivos, indicadores y metas y las actividades que cotidianamente realiza la secretaría. Es decir, la distancia entre la política pública de mediano y largo plazos y la práctica cotidiana de la misma es lo suficientemente importante como para no poder identificar de manera plena el grado de integración de ambas visiones (por un lado, la de mediano y largo alcance, y por otro, la de corta aplicación).

En suma, la Visión 2030, el PND y el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores son documentos que plantean una planeación general de la política exterior de México, pero no tienen consideraciones de tipo presupuestal específicas. En este sentido, existe una ausencia de un documento público que incluya una planeación estratégica que vincule el presupuesto con las metas a alcanzar en materia de relaciones internacionales.

### *El problema de la planeación y presupuestación*

En realidad, el abismo existente entre la visión de mediano y largo plazos (la planeación) y la operación cotidiana fundamentada por una gerencia financiera (presupuestación) ha tratado de paliarse (a partir de los lineamientos de la SHCP) con la instrumentación del presupuesto por programas, y más recientemente, con el concepto de programas presupuestarios. Sin embargo, tanto a nivel nacional como a nivel sectorial y de unidad administrativa existe un déficit importante de áreas y personal que se dedique expresamente a las labores tanto de planeación estatal como de planeación estratégica. A pesar de que se han tratado de solventar los problemas estructurales a través de la aplicación del presupuesto por programas, tam-

poco las áreas responsables del presupuesto, tanto a nivel secretaría como en la SHCP, han podido desarrollar una metodología que pueda, de manera sencilla y práctica, vincular la programación con la presupuestación. Mucho menos efectivos han sido los esfuerzos para vincular la planeación con el presupuesto, ya que existen tanto problemas legales (no existe al momento un reglamento de la Ley de Planeación) como técnicos (no existen áreas encargadas de la planeación nacional o estratégica y su desarrollo típicamente recae en las que administran el presupuesto). En este sentido, la política exterior no es una excepción en el sector público mexicano en tanto presenta importantes dificultades para orientar su gestión hacia resultados y persiste una gestión descriptiva que se enfoca en los insumos y en los procesos pero no en los resultados a alcanzar, sean éstos de corto, mediano o largo plazos.

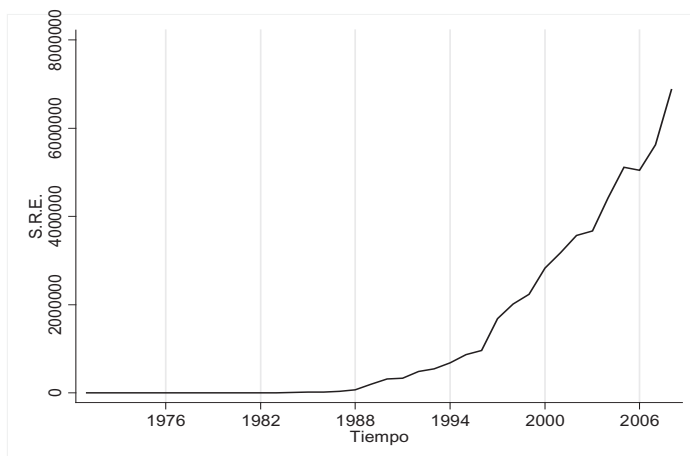
### **El presupuesto de la Secretaría de Relaciones Exteriores en perspectiva histórica<sup>17</sup>**

En el caso de la trayectoria histórica del gasto ejercido de la SRE, es evidente que su comportamiento ha sido claramente inercial e incremental, como lo demuestra la Gráfica 1. Esto quiere decir que más allá de variaciones internas o externas, de carácter político o económico, el principal indicador para la toma de decisiones en materia de política exterior en temas de su financiamiento ha sido la inercia y la disponibilidad o no de recursos presupuestales.

La trayectoria del gasto asignado a la secretaría durante el periodo 1970 a 2007 refleja un comportamiento errático y altamente volátil respecto del producto interno bruto (PIB). A reserva de encontrar una correlación pertinente entre esta variable y otras (comportamiento o composición del PIB, inflación, tipo de cambio, etc.), es importante destacar que dichas variaciones operan en contra de la planeación de mediano y largo plazos de la política exterior. Una importante variable intermedia entre el gasto asignado y su participación en el PIB se

<sup>17</sup> Para la elaboración de esta segunda parte se construyó una base de datos a partir de las Cuentas Públicas.

Gráfica 1. Gasto de la SRE, 1970-2007



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos creada con información de la Cuenta Pública.

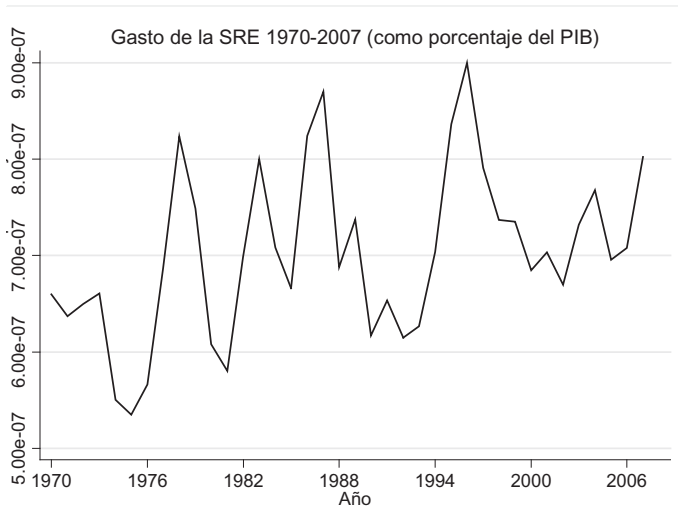
encuentra vinculada a las variaciones en el tipo de cambio, ya que una gran cantidad de operaciones se efectúa en monedas extranjeras, principalmente el dólar (Gráfica 2).

La Gráfica 3 destaca la participación del gasto de la secretaría como porcentaje del total del gasto programable del gobierno federal. En este sentido, aunque hay una recuperación real del gasto en la década de 1980 y en la segunda mitad de la de 1990, el nivel de participación durante el sexenio del presidente Vicente Fox vuelve a contraerse de manera importante.

Como podemos observar en la Gráfica 4, el gasto de la secretaría como porcentaje del gasto total ejercido y el gasto como porcentaje del PIB se encuentran altamente vinculados, sobre todo en momentos donde el país experimenta volatilidad en las variables macroeconómicas. Es importante destacar que en periodos de estabilidad económica el gasto de la secretaría tiende a reducirse y en periodos de inestabilidad económica se adapta a las variaciones macro.

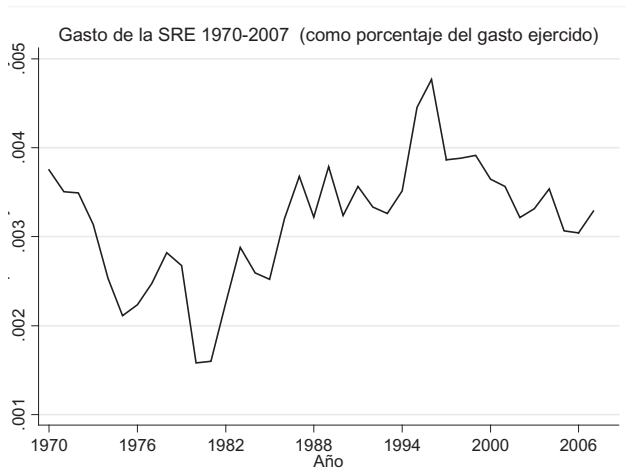
La Gráfica 5 ejemplifica mejor esta importante limitante del gasto en política exterior. Comparando las trayectorias del PIB, del gasto total del gobierno federal y de la SRE, en realidad podemos confirmar que los

Gráfica 2. Gasto de la SRE 1970-2007  
(como porcentaje del PIB)



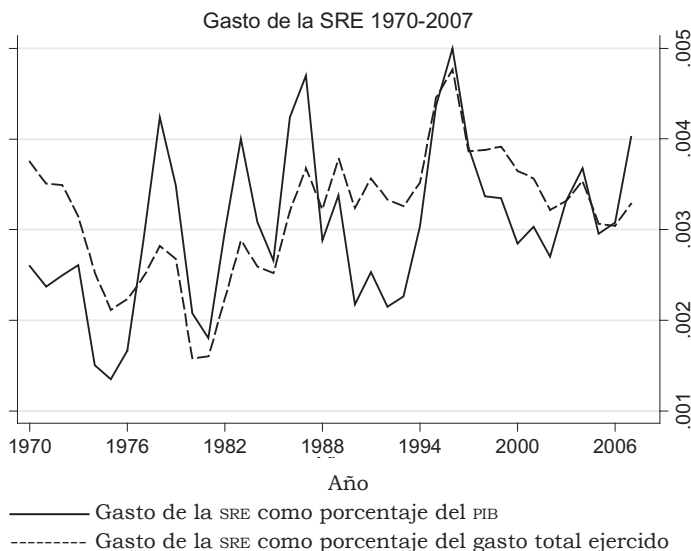
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos creada con información de la Cuenta Pública.

Gráfica 3. Gasto de la SRE 1970-2007  
como porcentaje del gasto ejercido  
del gobierno federal



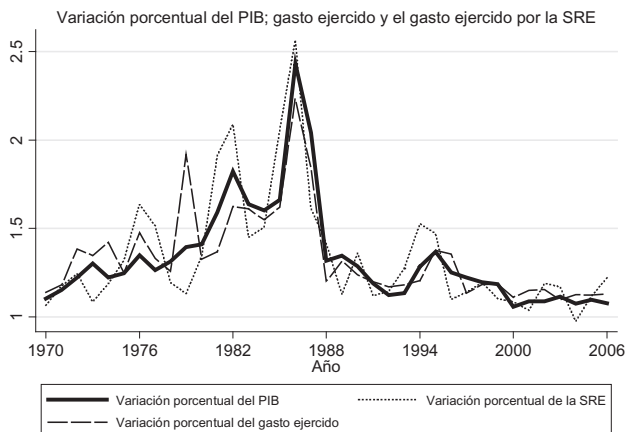
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos creada con información de la Cuenta Pública.

Gráfica 4. Gasto de la SRE como porcentaje del gasto total ejercido y gasto como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos creada con información de la Cuenta Pública.

Gráfica 5. Trayectorias del PIB, gasto total del gobierno federal y SRE



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos creada con información de la Cuenta Pública.

principales factores que inciden en la asignación de recursos para la secretaría responden a variaciones sobre las cuales no se tiene un control.

Aunque destaca en lo general una trayectoria mucho más estable del PIB, sobre todo en la década previa a la crisis de mitad de la década de 1980 y posterior a 1988, en realidad el gasto en política exterior no mantiene una correlación tan fuerte con el gasto total del gobierno federal como sucede con el PIB. Esto puede interpretarse como que las prioridades del gobierno federal difieren de las otorgadas o logradas por quienes negocian/autorizan la asignación de gasto.

Es curioso observar que en distintas ocasiones, cuando el gasto público del país aumenta, el gasto en política exterior decrece, y a la inversa. Los finales de sexenio son momentos donde PIB, gasto total y gasto asignado a SRE coinciden más que en otros momentos, lo que, de manera tácita, refleja una correlación entre ciclos electorales y gasto en política exterior.

Como se puede ver en el Cuadro 2, la inversión extranjera estadounidense y las remesas migratorias están altamente correlacionadas con el gasto en todas las áreas de la secretaría. Los ingresos petroleros tienen una relación positiva con el gasto en representaciones sin importar la región, pero sólo están correlacionados con el gasto en América del Norte dentro de la cancillería. Por otra parte, sólo la balanza comercial está correlacionada con el gasto de la SRE en América del Norte, Europa y Asia. El tipo de cambio sólo es una variable relevante para explicar las modificaciones en el presupuesto destinado exclusivamente a Estados Unidos. El gasto en las direcciones generales está altamente correlacionado con el que se asigna a sus regiones respectivas; se puede esperar que haya una alta coordinación entre ambas, salvo en el caso de África.

Es claro que estos datos sólo reflejan una correlación y no una explicación o un instrumento predictivo. Lo que sí puede inferirse es que la política presupuestal de la SRE está afectada por variables macroeconómicas y no específicamente por una planeación estratégica basada en las prioridades asignadas a la política exterior del país. Incluso la falta de una planeación estratégica presupuestal ha tenido algunos efectos negativos para la política exterior mexicana. Por ejemplo, por razones de presupuesto México tuvo que hacer ajustes a su misión

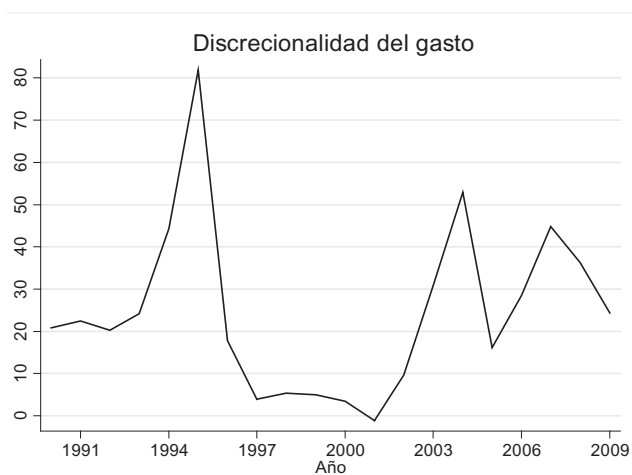
Cuadro 2. Correlación de gasto de la SRE con distintos factores

|                                    | Impor.  | Ingresos petroleros | Expor.  | I.E.D. Otros | I.E.D. Alemania | I.E.D. Estados Unidos | I.E.D. Total | Remesas | Tipo de Cambio Dólar | América del Norte | Europa  | América Latina y el Caribe | Asia y Pacífico | África y Medio Oriente | Estados Unidos |
|------------------------------------|---------|---------------------|---------|--------------|-----------------|-----------------------|--------------|---------|----------------------|-------------------|---------|----------------------------|-----------------|------------------------|----------------|
| Exportaciones                      | 0.9995  | 0.6743              | 1       |              |                 |                       |              |         |                      |                   |         |                            |                 |                        |                |
| I.E.D. Otros                       | 0.7769  | 0.5161              | 0.7784  | 1            |                 |                       |              |         |                      |                   |         |                            |                 |                        |                |
| I.E.D. Alemania                    | 0.2871  | 0.0504              | 0.3084  | 0.0147       | 1               |                       |              |         |                      |                   |         |                            |                 |                        |                |
| I.E.D. Estados Unidos              | -0.3221 | -0.4541             | -0.3449 | 0.0355       | -0.8609         | 1                     |              |         |                      |                   |         |                            |                 |                        |                |
| I.E.D. Total                       | 0.2089  | -0.2856             | 0.1789  | 0.2768       | -0.6382         | 0.7529                | 1            |         |                      |                   |         |                            |                 |                        |                |
| Remesas                            | 0.813   | 0.8844              | 0.8256  | 0.5467       | 0.434           | -0.6915               | -0.2902      | 1       |                      |                   |         |                            |                 |                        |                |
| Tipo de Cambio Dólar               | 0.5905  | 0.8281              | 0.6068  | 0.2463       | 0.5344          | -0.8525               | -0.5055      | 0.9371  | 1                    |                   |         |                            |                 |                        |                |
| América del Norte                  | 0.8773  | 0.8298              | 0.8754  | 0.6295       | 0.0797          | -0.351                | 0.1655       | 0.8863  | 0.7478               | 1                 |         |                            |                 |                        |                |
| Europa                             | 0.7527  | 0.7925              | 0.7548  | 0.5297       | -0.0364         | -0.3211               | 0.008        | 0.8734  | 0.7574               | 0.9277            | 1       |                            |                 |                        |                |
| América Latina y el Caribe         | 0.9198  | 0.7862              | 0.9233  | 0.6483       | 0.2197          | -0.4518               | 0.0172       | 0.9446  | 0.7992               | 0.9679            | 0.938   | 1                          |                 |                        |                |
| Asia y Pacífico                    | 0.7228  | 0.6788              | 0.7077  | 0.6481       | -0.334          | 0.123                 | 0.5952       | 0.5471  | 0.3448               | 0.8659            | 0.7451  | 0.7419                     | 1               |                        |                |
| África y Medio Oriente             | -0.1338 | -0.2688             | -0.109  | -0.0913      | 0.661           | -0.4241               | -0.7229      | -0.0062 | 0.0512               | -0.4289           | -0.3208 | -0.2036                    | -0.7565         | 1                      |                |
| Estados Unidos                     | 0.4956  |                     | 0.4891  | 0.2535       | -0.2979         | -0.1532               | 0.1674       | 0.6573  | 0.6209               | 0.8331            | 0.8913  | 0.7453                     | 0.7856          | -0.6502                | 1              |
| DG para América Latina y el Caribe | -0.1193 | -0.6173             | -0.1337 | -0.5334      | 0.0064          | 0.1635                | 0.2619       | -0.3645 | -0.3218              | -0.2797           | -0.2725 | -0.2325                    | -0.2563         | 0.0473                 | -0.2045        |
| DG para América del Norte          | 0.8852  | 0.8348              | 0.8827  | 0.8181       | 0.0906          | -0.2355               | 0.2782       | 0.7849  | 0.5883               | 0.9255            | 0.7633  | 0.8708                     | 0.8822          | -0.4171                | 0.6374         |
| DG para Europa                     | 0.2123  | 0.0411              | 0.1956  | -0.0814      | -0.5421         | 0.3057                | 0.4063       | 0.1204  | 0.0457               | 0.3552            | 0.5236  | 0.3403                     | 0.424           | -0.4604                | 0.6283         |
| DG para África y Medio Oriente     | 0.8758  | 0.3405              | 0.8705  | 0.5641       | 0.2484          | -0.148                | 0.3029       | 0.5488  | 0.3178               | 0.6221            | 0.5435  | 0.7176                     | 0.4936          | 0.0197                 | 0.2677         |

permanente ante la Organización de las Naciones Unidas para la Educación (UNESCO, por sus siglas en inglés). Ahora, el objetivo es integrar las funciones del representante permanente en el embajador de México ante Francia. Asimismo, el año pasado la SRE tuvo que cancelar la organización de un evento internacional por problemas financieros. Es claro que estas decisiones son reflejo de la crisis económica desatada en 2008, pero también son un indicativo de la falta de una planeación estratégica presupuestal.

En cuanto a la “discrecionalidad” del gasto, la Gráfica 6 muestra en distintos momentos una alta diferencia entre el gasto aprobado por la CD y el gasto real ejercido por la SRE. Por ejemplo, en 1995 la diferencia fue de más de 80%. Esto indica que la crisis de ese año y la consecuente devaluación del peso frente al dólar tuvieron un efecto muy importante en el presupuesto de la dependencia. A partir de 1996 se observa una disminución significativa. El sexenio de Vicente Fox inició con un alto control de la discrecionalidad, pues en el 2001 se gastó menos de lo aprobado; pero a partir de 2003 hubo un alto porcentaje de discrecionalidad pues rebasó 50 por ciento.

Gráfica 6. Gasto aprobado por la CD  
y gasto ejercido por la SRE



*La Administración Pública Federal*

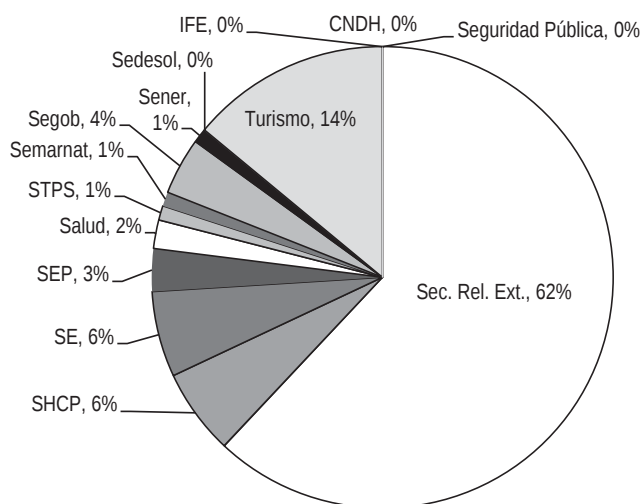
Para el caso de la distribución del gasto en funciones de política exterior del Estado mexicano, destaca la participación de la SRE en apenas 62%, lo cual refleja que al menos el financiamiento (que es un fuerte predictor en la toma de decisiones) se encuentra evidentemente atomizado. Por un lado, esto indica que la toma de decisiones está muy desagregada y que ello requiere un esfuerzo adicional de colaboración, cooperación y coordinación. Por otro lado, implica, de manera destacada, la necesidad de contar con mecanismos institucionales para ello. Una posible solución sería que la SRE funcionara realmente como “cabeza de sector” o que, en su defecto, se creara un “ente” regulador de la política exterior. De aquí la necesidad de analizar la viabilidad, las ventajas y las desventajas de la creación, como en otros países, de un Consejo de Política Exterior que pudiera servir no sólo para los propósitos de coordinación, sino de planeación, monitoreo y evaluación y, por supuesto, integración de las instituciones formales e informales de carácter permanente o temporal (se incluyen unidades que no pertenecen al Poder Ejecutivo Federal, como los órganos autónomos) (Gráfica 7).

De manera más desagregada, se prescinde de la secretaría para tener una idea más precisa de qué otras áreas o unidades administrativas ejercen recursos presupuestales que claramente pueden ser asociados a funciones de política exterior.

La Gráfica 8, que presenta un mayor detalle, puede ayudar a considerar la viabilidad de un “ente” regulador de la política exterior. En realidad, dentro del gasto asignado a funciones de política exterior (que reflejan claramente las atribuciones y facultades legales claramente establecidas) las dependencias que destacan son básicamente cuatro: Turismo (37%), Hacienda (17%), Economía (17%) y, en menor medida, Gobernación (11%), seguida esta última cercanamente por Educación (7%). Estas cinco dependencias concentrarían 89% del total de gasto, no incluyendo a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

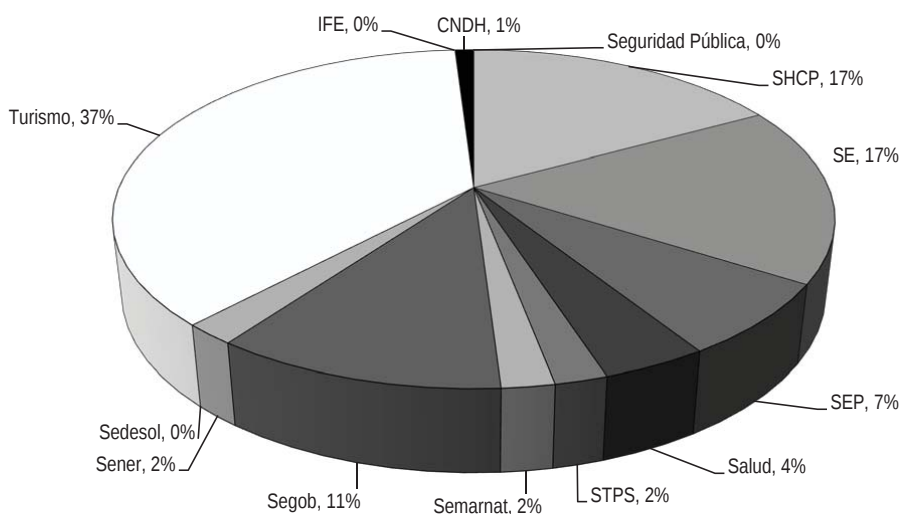
Un análisis más detallado nos lleva a identificar más exactamente qué actividades realizan las demás dependencias del gobierno federal y organismos autónomos. Este detalle ayuda a insistir en la necesidad

Gráfica 7. Gasto de la Administración Pública Federal en política exterior, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos creada con información de la Cuenta Pública.

Gráfica 8. Gasto de otras secretarías en política exterior en 2007



de una mayor regulación de la política exterior, toda vez que, como se desprende de un análisis de la información disponible, existe una clara duplicación y, en todo caso, la necesidad de converger en temas similares y que, en un contexto multifuncional, podría desempeñar un papel central para enriquecer a la política pública, volviéndola más efectiva y pertinente (Cuadro 3).

Aunque las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina no tienen un presupuesto identificado con funciones de política exterior, en realidad su actuación y la clasificación funcional (bajo el rubro *sobreranía*) refieren claramente al actuar internacional del país. Debido a ello, es pertinente compararlas con la SRE por su peso específico en el presupuesto e incluir a la de Economía, la segunda dependencia “civil” que tiene un presupuesto después de Turismo. Es importante destacar que, a reserva de la importancia de considerar a las secretarías asociadas con funciones de soberanía junto con la SRE en materia de la política exterior del Estado mexicano, el financiamiento de la SRE es claramente incremental. A diferencia de las otras secretarías, donde hay cambios que podrían reflejar decisiones “estratégicas”, la trayectoria de gasto de la SRE es extremadamente estable. Esto contrasta con la ausencia de mecanismos de mediano y largo plazos asociados con la planeación, el monitoreo y control y la evaluación de la misma.

La Gráfica 9 muestra que, en los últimos años ya del sexenio de Felipe Calderón, los presupuestos de Defensa y Marina han aumentado significativamente. Ello indica que el asunto de seguridad se ha convertido en una prioridad y ello se refleja en la asignación de recursos financieros públicos. En cambio, la política exterior no ha sido una prioridad en el sexenio de Felipe Calderón.

### *Distribución federal del gasto de la SRE*

Se podría asumir que la distribución federal de la acción de la SRE a través de sus delegaciones en las entidades federativas se trata de un tema de política o, en todo caso, de administración interior. Sin embargo, la vecindad con Estados Unidos y las dimensiones e intensidad del intercambio no sólo migratorio, sino comercial con dicho país, ha-

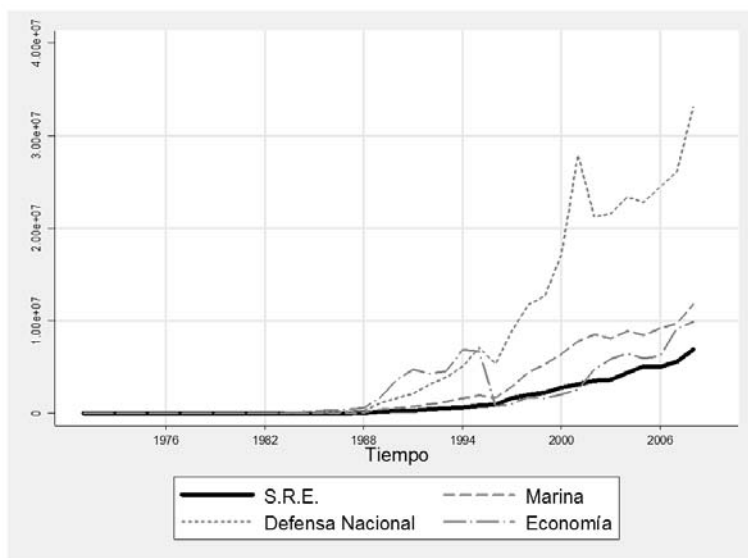
**Cuadro 3. Actividades institucionales con funciones  
de política exterior por secretaría de Estado, 2007**

| <i>Secretaría</i>          | <i>Actividades institucionales 2007</i>                                                                        | <i>Gasto ejercido</i> |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| SHCP                       | Cubrir compromisos con organismos financieros internacionales                                                  | 407 485 861           |
|                            | Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda                                                                  | 169 579 716           |
|                            | Cubrir compromisos con organismos financieros internacionales                                                  | 136 565 517           |
|                            | Cubrir compromisos con organismos financieros internacionales                                                  | 1 156 094             |
| Economía                   | Subsecretaría de Normatividad, Inversión Extranjera y Prácticas Comerciales Internacionales                    | 51 914 970            |
|                            | Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales                                                                | 47 097 897            |
|                            | Negociar y administrar los acuerdos y compromisos comerciales internacionales                                  | 304 046 316           |
|                            | Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales                                                     | 150 842 161           |
|                            | Dirección General de Negociaciones Multilaterales y Regionales                                                 | 52 030 755            |
|                            | Dirección General de Consultoría Jurídica de Negociaciones                                                     | 47 490 873            |
|                            | Unidad de Coordinación de Negociaciones Internacionales                                                        | 32 929 637            |
|                            | Dirección General de Política Comercial                                                                        | 13 248 073            |
|                            | Dirección General de Evaluación y Seguimiento de Negociaciones                                                 | 7 504 817             |
|                            |                                                                                                                |                       |
| SEP                        | Dirección General de Relaciones Internacionales                                                                | 279 450 185           |
| Salud                      | Programa Nacional para Mexicanos en el Exterior, México-Americanos y sus Familias en las Comunidades de Origen | 404 168               |
|                            | Dirección General de Relaciones Internacionales                                                                | 178 349 049           |
| Trabajo y Previsión Social | Unidad de Asuntos Internacionales                                                                              | 102 371 278           |

|                   |                                                                                                                                                  |               |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Semarnat          | Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales                                                                                                   | 73 634 926    |
| Segob             | Representar jurídicamente a la Federación en el ámbito interno y coordinar las atribuciones del Ministerio Público en el ámbito internacional    | 301 706 382   |
|                   | Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales                                                                                            | 49 479 919    |
|                   | Dirección General de Cooperación Internacional                                                                                                   | 28 862 835    |
|                   | Coordinación de Asuntos Internacionales y Agregadurías                                                                                           | 67 097 725    |
| Sener             | Dirección General de Asuntos Internacionales                                                                                                     | 91 488 488    |
| Sedesol           | Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales                                                                                                | 11 190 946    |
| Turismo           | Formular y llevar a cabo el plan de mercadotecnia turística de México en los mercados nacional e internacional                                   | 1 552 197 690 |
| IFE               | Coordinación de Asuntos Internacionales                                                                                                          | 13 655 836    |
| CNDH              | Establecer acuerdos de cooperación con organismos afines, nacionales e internacionales; realizar estudios y administrar el archivo institucional | 26 227 476    |
| Seguridad Pública | Dirección General de Asuntos Internacionales                                                                                                     | 11 196 205    |
|                   | Total gasto                                                                                                                                      | 6 874 939 456 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos creada con información de la Cuenta Pública.

Gráfica 9. Presupuestos de SRE, Defensa Nacional, Marina y Secretaría de Economía



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos creada con información de la Cuenta Pública.

cen que las delegaciones tengan una importante función, parecida a la de las representaciones en el exterior, dentro de la integración de la política exterior (Cuadro 4).

#### *Distribución geográfica del gasto en política exterior*

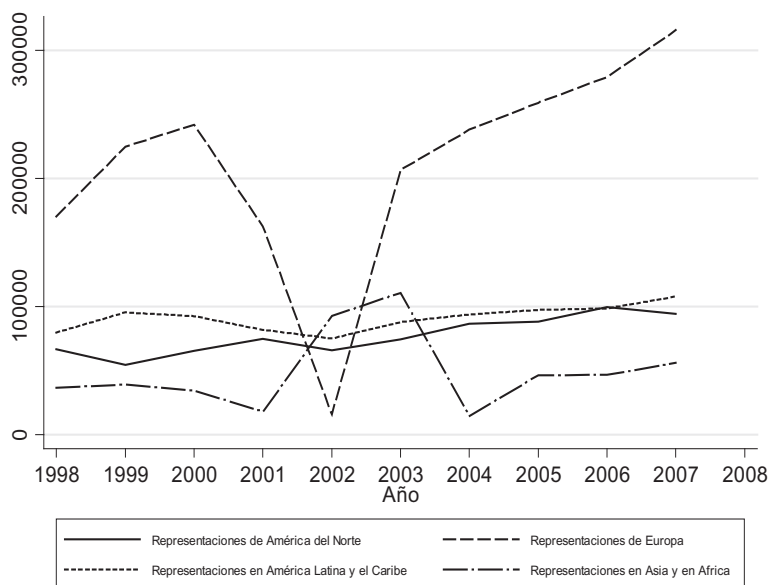
La distribución geográfica del gasto en política exterior es clave. Cada trayectoria de gasto indica, por sí misma, las prioridades en la materia y su peso específico respecto de otras regiones geográficas. La información contenida en la Gráfica 10 indica variaciones interesantes que posiblemente se encuentren vinculadas a una acción deliberada o imprevista proveniente de un contexto nacional o internacional específico. Ésta se refiere exclusivamente al gasto que la secretaría ejerce en sus representaciones por regiones fuera del territorio nacional. Sin

Cuadro 4. Personal de la SRE en delegaciones

| <i>Delegación de la SRE en la República</i> | <i>Personal de la SRE</i> | <i>Delegación de la SRE en la República</i> | <i>Personal de la SRE</i> |
|---------------------------------------------|---------------------------|---------------------------------------------|---------------------------|
| Álvaro Obregón, D.F.                        | 5                         | Monterrey, N.L.                             | 20                        |
| Benito Juárez, D.F.                         | 16                        | Morelia, Mich.                              | 12                        |
| Cuauhtémoc, D.F.                            | 12                        | San Luis Potosí, S.L.P.                     | 3                         |
| Gustavo A. Madero                           | 13                        | Tapachula, Chis.                            | 3                         |
| Iztacalco, D.F.                             | 3                         | Tijuana, B.C.                               | 14                        |
| Miguel Hidalgo, D.F.                        | 7                         | Toluca, Edo. Mex.                           | 11                        |
| Naucalpan, Edo. Mex.                        | 4                         | Torreón, Coah.                              | 13                        |
| Tlalpan, D.F.                               | 10                        | Villahermosa, Tab.                          | 6                         |
| Venustiano Carranza, D.F.                   | 12                        | Zacatecas, Zac.                             | 6                         |
| Iztapalapa, D.F.                            | 2                         | Durango, Dgo.                               | 6                         |
| Aguascalientes, Ags.                        | 7                         | Tepic, Nay.                                 | 2                         |
| Ciudad Juárez, Chih.                        | 6                         | Oaxaca, Oax.                                | 2                         |
| Cd. Victoria, Tamps.                        | 11                        | Cuernavaca, Mor.                            | 6                         |
| Culiacán, Sin.                              | 4                         | Puebla, Pue.                                | 5                         |
| Chihuahua, Chih.                            | 5                         | Pachuca, Hgo.                               | 6                         |
| Guadalajara, Jal.                           | 20                        | Tlaxcala, Tlax.                             | 3                         |
| Hermosillo, Son.                            | 15                        | Querétaro, Qro.                             | 5                         |
| Jalapa, Ver.                                | 8                         | Acapulco, Gro.                              | 3                         |
| La Paz, B.C.                                | 2                         | Colima, Col.                                | 2                         |
| León, Gto.                                  | 12                        | Tuxtla Gutiérrez, Chis.                     | 6                         |
| Mérida, Yuc.                                | 6                         | Campeche, Cam.                              | 5                         |
| Mexicali, B.C.                              | 6                         | Cancún, Q. Roo                              | 1                         |

embargo, independientemente de las variaciones que cada región observa, es importante destacar que la gráfica es útil en sí misma para ponderar la importancia que México le da a cada región geográfica a través de la expresión del gasto asignado a cada una. Asimismo las variaciones de gasto por sí mismas indican la estabilidad o volatilidad de la política en cuestión y, adicionalmente, las posibilidades de un análisis en el contexto macro. Es decir, si la asignación del gasto corresponde a las necesidades estratégicas de México, dado su desempeño económico e institucional o la realidad internacional.

Gráfica 10. Gasto de la SRE en sus representaciones por regiones fuera del territorio nacional

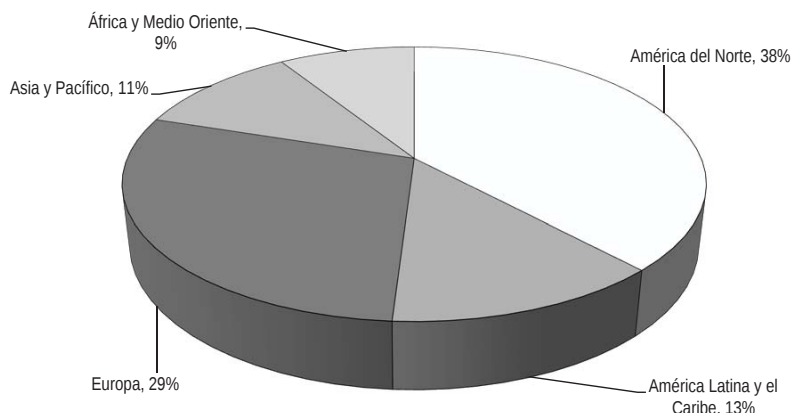


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos creada con información de la Cuenta Pública.

En el caso de la distribución total del gasto por regiones, es decir, la suma del gasto por regiones de las áreas de la secretaría vinculadas con una región y el gasto que se ejerce en las representaciones correspondientes a cada una fuera del territorio nacional, destaca América del Norte como la región con mayor presupuesto, apenas seguida por Europa, y muy por debajo, América Latina, Asia Pacífico y África y Medio Oriente (Gráfica 11).

Una primera observación es que en realidad se confirma la preeminencia de América del Norte como una prioridad para México. Sin embargo, en realidad existen fuertes contrastes con algunos indicadores que permiten cuestionar la orientación del gasto total por regiones. Como una reflexión anticipada de dicho análisis, se puede afirmar que mientras que el gasto por regiones ha permanecido relativamente estable, esto contrasta fuertemente con el papel geopolítico, geoestra-

Gráfica 11. Gasto de la SRE en cancillería y representaciones en el exterior por regiones



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos creada con información de la Cuenta Pública.

tégico y económico que en las últimas décadas, pero sobre todo en los últimos años, ha tenido tanto América Latina como Asia.

Como podemos apreciar en la sucesión de gráficas que siguen, el gasto por regiones ha observado un comportamiento muy estable y, en algunos casos, atípico, que difícilmente puede estar asociado a la preeminencia o no de una región geográfica respecto de los intereses estratégicos de México en el exterior (Gráfica 12).

### *Distribución por objeto del gasto en política exterior*

Como lo señala el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores:

La Secretaría de Relaciones Exteriores dirige, en términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, a los cuerpos diplomático y consular de nuestro país para brindar protección a los mexicanos en el exterior y debe coadyuvar a la promoción económica, cultural y turística del país a través de sus embajadas y consulados, así como intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias internacionales, participar en los organismos e instituciones internacionales de que el Gobierno mexicano forme

Gráfica 12. Gasto por regiones, 1998-2007



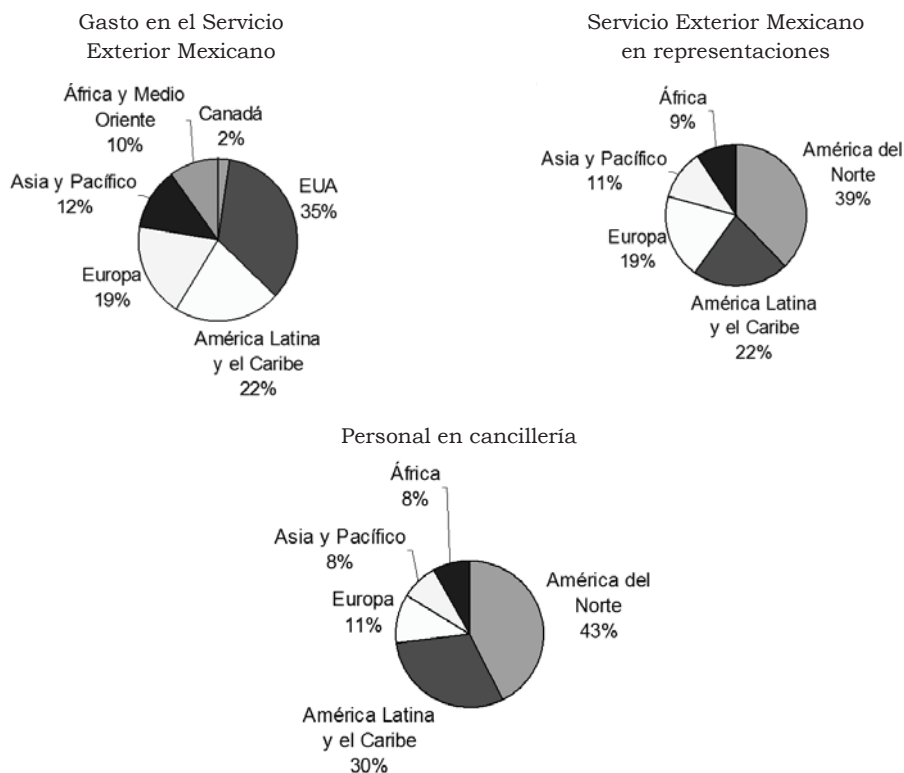
parte; así como intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales y aguas internacionales (Exteriores, 2007: 838).

En efecto, el Servicio Exterior Mexicano (SEM) tiene un papel central en las condiciones de posibilidad de una política exterior de Estado. Dada la intensidad del componente laboral de la política exterior y la importancia de la existencia de un Servicio Civil de Carrera, la variable laboral (el factor humano en política exterior) es fundamental. La representación gráfica de indicadores de gasto en servicios personales y en el SEM permite, primero, dimensionar el grado y la composición del gasto en recursos humanos. Contar con recursos humanos profesionales y que respondan a un mecanismo “meritocrático” de ingreso y ascenso constituye un elemento que adiciona razones a las anteriormente aducidas sobre la necesidad de una planeación estratégica para la política exterior de México de mediano y, especialmente, de largo plazos.

La profesionalización de la función pública es una ventaja que no muchas dependencias y funciones de gobierno tienen. En el caso de la SRE, ésta se centra en cuatro niveles de análisis. De la información que se desprende del capítulo 1000 del Clasificador por Objeto del Gasto (varios conceptos), resulta el cálculo del gasto regional general (al interior de la administración pública y al exterior del país) en el SEM, y de manera separada, el gasto total en el personal (SEM y no SEM) por regiones (Gráfica 13).

Las conclusiones tentativas indican que el SEM tiene una presencia igual al interior y el exterior del país. No ocurre lo mismo con el personal de la cancillería (en general), agregado por regiones tanto para el que trabaja en territorio nacional como para el que no lo hace. El indicador más relevante es el que refleja la participación global del personal en la distribución geográfica comparado con el del SEM. Tanto las regiones de América del Norte como de América Latina y el Caribe incrementan en partes proporcionales su participación dentro del total (la primera de 35% a 43% y la segunda de 22% a 30%). En el caso de las demás regiones, es Europa la que más decrece (-8%), seguida de Asia Pacífico (-4%) y África y Medio Oriente (-2 por ciento).

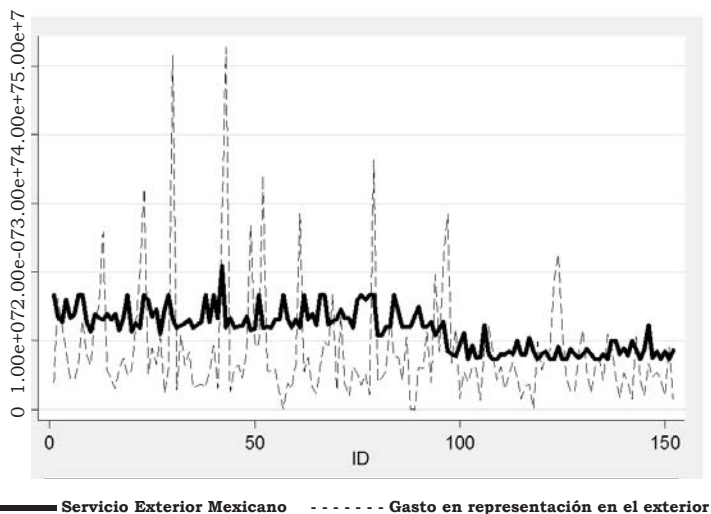
Gráfica 13. Gasto en el Servicio Exterior Mexicano



Estos indicadores –asumiendo que el SEM responde más a una lógica “institucional” y de largo plazo y que el personal no parte del SEM responde más bien a una lógica política y presidencial– indicarían que el factor externo y político, típicamente de corto plazo, influye de manera determinante en la asignación de gasto (personal) por regiones. Es más, como lo presenta gráficamente el siguiente ejercicio, el gasto en el SEM en las representaciones es mucho más estable que el gasto, lo cual sustenta la percepción de que el SEM en realidad es un factor de estabilidad para la política exterior (Gráfica 14).

En cuanto a los condicionantes internos de carácter financiero, es importante destacar la participación de la secretaría no sólo en términos de gasto sino también de ingreso. El análisis integrado de los ingresos y egresos y no exclusivamente del presupuesto (gasto) es una

Gráfica 14. Gasto en el SEM y gasto en representación en el exterior



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos creada con información de la Cuenta Pública.

oportunidad para una mejor y *estratégica* planeación financiera en la medida en que aporta información pertinente para la toma de decisiones. En este sentido, es importante destacar que la secretaría aportará la mayor cantidad de ingresos al Estado mexicano por concepto de derechos. Es decir, será la dependencia del gobierno que más recaude de todas las demás. De acuerdo con la Ley de Ingresos para el 2009, la secretaría aportaría por este concepto un total de 3 081 millones de pesos (su presupuesto autorizado para el mismo periodo es de 5 347). La secretaría que le seguiría, por montos de recaudación, sería la de Comunicaciones y Transportes, con un total de 751 millones de pesos. Lo anterior subraya la necesidad de otorgarle un mayor peso a los ingresos que genera la secretaría al momento de negociar, sustentar y defender las asignaciones de gasto tanto para funciones de política exterior del Estado mexicano como para la secretaría en particular. De igual manera, el siguiente desglose de ingresos de la SRE ofrece una idea de la importancia de los ingresos en la lógica financiera de la SRE y

la posibilidad de generar estrategias de incentivos institucionales para su mejor desempeño institucional y de personal (Cuadro 5).

Por último, se incluirán unas breves observaciones sobre los condicionantes externos y macro de la política exterior. Hasta ahora se ha destacado el importante papel que desempeña el financiamiento de la política exterior, tanto desde la perspectiva de la secretaría como del Estado (funciones).

La creciente y definitiva inserción de México en la globalización, sea ésta económica, política o de otro tipo, ha implicado un reto importante al depender sus decisiones cada vez más de procesos que no se encuentran bajo su control directo y efectivo. La planeación geográfica, de acuerdo con los análisis presentados con anterioridad, deberían reflejar de alguna manera las prioridades externas, sean éstas de inversión extranjera, balanza comercial o de otra clase en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior, y en particular, de la asignación de recursos financieros para tal objetivo.

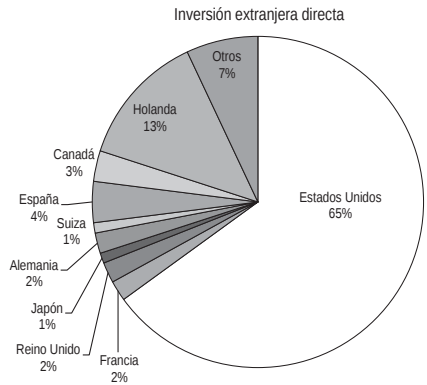
La última “fotografía” con que se cuenta para integrar y vincular indicadores no estrictamente financieros corresponde a la asignación de gasto por regiones de acuerdo con la información del ejercicio fiscal 2007. Ésta refleja lo siguiente: Estados Unidos: 37%; Canadá: 1%; América Latina y el Caribe: 25%; Asia Pacífico: 19%; Europa: 16%; África y Medio Oriente: 2 por ciento.

Tanto la Inversión Extranjera Directa (IED) como la balanza comercial reflejan trayectorias contrastantes con la asignación de recursos presupuestales. Desde luego, no es posible determinar con un par de indicadores una correcta y “óptima” asignación de recursos por región, pero es importante destacar que este tipo de información no figura en ningún momento del proceso de planeación, programación, presupuestación, integración, discusión, aprobación, ejercicio y evaluación del gasto en política exterior (gráficas 15 a 18).

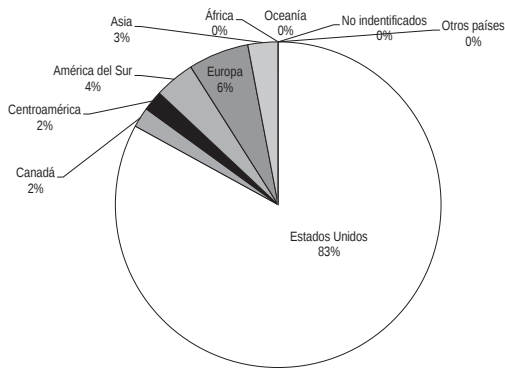
Cuadro 5. Ingresos SRE

| <i>Concepto</i>                                                        | <i>2005 (Ingresos como porcentaje del gasto 0.066423)</i>                           | <i>2006 (Ingresos como porcentaje del gasto 0.063875)</i>                            |
|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Recaudados en territorio nacional                                      | 796.4                                                                               | 860.5                                                                                |
| Derechos                                                               | 794.2                                                                               | 759.5                                                                                |
| Expedición de pasaportes                                               | 77.5                                                                                | 84.1                                                                                 |
| Constitución de sociedades                                             | 7.8                                                                                 | 7.7                                                                                  |
| Nacionalidad y cartas de naturalización                                | 1.4                                                                                 | 7.7                                                                                  |
| Productos                                                              | 0.2                                                                                 | 0.1                                                                                  |
| Venta de publicaciones                                                 | 0.1                                                                                 | 0.1                                                                                  |
| Fotocopiado y venta de formatos SAT-5                                  | 1                                                                                   | 7.3                                                                                  |
| Aprovechamientos                                                       | 0.1                                                                                 | 0.2                                                                                  |
| Enajenaciones, venta bases y otros intereses                           | 0.8                                                                                 | 1.5                                                                                  |
| Multas                                                                 | 0                                                                                   | 0                                                                                    |
| Indemnizaciones                                                        | 0.8                                                                                 | 1.5                                                                                  |
|                                                                        | <i>(Ingreso como porcentaje del gasto en representaciones consulares 0.2358175)</i> | <i>(Ingreso como porcentaje del gasto en representaciones consulares 0.22300157)</i> |
| Recaudados en el extranjero                                            | 304.4                                                                               | 351.6                                                                                |
| Derechos                                                               | 303.5                                                                               | 350.6                                                                                |
| Expedición de pasaportes                                               | 130.5                                                                               | 144.5                                                                                |
| Servicios consulares (matrícula, visas, certificados de importaciones) | 173                                                                                 | 206.1                                                                                |
| Productos                                                              | 0.9                                                                                 | 1                                                                                    |
| Fotocopiado y fotografías para pasaporte                               | 0.9                                                                                 | 1                                                                                    |

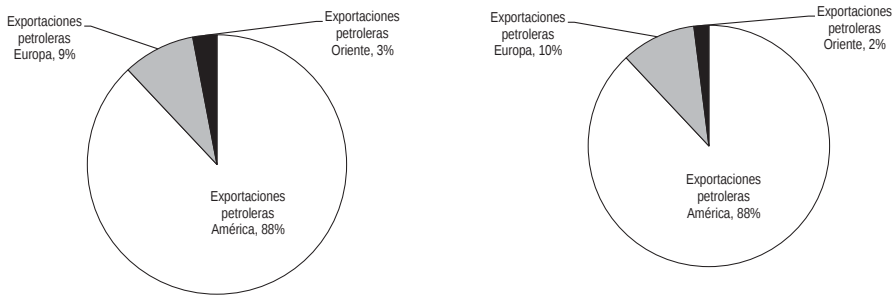
Gráfica 15. Inversión extranjera, 2007



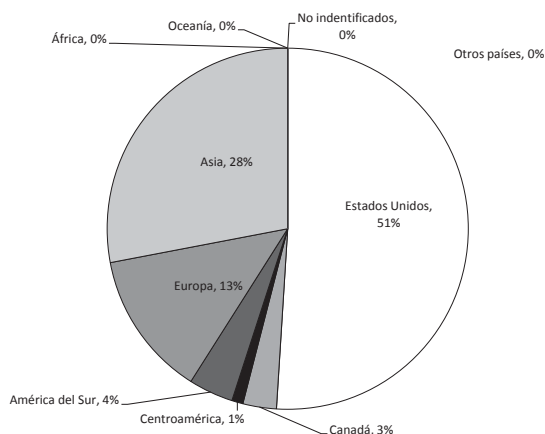
Gráfica 16. Exportaciones, 2007



Gráfica 17. Exportaciones petroleras



Gráfica 18. Importaciones, 2007



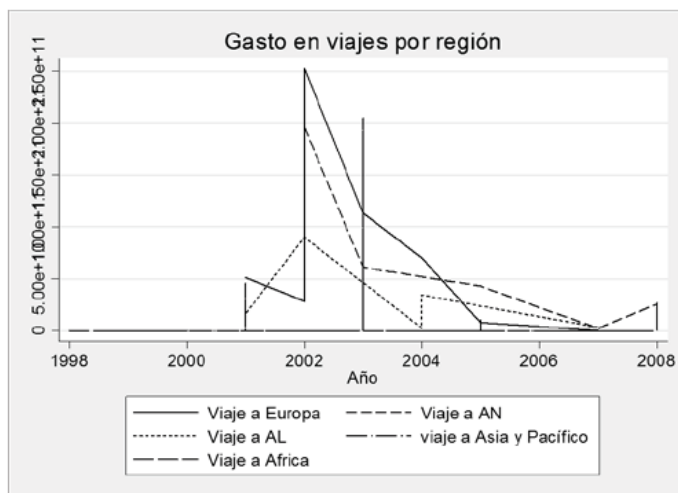
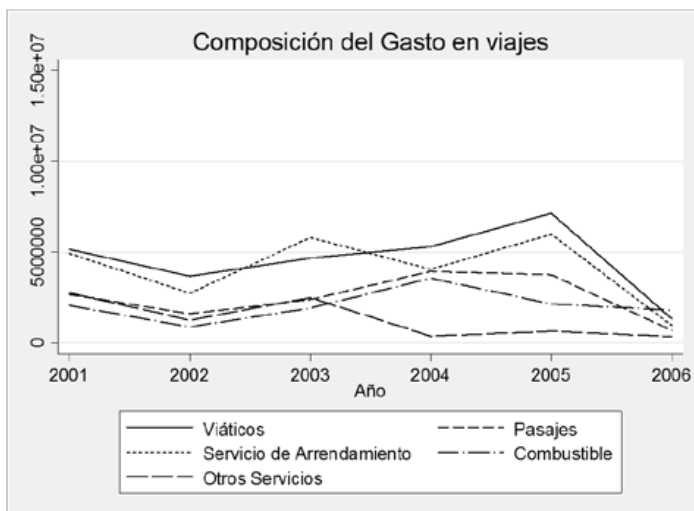
### *Viajes presidenciales*

Un fuerte componente del presupuesto en materia de política exterior de México se concentra en los viajes de los presidentes. En los últimos años, ha sido una tradición que el Ejecutivo realice viajes internacionales para promover al país. En general, los objetivos han sido atraer inversiones extranjeras, buscar mercados para los productos nacionales, promover las bellezas turísticas del país y aumentar la presencia de México en las distintas regiones y organismos internacionales. Como se puede observar, la Presidencia hace un gasto muy fuerte para estos viajes. En el sexenio de Vicente Fox se hizo un número importante de visitas al exterior. Sin embargo, los resultados de esos viajes no se reflejaron en un aumento significativo de la inversión externa y del comercio. La Gráfica 19 muestra que el mayor gasto se realizó en América del Norte y Europa.

### *Cooperación internacional*

Otro rubro importante en la relación presupuesto-política exterior es el de la cooperación internacional. En la Constitución, México ha incluido como principio de política exterior la cooperación internacional

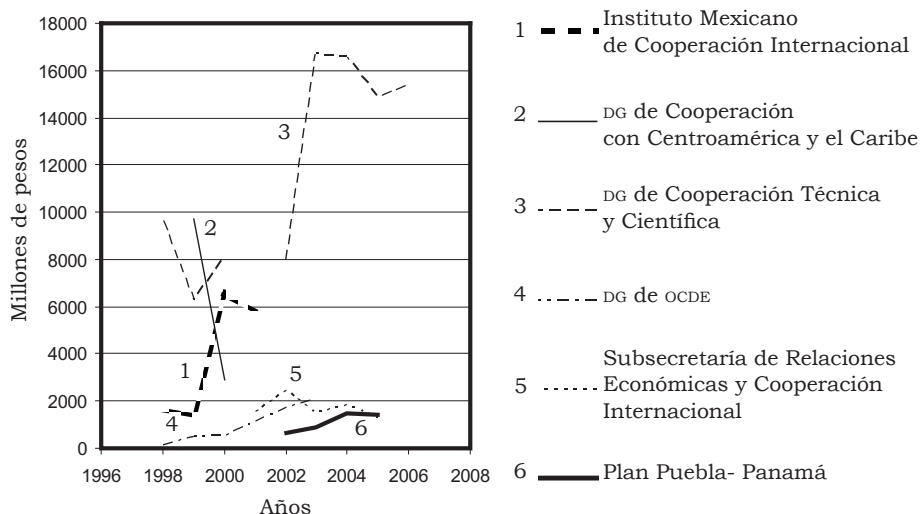
Gráfica 19. Composición del gasto en viajes presidenciales



para el desarrollo. Sin embargo, el país no se ha caracterizado por usar grandes cantidades presupuestales para este fin (Gráfica 20).

Como se muestra en la Gráfica 20, el gasto en cooperación internacional depende de los cambios en las unidades administrativas que llevan esta parte del presupuesto. Se puede observar que algunas

Gráfica 20. Gasto en cooperación internacional



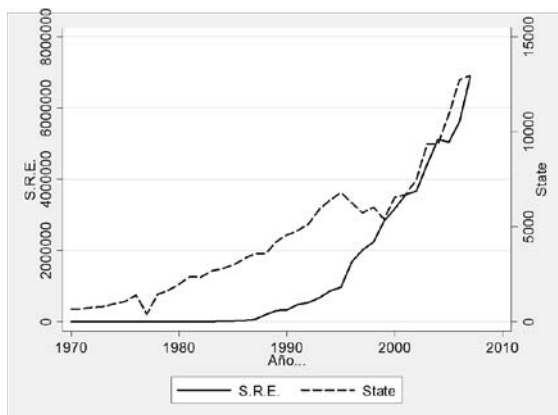
estructuras han desaparecido. Aquellas que son más estables han recibido poco presupuesto.

### *Comparaciones internacionales*

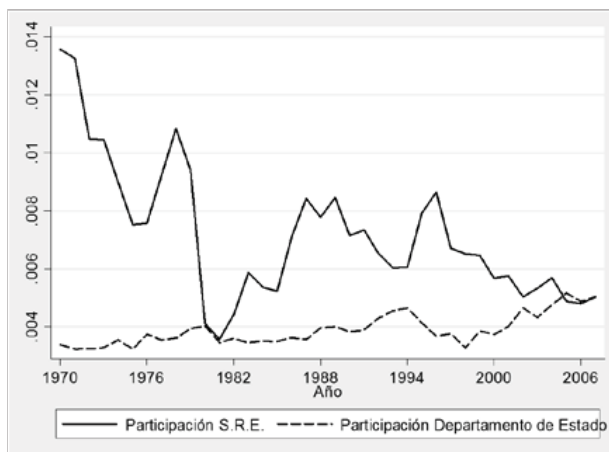
Por último, incorporamos aquí una comparación del financiamiento (aunque de manera muy agregada) de la política exterior de dos países estratégicos para México: Estados Unidos de América y Brasil (Gráfica 21).

Lo primero que destaca, de acuerdo con la información financiera disponible, es que el gasto de México, comparado con el de Estados Unidos, es más incremental y ciertamente está sujeto a una menor volatilidad (Gráfica 21-a). Esto quiere decir que un factor importante y un criterio bajo el cual deberá planearse el financiamiento de la política exterior es su estabilidad.

Gráfica 21. Comparación del gasto en política exterior entre Estados Unidos y México ponderado



Gráfica 21-a. Comparación del gasto en política exterior entre Estados Unidos y México por participación en el gasto



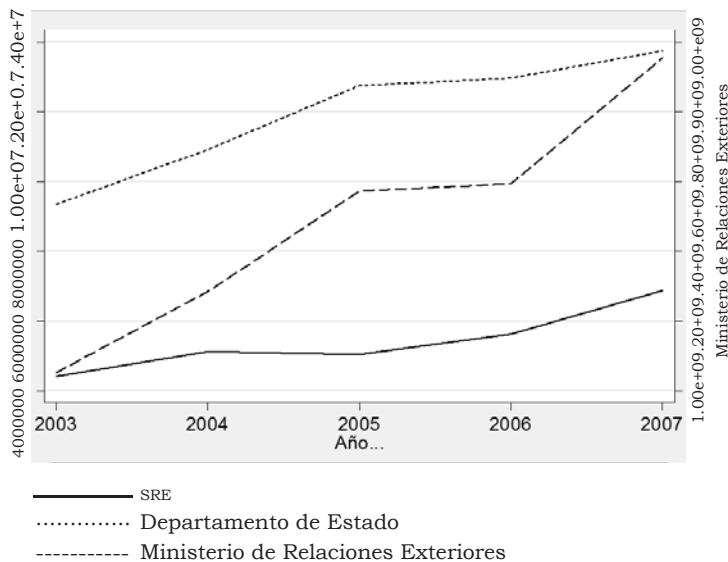
Cualquier ejercicio de planeación de mediano o largo plazo debidamente sustentado en recursos presupuestales requiere de la estabilidad de su financiamiento, toda vez que cualquier ejercicio, por más profesional o técnicamente sólido que pueda ser, dependerá en mayor medida de que los recursos presupuestales se encuentren disponibles

y de que exista cierta autonomía y grado de maniobra respecto del gobierno federal, para poder plantear una verdadera política de Estado. Esto se confirma si incluimos, además del caso estadounidense, el de Brasil (Gráfica 22).

## Conclusiones

La evidencia empírica presentada en este trabajo muestra que México carece, en términos generales, de una planeación estratégica en cuanto a la asignación de recursos presupuestales para la política exterior del país. Es decir, la asignación de presupuesto no depende de las prioridades que cada gobierno tiene en materia de política exterior; son otros factores coyunturales los que determinan la política presupuestal, tales como las crisis económicas, el crecimiento del PIB, la cotización del peso frente al dólar, la inflación, el ingreso por remesas

Gráfica 22. Gasto en política exterior entre Estados Unidos, México y Brasil



y ventas de petróleo, entre otros. Esta falta de planeación ha hecho que la política presupuestal de la política exterior se caracterice, a lo largo del tiempo, por ser incremental y discrecional.

Como el principal criterio es utilizar el ejercicio anterior como base del presupuesto y no uno que considere las nuevas circunstancias internas y externas y las prioridades del gobierno en materia de política exterior, entonces el proceso simplemente se hace incremental. Por otro lado, la discrecionalidad es resultado de la hegemonía que tiene el Ejecutivo sobre el Congreso en materia de política presupuestal. El Poder Legislativo tiene un peso importante al inicio del proceso, pero al final el Ejecutivo tiene un margen muy amplio para modificar lo aprobado.

La ausencia de una planeación estratégica también se refleja en la carencia de una estructura gubernamental al interior de la SRE que se encargue de esta tarea en correlación con la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto. Es decir, es necesario vincular la naturaleza “técnico-financiera” con la “política”. Además, la falta de un documento público que vincule la planeación presupuestal con las metas de política exterior hace evidente, también, la ausencia de una planeación estratégica.

En general, el presupuesto de la SRE se concentra en salarios y gasto corriente. Por ello, los funcionarios de esta dependencia tienen poco margen de acción para asignar recursos económicos para otras actividades. Además, el proceso tan centralizado que tienen la Cámara de Diputados y la SHCP para aprobar y asignar recursos hace que los tomadores de decisiones de la política exterior tengan un margen muy pequeño para maniobrar en cuanto al presupuesto se refiere. Estas razones también influyen en que no se tenga un proceso de planeación estratégica adecuado a las necesidades de la política exterior.

En los últimos años, el tamaño del presupuesto de la SRE ha disminuido en cuanto a su porcentaje total del gobierno federal. Ello implica que la política exterior no ha sido una prioridad para las últimas administraciones, especialmente la de Felipe Calderón. Es claro que la prioridad es la seguridad nacional. Solamente la acción exterior se hace importante cuando está relacionada directa o indirectamente con la política de seguridad nacional, como es el caso de la Iniciativa Mérida.

En cuanto al gasto por regiones, se observa una concentración muy alta hacia América del Norte, lo que implica que ahí está la prioridad del gobierno en materia de política exterior. Sin embargo, Europa y Asia, que también han sido consideradas como regiones prioritarias, no tienen una presencia importante en el presupuesto de la SRE.

Una breve comparación con Estados Unidos y Brasil subraya y confirma las observaciones iniciales en cuanto al financiamiento de la política exterior: rigidez, volatilidad, disminución de recursos y estabilidad son variables importantes para elevar la calidad de la acción internacional de un país, aunque se necesita abundar mucho más en las relaciones no tanto de correlación sino de causalidad. Los determinantes fiscales de la SRE, traducidos como los condicionantes que resultan de la trayectoria histórica de su financiamiento, son centrales para un proceso de toma de decisiones en la materia que ofrezca resultados de impacto (*outcomes*) y no sólo de efectos (*outputs*) o productos inerciales.

La carencia de una planeación estratégica que vincule al presupuesto con las metas externas hace que México refleje una política exterior que pareciera ser reactiva, improvisada y, en ocasiones, con baja prioridad.

Es necesario modificar esta tendencia para fortalecer la política exterior del país. Es decir, se necesita urgentemente una planeación estratégica para que México tenga una política exterior a la altura de su condición en el concierto de las naciones.

## Bibliografía

- Arbetman, Marina y Jacek Kugler (1997), *Political Capacity and Economic Behavior*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- Art, Robert J. (1985), "Congress and the defense budget: Enhancing policy oversight", *Political Science Quarterly*, vol. 100, núm. 2, pp. 27-52.
- Aspin, Les (1976), "The defense budget and foreign policy: The role of congress", en Franklin A. Long y George W. Rathjens (eds.), *Arms, Defense Policy and Arms Control*, Nueva York, W. W. Norton.

- Banks, William C. y Jeffrey D. Straussman (1999), "Defense contingency budgeting in the post-cold-war world", *Public Administration Review*, vol. 59, núm. 2, marzo-abril, pp. 135-146.
- Barzelay, Michael (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press.
- Barzelay, Michael y Babak J. Armajani (1998), *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.
- Carpenter, Daniel P. (2001), *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton, Princeton University Press.
- Huber, John D. y Charles R. Shipan (2002), *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Jackman, Robert W. (1993), *Power without Force: The Political Capacity of Nation-States*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Moore, Mick (2007), *How does Taxation Affect the Quality of Governance?*, Reino Unido, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Niskanen, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine.
- (1973), *Bureaucracy: Servant or Master? Lessons from America*, Londres, Institute of Economic Affairs.
- (2004), *Autocratic, Democratic and Optimal Government: Fiscal Choices and Economic Outcomes*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar Publishing.
- Nordlinger, Eric A. (1981), *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Londres, Harvard University Press.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nueva York, Plume.
- Peters, B. Guy (2000), *The Politics of Bureaucracy*, Londres, Routledge.
- Poggi, Gianfranco (1990), *The State: Its Nature, Development and Prospects*, Oxford, Polity.

- Raven-Hansen, Peter y William C. Banks (1995), "From Vietnam to Desert Shield: The commander in chief's spending power", *Iowa Law Review*, núm. 79, 1995, pp. 79-147.
- Rubin, Irene (1993), *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, Chatham, N.J., Chatham House.
- Schumpeter, Joseph A. (1918), "The crisis of the tax state", en R. Swedberg (ed.), *Joseph A. Schumpeter. The Economics and Sociology of Capitalism*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, pp. 99-140.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2007), "Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012", México, SRE, p. 56.
- Sour, Laura, Irma Ortega y Sergio San Sebastián (2003), "Política presupuestaria durante la transición a la democracia en México, 1997-2003", documento de trabajo SDTAP-142, México, CIDE.
- y Laila Munayer (2007), "Apertura política y el poder de la Cámara de Diputados durante la aprobación presupuestaria en México", documento de trabajo SDTAP-192, México, CIDE, 2007.
- Steinmo, Sven (1989), "Political institutions and tax policy in the United States, Sweden, and Britain", *World Politics*, vol. xli, núm. 38.
- Stockton, P. (1995), "Beyond micromanagement: Congressional budgeting for a post-cold war military", *Political Science Quarterly*.
- Tanzi, Vito y Ludger Schuknecht (2000), *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Towell, Pat (1995), "Congress Reluctantly Acquiesces in Peacekeeping Mission", en *Congressional Quarterly Weekly Report*, núm. 53, pp. 36-68.
- (1995), "Pentagon seeks money to pay for unscheduled missions", *Congressional Quarterly Weekly Report*, núm. 53, p. 216.

## **Anexo 1. Normatividad legal y administrativa que regula los procesos de planeación, programación y presupuestación del Sector Política Exterior**

### *Documentos Presupuesto de Egresos de la Federación*

- Proyectos de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para los diferentes ejercicios fiscales.
- Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación para los distintos ejercicios fiscales.
- Lineamientos para la Integración del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, elaboración y autorización de sus Calendarios de Presupuesto, y Modificaciones de sus Metas, Unidad de Política y Control Presupuestario, 7 de diciembre del 2009.
- Guía de Operación Sistema de Evaluación del Desempeño (Carga y Mejoras de la Matriz de Indicadores para Resultados, Versión 2.0, Coordinación General de Calidad y Seguridad de la Información, agosto de 2009).
- Criterios Generales de Política Económica.
- Oficio del Presidente / Envío del PEF a la Cámara de Diputados
- Política de Gasto del Poder Ejecutivo–Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2010.
- Medidas Estructurales de Austeridad y Programa de Ahorro para el Ejercicio Fiscal 2010–Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2010.
- Presupuesto Basado en Resultados–Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2010.
- Otras medidas para mejorar la calidad del gasto público–Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2010.
- Evolución del Gasto Público 2005-2009–Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2010.
- Estimación de Gasto Público para 2010–Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2010.

- Previsiones de Gasto Programable – Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2010.
- Perspectiva 2011-2015 – Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2010.
- Estrategias Relevantes – Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2010.
- Metodología empleada para calendarizar el gasto – Anexos. Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2010.
- Metodología de la estimación de los ingresos anuales y mensuales – Anexos. Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2010.
- Aspectos relevantes del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.
- Reunión de Trabajo con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, Subsecretaría de Egresos, 5 de noviembre de 2009.

### *Programación y Presupuestación 2010*

- Catálogos Programáticos 2010.
  - Catálogo funcional (características).
  - Catálogo de Programas Sujetos a Reglas de Operación Guías de Operación.
- Guías de Operación 2010.
- Guía de operación del Módulo de Matriz de Indicadores para Resultados (pbRED).
  - Guía de Operación para la Concertación de Relaciones Económicas 2010.
  - Guía de Operación del Módulo de Integración del Proyecto de Presupuesto 2010.
  - Manual de Programación y Presupuesto 2010.
  - Manual de Programación y Presupuesto 2010.
  - Niveles de Agregación del Objeto de Gasto para la Integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

### *Presupuestos de Egresos de la Federación*

- Clasificación de los Programas Presupuestarios.
- Resumen Económico por Destino del Gasto (criterios metodológicos).
- Vinculación de los Programas y Proyectos de Inversión (PPI) y los Programas Presupuestarios (PP).
- Plantillas de Captura de Flujos de Efectivo.
- Reportes que se presentan a la H. Cámara de Diputados.
- Consultas Básicas para Ramos y Entidades.

### *Información de la estructura programática (artículo 42, fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria)*

- Estructura programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos.
- Informe de Avance en los Indicadores de los Programas Presupuestarios en el periodo enero-mayo de 2009.
- Informe de Avance Financiero enero-mayo 2009.
- Informe de Avance de Programas y Proyectos de Inversión enero-mayo 2009.

### *Sector Política Exterior*

- Secretaría de Relaciones Exteriores (Ramo 11, PEF 2010).
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (Presidencia de la República).
- Programa Sectorial de Relaciones Exteriores, Secretaría de Relaciones Exteriores 2007-2012.
- Manual de Organización General de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Análisis Administrativo Económico – Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010.

- Análisis Funcional Programático Económico–Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010.
- Analítico de Plazas y Remuneraciones–Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010
- Distribución del Gasto por Unidad Responsable y a nivel de desagregación de capítulo y concepto de gasto–Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010.
- Estrategia Programática – Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010.
- Estrategia Programática (Resumen)–Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010.
- Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados–Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010.
- Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)–Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010.
- Programas Presupuestarios con Proyectos de Inversión–Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010.
- Programas y Proyectos de Inversión–Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010.
- Programas Presupuestarios en Clasificación Económica–Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010.
- Proyectos para Prestación de Servicios–Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010.
- Resumen Económico por Destino de Gasto–Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010.
- Resumen en Clasificación Económica por Unidad Responsable, Funcional y Programas Presupuestarios–Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010.

- Analítico de Plazas y Remuneraciones (Ramo 25)–Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010.

*Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP,  
Cámara de Diputados–Congreso de la Unión)*

- Aspectos Relevantes del Paquete Económico 2010, CEFP/066/2009, septiembre del 2009.
- Evolución del Gasto Público por Ramos 2003-2009 (actualizado con la Cuenta Pública 2008), CEFP/055/2009, julio 2009.

*Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)*

- OCDE (2001), “Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends”, en P. M. Service (ed.), *HRM Working Party Meeting*, París, OCDE, pp. 40.
- OCDE (2005), *México*, México, OCDE.
- OCDE (2007), “Latin American Economic Outlook 2008”, OCDE, p. 194.
- OCDE (2008), “Latin American Economic Outlook 2009”, OCDE, p. 200.
- OCDE (2009), “Government at a Glance 2009”, OCDE, p. 163.

*Identificación y análisis del Marco Legal y Administrativo*

- Leyes Primarias.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Planeación.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (30 de marzo 2006).

*Reformas y adecuaciones  
al Marco Legal y Administrativo*

- Iniciativa de Reforma Integral de la Hacienda Pública en México (20 de junio del 2007), que dieron lugar a las siguientes reformas (todas publicadas el 01 de octubre del 2007):
- Constitución Política (reforma al Art. 134 que establece la obligación de evaluar con base en resultados el uso de los recursos públicos ejercidos por cualquiera de los niveles de gobierno).
- Reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, destacan lo referente a la Programación de Mediano Plazo (art. 61) y a los Presupuestos Plurianuales y definición de la evaluación del desempeño (art. 110).
- Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental, que tiene como objeto armonizar los aspectos contables, financieros y presupuestarios para los tres niveles de gobierno.

*Normas y lineamientos para la Administración Presupuestaria*

- Reglamento de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (28 de junio del 2006).
- Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (APF) (30 de marzo de 2007).
- Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) (31 de marzo de 2008).
- Lineamientos de los Términos de Referencia (TR) para la Evaluación de Programas Federales, que incluyó: TR para la evaluación

de consistencia y resultados y TR para la evaluación en materia de diseño (30 de abril de 2007).

- Lineamientos de la Matriz de Marco Lógico (17 de julio de 2007).
- Lineamientos para la Elaboración de los Programas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 (17 de julio de 2007).
- Lineamientos Generales para el Proceso de Programación y Presupuestación para 2008, 2009 y 2010.
- Manual de Programación y Presupuesto para los Ejercicios Fiscales 2008, 2009 y 2010.
- Calendarización para la carga de las Matrices de Indicadores al Sistema del Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP). Manuales de usuario y guías de operación del PIPP.
- Lineamientos para la Integración del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, 2009 y 2010.
- Lineamientos para la integración de PEF para el Ejercicio Fiscal 2008 y la elaboración y autorización de los calendarios de presupuesto 2008 y 2009.
- Guía de Operación del Módulo del pbr y Evaluación del Desempeño, Versión 2.0 (abril de 2008).
- Información de la Estructura Programática 2009 y 2010.
- Complemento de los Lineamientos para la Integración del PPEF 2009 y 2010.
- Lineamientos específicos para vincular los Programas Presupuestarios con las estrategias sectoriales, a través de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
- Lineamientos para la Integración del PEF para el Ejercicio Fiscal 2009 y 2010.
- En el ámbito de la evaluación social, la SHCP, en forma conjunta con el Coneval, ha emitido en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de marzo del 2007 los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, en donde, con base en la aplicación de la metodología de Marco Lógico, se establecen, entre otros elementos, los siguientes mandatos:

- Establecimiento de los objetivos estratégicos de los programas federales (artículos quinto al octavo).
- Establecimiento de la Matriz de Indicadores de cada programa federal (artículos noveno al décimo quinto).
- Establecimiento de los tipos de evaluación, que se tipifican en dos clases: *i)* la evaluación de los programas federales, que a su vez se subdividen en evaluaciones de: consistencia y resultados, indicadores, procesos, impacto y específicos; y *ii)* las evaluaciones estratégicas (artículos décimo sexto y décimo séptimo).
- Incorporación de la contratación de evaluadores externos (artículos trigésimo segundo y trigésimo tercero).
- Implementación del Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación basado en Resultados (artículos trigésimo cuarto al trigésimo sexto).

Fecha de recepción: 9 de enero de 2012

Fecha de aprobación: 18 de abril de 2012

Fecha de publicación: 29 de junio de 2012



# ¿Cómo regular los casinos?

## Una propuesta de política pública para mitigar los incentivos perversos de su legislación en México

Jesús David Pérez Esparza<sup>1</sup>

En la medida en que la legislación y el marco regulatorio actual de juegos y sorteos en México –particularmente en materia de casinos– sigan siendo poco claros y transparentes, se seguirán generando fallas de mercado, incentivos para la corrupción y una distribución subóptima de costos y beneficios. Resolver esta ineficiencia resulta urgente a la luz de dos necesidades que tiene el país: a) mitigar el lavado de dinero; y b) reducir sustancialmente la corrupción en el sector público, particularmente por sus vínculos con la crisis de inseguridad. De esta forma, es fundamental regular *correctamente* la industria desde una perspectiva realista y orientada a atender el mercado existente, al tiempo que mitigue los costos actuales por la ambivalencia en esta política pública. Para ello este artículo presenta: antecedentes del juego con apuestas, un diagnóstico actual de los casinos en México y una serie de pasos que podrían ayudar a diseñar una nueva política pública más eficiente en la materia.

*Palabras clave:* casinos, juegos y sorteos, regulación, política pública, Ley Federal de Juegos y Sorteos.

### **How to Regulate Casinos? A public policy proposal to mitigate perverse incentives in Mexican legislation**

While the legislation and the current regulatory framework for the Mexican casino industry remains unclear and ambivalent, perverse incentives will continue to generate market failures, corruption, and a suboptimal distribution of costs and benefits. It is imperative to solve this inefficiency in the light of two challenges for Mexico: a) to mitigate

<sup>1</sup> Internacionalista y maestro en Administración Pública y Políticas Públicas. Investigador en EGAP Gobierno y Política Pública, Tecnológico de Monterrey. Líneas de investigación: seguridad ciudadana, justicia, drogas y política interior. Correo electrónico: david.perez.esparza@gmail.com

money laundering activities; and *b*) to substantially reduce corruption in the public sector due to its links with the insecurity crisis. Thus, it becomes essential to start a realistic regulatory reform for this industry, able to attend the existing market while eliminating the current costs for the prevailing ambivalence in this policy. To achieve this goal, this article presents: historical background, a diagnosis of the casino activities in Mexico and some steps that could help to design a more efficient public policy in this area.

*Keywords:* casinos, gambling, regulation, public policy, Federal Gambling and Drawings Law

### **Introducción: experiencias históricas internacionales, una vieja adicción<sup>2-3</sup>**

La humanidad tiene una larga historia apostando cuando juega al azar. La primera evidencia que se tiene es un juego basado en una dinámica con azulejos que nació en China en 2300 a.C. Esta afición social se fortaleció en el periodo de las dinastías Xia y Shang –entre 2000 y 1027 a.C.–, cuando otros juegos de azar como el keno comenzaron a popularizarse en amplios sectores de la población (Lam, 2005). Algunos historiadores han llegado a señalar que, como en ningún otro país, el juego fue casi sinónimo de la identidad nacional en China (Culin, 2010).

Es muy probable que debido al impacto que tuvo la cultura china en el sudeste asiático, el juego con apuestas se haya replicado en sus amplias regiones de influencia (Brecher, 1963). Aunque no existe un consenso entre los historiadores sobre si la influencia china llegó con tal fuerza a Medio Oriente y a Europa, lo que es un hecho es que en algunas partes de estas regiones –particularmente en las antiguas civilizaciones de Mesopotamia, Babilonia, Persia, Siria y Egipto– hubo presencia de juegos con apuestas.

Se sabe, por ejemplo, que habitantes de Mesopotamia llegaron a jugar algo muy parecido al moderno *Backgammon* (Jacoby y Crawford,

<sup>2</sup> Dedico este artículo a la memoria de las 54 víctimas que perdieron su vida en el *Casino Royale* de Monterrey.

<sup>3</sup> Agradezco los comentarios del maestro Jorge M. Aguirre Hernández y particularmente el apoyo, impulso y las invaluable sugerencias de la maestra Ana Gabriela S. Santana. En cualquier caso, las reflexiones vertidas en este documento las presento a título personal y no necesariamente representan la opinión de ellos ni de la institución en la que laboro.

1975), que en Persia se desarrolló el ajedrez (Horst, 2003) y que en Egipto se llevaron a cabo competencias de salto, lucha y otros juegos siglos antes de la creación de las Olimpiadas (atribuidas tal vez erróneamente a los griegos). En este último país se desarrollaron los dados, que podrían haber tenido un uso social frecuente. Los dados de marfil hallados en Tebas que datan de 1500 a.C. son una evidencia que avala este argumento (Ogwyn, 2001).

Los vestigios señalan que alrededor de 1400 a.C. en esta zona eran ya frecuentes las apuestas de carreras de caballos, casi tan pronto como el hombre fue capaz de consolidar sus capacidades para domesticar a este y otros animales. Llegó a tal grado la popularidad de esta afición en el mundo musulmán, que las carreras de caballos con apuestas es el único juego permitido o *mustahal* en la ley musulmana (Ali, 2011). Por toda esta evidencia, es muy probable que en amplias regiones del mundo los habitantes de distintas culturas ya hubieran apostado tanto en juegos de habilidad como de azar, desde una lógica muy similar a la que se vive hoy en los lugares de apuesta modernos.

Pero la tradición de jugar también se ha presentado desde hace algunos siglos en Occidente. En el circo romano, por ejemplo, centenas de miles asistían y apostaban en corridas de caballos y en las famosas competencias de gladiadores. Más recientemente, en el periodo medieval, los historiadores han señalado la existencia de torneos de arco y flechas. Además, con el nacimiento y popularización de las cartas de juego se abrieron las puertas a un mundo nuevo de oportunidades. El *baccarat*, uno de los juegos de cartas con más historia, data precisamente de mediados del siglo xv.

En Europa, durante la época medieval se llevaron a cabo juegos muy similares a las loterías. Primero fueron permitidas, y como en el caso de las islas inglesas en el siglo xvi, posteriormente fueron prohibidas durante diversos lapsos históricos. Por lo general, las razones para esta decisión fueron las supuestas implicaciones religiosas y morales propias del puritanismo de la época (Daniels, 2005).

A partir del Renacimiento europeo se refina la operación del juego de azar y surgen los primeros “casinos” más o menos como los conocemos hoy en día. En los siguientes siglos, los juegos de azar siguieron acompañando a la humanidad. La dispersión de esta actividad fue

más evidente cuando las potencias europeas dominaron continentes completos y exportaron hacia ellos esa afición en los lugares donde no se había manifestado. En algunos casos se establecieron algunos controles o prohibiciones, pero en lo general, la afición del hombre por el azar y las apuestas se mantuvo como una constante.

De la mano de la expansión tecnológica del siglo xx ocurrieron importantes sucesos que cambiaron la forma en que se habría regulado la política de casinos alrededor del mundo. Un ejemplo se presenta de nuevo en China. Durante toda la época maoísta (identificable entre 1949 y 1976), las apuestas –e incluso el *majiang*, similar al *Rummy*– estuvieron severamente prohibidas porque, desde la perspectiva del comunismo, no había tiempo para el juego. La apuesta significaba, además, un indicio capitalista sólo para los que tenían dinero y querían incrementar su capital privado (Steinmüller, 2008).

Sin embargo, después de la década de 1980 se decidió aceptar una zona de tolerancia en Macao, estableciendo ciertos límites a su crecimiento (Po Oei y Namrata, 2007). Sin embargo, cuando la oferta de casinos no fue suficiente para satisfacer la demanda, por obra de la *mano invisible* surgieron casinos en Singapur y en Corea del Sur. Como es predecible, muchos de sus clientes eran los chinos que el mercado local había dejado desatendidos.

Un segundo ejemplo contemporáneo ocurrió en Estados Unidos. Históricamente, en este país tres ciudades importantes habrían vivido ciclos ambivalentes de *boom* y de represión: San Luis en Nuevo Orleans, Chicago en Illinois y San Francisco en California. ¿Qué ocurrió al final? Ganó el pragmatismo orientado a satisfacer la demanda. Así, se aceptó la conformación de tres paraísos para los jugadores: Las Vegas y Reno en Nevada en la década de 1930, y Atlantic City en Nueva Jersey desde mediados de 1970. Sin embargo, esta decisión no ocurrió, dejando a las empresas a su libre albedrío. Por el contrario, la aceptación de los permisos estuvo acompañada de la instrumentación de leyes y reglamentos que vigilaran su operación, siempre estrictos pero realistas.

De estos tres casos en Estados Unidos, Las Vegas, sin duda, es paradigmático y probablemente el más conocido del mundo. Para comprender en mayor medida la ciudad, habría que recordar que la actividad económica y la vocación que le conocemos surgieron gracias

a la construcción de la Presa Hidroeléctrica Hoover completada en 1936 y nutrida por las aguas del mayor embalse artificial de Estados Unidos, el Lago Mead. Esta presa era, por demás, importante: garantizaba el abasto de dos insumos vitales para una ciudad que se ubica en el desierto y que habría decidido orientarse a los casinos: mucha agua para la población que pensaba atraer y energía a buen precio proveniente de la hidroeléctrica más grande de ese tiempo (Livas, 2011).

Desde entonces, el crecimiento económico de la ciudad ha sido sorprendente. De hecho, en los últimos años, que no han sido los mejores para Estados Unidos, Las Vegas ha mantenido una tasa de crecimiento de 10% anual de forma sostenida, muy por encima de los niveles del resto de las ciudades de ese país. ¿Cuáles son las razones de éxito de la estrategia? La evidencia podría sugerirnos al menos cuatro.

1. Consolidó *Las Vegas Strip*, una zona urbana en específico a lo largo de la cual se encuentran ubicados los casinos, lo que permite fungir como un verdadero *clúster*.
2. Diversificó los ingresos de la industria, pues no sólo se enfocó en hacer ganancias a través de los casinos, sino que trabajó para que el espectáculo de primer nivel, de la mano de infraestructura hotelera de calidad y de nicho, lograra ser la mayor derrama turística. Esta última es, incluso, superior a la generada por los casinos (Livas, 2011).
3. Generó un esquema orientado a la reputación de las empresas propietarias de las salas de juego, con estándares mayores a los de muchas industrias. Para ello, se establecieron estrictos protocolos para evitar el fraude, tanto de los clientes hacia el casino como viceversa. Este trabajo colectivo fue enriquecido de la mano de la Comisión de Juego y Apuestas –o Comisión de Control– compuesta por miembros destacados del FBI y de otros expertos que trabajan en protocolos para mantener la reputación de los casinos, imponiendo *barreras a la entrada* y retirando la licencia a quienes se les demuestre que tienen algún vínculo –por menor que sea– con el crimen; o en su caso, cuando exhiban errores u omisiones según la estricta normatividad a la que se han comprometido cumplir (ICESI, 2005).

4. Logró obligar a las empresas permisionarias a que operaran con ciertos estándares de transparencia en sus operaciones financieras, cuestión que incluso les ha permitido a éstas cotizar en la bolsa de valores de Wall Street (Bermejo, 2009).

De lo anterior podrían desprenderse dos primeras ideas clave. En principio, que en muchas culturas se practicaron los juegos de azar con apuestas, ya sea como pasatiempo o como una actividad económica que les generaba ingresos. En un segundo sentido, con respecto de lo que ocurre en Las Vegas, el contraste con México es evidente: ninguno de los cuatro factores señalados se presentan en la política de juegos y sorteos de nuestro país. Negar ambas realidades es tan riesgoso como regularlas ineficazmente.

### **Una radiografía de la industria de juegos y casinos en México**

México también cuenta con una larga tradición en materia de juegos de azar con apuestas. Los primeros vestigios provienen de las culturas prehispánicas. Los aztecas, por ejemplo, jugaron el *tlachtli* –o juego de pelota–, además del *patolli*, que era un juego de mesa muy parecido al “juego de la oca”. Hay evidencia que sugiere que los toltecas podrían haber apostado con éstos alrededor de 500 a.C. (Yáñez, 1996).

A lo largo de toda la Colonia, los habitantes de la Nueva España acudían a las casas de apuesta a jugar principalmente los dados y los naipes. Incluso hay evidencia de personas de clase alta que llegaron a dedicarse al juego como profesión (Lozano, 1991).

Durante los siglos posteriores, y aun después de la Independencia de México, algunas actividades de azar con apuestas, entre ellas la lotería y las apuestas de espectáculos –como las corridas de toros, charreadas, carreras de caballos y las peleas de gallos–, se arraigaron como uno de los aspectos más esenciales del mexicanismo. La evidencia histórica ha demostrado que, con sus matices, estas expresiones formaron parte de importantes círculos sociales durante los más de 30 años del porfiriato (Beezley, 1983).

Habiendo concluido la Revolución mexicana y ya bajo el régimen del Partido Nacional Revolucionario (PNR, más adelante Partido de la Revolución Mexicana [PRM], hoy Partido Revolucionario Institucional [PRI]), nace la Ley Federal de Juegos y Sorteos de 1947. Ésta es la que, en teoría, a través de sus 17 artículos debería poner en claro, literalmente, las reglas del juego.

Desde su artículo primero, esta ley que data del sexenio del ex presidente Miguel Alemán (en tiempos en los que ni Las Vegas era lo que es hoy, ni existía la tecnología con la que cuentan los casinos) tuvo una orientación de rechazo al juego. Por ejemplo, señalaba que “quedan prohibidos en todo el territorio nacional, en los términos de esta Ley, los juegos de azar y los juegos con apuestas”.

Sin embargo, con otros artículos posteriores, dicha ley generó tres regímenes de apuestas y juegos de azar (Lajous *et al.*, 2010):

1. Los juegos de apuestas legales como los sorteos de números, las apuestas deportivas, hipódromos, galgódromos y rifas.
2. Los juegos de azar *temporales* tipo casinos, palenques y carreras de caballos parejeras, bajo la forma de permisos para ferias de por los menos 250 mil asistentes.
3. Los casinos ilegales conocidos como “brincos”, que se basan en avisar a los jugadores unas horas antes el lugar en que se realizará la jugada y que, por ende, brincan de un lugar a otro debido a su ilegalidad.<sup>4</sup>

Entonces, ¿están o no prohibidos los casinos? Estrictamente, los casinos como tales no están prohibidos. De hecho, la palabra *casino* no forma parte ni de la Constitución ni de la ley Federal de Juegos y Sorteos. Esto presenta un primer reto: no están ni prohibidos ni expresamente permitidos.

Como ya se vio, lo que sí prohíbe la Ley Federal de Juegos y Sorteos desde su artículo primero son los “juegos de azar y los juegos con apuestas”. Pero la redacción de esta Ley es tan ambigua que al mismo

<sup>4</sup> Aunque no existen datos oficiales sobre su número ni sobre su control (la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio estimó 1,500), una revisión superficial de notas de prensa da cuenta de casos de intervención de la policía por violencia, posesión ilegal de armas y corrupción para permitir el funcionamiento ilegal del “brinco”.

tiempo permite a la Secretaría de Gobernación, en su artículo tercero, regular los juegos en donde intervengan apuestas, aunque las haya prohibido en su artículo primero. Algunos académicos, como Lorenzo Meyer (2005) y Denise Dresser (2011), han presentado una serie de hipótesis tendientes a señalar que este tipo de iniciativas orientadas a la discrecionalidad y la ambivalencia fueron la “regla no escrita” del régimen político de esa época.

Ésta podría ser una prueba más de un esquema legal en que *usando el mismo texto* se permitía favorecer a los cercanos al gobierno y limitar a todos los que no lo fueran.

Hay un ejemplo paradigmático. El casino que históricamente ha mantenido un permiso a veces formal, a veces informal, por parte de la Secretaría de Gobernación, es el de la Feria de San Marcos en Aguascalientes. En sus 200 años de operación, ha funcionado bajo un esquema de legalización *de facto* que no genera las consecuencias no deseadas de la prohibición, aunque tampoco trae los beneficios de la regulación y fiscalización plena (Lajous *et al.*, 2010).

En cualquier caso, el hecho es que a lo largo del siglo xx –con toda la ambivalencia a cuestas– se presentó un proceso de expansión de los métodos tradicionales de apuestas basadas en el azar. A partir de 1990, y en particular después de 2000, estas expresiones crecieron de forma más evidente haciendo uso de la masificación de la tecnología y los sistemas informáticos útiles en los casinos.

Con la llegada de Vicente Fox a la presidencia, el gobierno federal aseguró que pondría en orden la regulación de las salas de juego. Para ello, expidió el Reglamento de 2004,<sup>5</sup> mismo que a pesar de transparentar la apertura de estos lugares, mantuvo la prohibición de las máquinas tragamonedas.<sup>6</sup> Esto implicaba que, en teoría, sólo podrían

<sup>5</sup> En noviembre de 2004, el congreso mexicano interpuso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) un recurso de controversia constitucional contra el Ejecutivo Federal por desacuerdos con el reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos expedido en septiembre de ese año, mismo que solicitó fuera suspendido. El argumento principal se basaba en la idea de que el reglamento violaba al menos tres artículos de la Constitución y que el Ejecutivo se habría tomado facultades que correspondían al congreso. Como respuesta a dicha controversia, el supremo tribunal dio validez constitucional al reglamento dándole la razón a la presidencia.

<sup>6</sup> “No serán objeto de autorización las máquinas tragamonedas en cualquiera de sus modalidades” (artículo 9).

organizarse juegos con apuestas y sorteos previo permiso por escrito expedido por la Secretaría de Gobernación.<sup>7</sup>

Sin embargo, el reglamento resultó ambiguo y dejó al menos dos huecos legales importantes:

1. La conceptualización básica sobre las tragamonedas. El artículo 9 señala que las máquinas tragamonedas que están prohibidas son aquellas que permiten al usuario obtener mediante “el azar o una combinación de azar y destreza, la entrega inmediata o posterior de premios en efectivo o en especie”. Para darle la vuelta a esta limitación, algunos casinos han instalado letreros en donde anuncian que las máquinas son de “habilidad y destreza”, aunque en la práctica sean de azar.
2. El relativo a las “modalidades de los sorteos”. En el artículo 98 se establece que “los números premiados podrán obtenerse entre otros, a través de los sistemas informáticos”. Para los defensores de los casinos, esta frase ha sido clave porque les ha permitido argumentar que los “sistemas informáticos” son un sinónimo de las máquinas tragamonedas.

Estas ambigüedades podrían haber ayudado a la apertura de casinos basándose en amparos. Por lo anterior, la evidencia demuestra que si bien el Reglamento de 2004 sí reguló la apertura de lugares de juego (reduciendo en algo su discrecionalidad), no terminó por dejar en claro el tema de su componente más esencial: las tragamonedas.

Más allá de las ambigüedades, la ley enfrentó retos para su correcta implementación. En un primer sentido, es menester reconocer que en materia de casinos nunca existió una planeación transparente en la política bajo principios técnicos. Esta carencia tiene además impactos nocivos en los instrumentos fiscales que deberían tener, no sólo la

<sup>7</sup> Mientras los ministros de la SCJN discutían la vigencia del reglamento, varios de ellos señalaron que éste “*nada tiene que ver* con la posibilidad de instalar casinos en México”. Añadieron que para eso haría falta una reglamentación específica. Si se asume como cierto este argumento señalado por la SCJN, se deja en claro la ausencia de una reglamentación particular en la materia que, por sus dimensiones, es de urgente resolución.

federación a través del Impuesto Especial al Producto y los Servicios (IEPS), sino también los estados y los municipios.<sup>8</sup>

Como la discrecionalidad fue la regla, en el otorgamiento de permisos la práctica política estuvo por encima del ámbito jurídico. Para los casos en los que la expedición de permisos pretende ser legal, se parte de la idea de que el municipio es un orden de gobierno autónomo y, eventualmente, el Cabildo podría negar la instalación en ese límite territorial –en temas de su competencia, como alcoholes u ordenamiento territorial– independientemente de que la federación haya otorgado previamente un permiso. En la práctica, esto ha demostrado ser una falacia. Muy pocos cabildos en el país tienen el interés y la solvencia de manifestar su oposición, ya sea por corrupción o por la falaz idea de que el gobierno federal tiene más peso que el gobierno municipal.

Esta falta de planeación tuvo impactos administrativos. Debe reconocerse que la autoridad nunca contó con el suficiente equipo humano ni con el mejor diseño institucional. Uno de estos ejemplos fue la cobertura de inspectores. A diferencia de México, donde existen menos de 200 verificadores de la Secretaría de Gobernación y muy pocos agentes del Sistema de Administración Tributaria (SAT) vigilando la operación de las tragamonedas (de los 4 080 elementos operativos con los que cuenta, la inmensa mayoría están dedicados a la operación aduanera), en Estados Unidos existen 2 250 elementos dedicados a vigilar la implementación de la ley vinculada a casinos. Además, lo hacen de manera independiente del Departamento de Seguridad Interior (Department of Homeland Security, 2011), la autoridad que vigila las aduanas. Esta situación no sólo permite incentivar la especialización, sino que también evita que sean juez y parte en caso de contrabando o importación ilícita de máquinas tragamonedas hacia Estados Unidos (el SAT sí tiene conflicto de interés). El diferencial en capacidades institucionales es evidente no sólo con este país, sino con la regulación de los países europeos.<sup>9</sup>

Con motivo de todo lo anterior, la expansión de los casinos ha sido contundente. Se sabe que en México existen al menos 27 empresas

<sup>8</sup> Para abundar en el tema del régimen fiscal aplicable, véase Erreguerena, 2010.

<sup>9</sup> Véase el reporte del Swiss Institute of Comparative Law sobre esta política sectorial en Europa.

operando 790 casinos en el país. De éstos, alrededor de 300 centros de apuestas operan con *algún permiso* de la Secretaría de Gobernación. Adicionalmente, se ha estimado que existen entre 70 y 75 mil máquinas tragamonedas más que funcionan de manera clandestina en las afueras de las escuelas, en tiendas de abarrotes, farmacias, quioscos y pequeñas fondas, instalaciones mejor conocidas como “casinos callejeros” (Villamil, 2011).

Dos datos adicionales podrían servir para entender mejor el fenómeno de las tragamonedas y los casinos a nivel nacional. El primero, que más de la mitad de las máquinas que operan ilegalmente es de segunda mano (es decir, que entraron por alguna aduana), lo que denotaría un síntoma de corrupción.

El segundo es el precio. Las máquinas pueden tener un costo de entre 100 mil y 150 mil pesos. Sin embargo, tienen una tasa de retorno impresionante: cada una puede aportar entre 50 mil y 100 mil pesos de ganancias al mes, dependiendo, entre otras cosas, del tipo de juego, de la afluencia de personas, del mercado al que se dirige y del ingreso promedio de los habitantes en donde se ubica la máquina (Villamil, 2011).

En sí, la industria genera un muy buen negocio pues sus ingresos estimados se ubican alrededor de los 890 millones de dólares al año, lo que equivale a 11,125 millones de pesos (Gómez y Camacho, 2011). Como referencia, Grupo Bachoco –el mayor productor de pollos y el cuarto de huevo en México– tuvo ventas del doble de esta cantidad, con ingresos estimados cercanos a 24 mil millones de pesos (Zúñiga, 2010); y para rescatar a Mexicana de Aviación de la deuda de varios lustros, se requeriría prácticamente la misma cantidad que genera la industria de casinos en un año: 11 mil millones de pesos (Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles [Ifecom], 2011).

La industria genera en México aproximadamente 30 mil empleos directos y unos 100 mil indirectos (Gómez y Camacho, 2011). Como referencia, Mazda, el gigante automotriz, también genera 30 mil empleos, sólo que lo hace sumando todos los empleados de sus plantas de Japón, Estados Unidos, China, Taiwán, Tailandia, Filipinas, Zimbawe, Sudáfrica, Ecuador, Colombia y México (Gobierno de Guanajuato, 2011).

En aras de la objetividad, también valdría la pena señalar otro aspecto real y positivo de la industria: los impuestos que cubren. Los permisionarios *legales* han señalado que pagan 30% de impuestos sobre ingreso bruto. Para cada uno de los casinos, entre impuestos, maquinaria y arrendamientos de locales se destina aproximadamente 70% de la inversión.

Algunas estimaciones conservadoras señalan que sólo en 2009 se aportaron mil millones de pesos al fisco mexicano. Sin embargo, otros analistas han señalado que sumando todos los permisos e impuestos especiales, la Secretaría de Hacienda recaudó 2 300 millones de pesos en ese mismo año por los centros de apuestas operados por empresas públicamente, entre los que se encuentran YAK, Caliente y Play City (Lajous *et al.*, 2010). Estandarizar estas mediciones es esencial.

En cualquier caso, todas estas cifras dejan en claro la imposibilidad de seguir negando la existencia de esta actividad económica. Además, hacen evidente la necesidad de aceptar tres cuestiones esenciales: 1. que hay una demanda importante por las apuestas; 2. que estamos frente a una enorme y poderosa industria que existe aunque no se le quiera ver; y 3. que los dos puntos anteriores hacen poco factible que una prohibición simplista por decreto sea una solución realista.

Ahora bien, ¿dónde están los casinos? El portal de la Asociación de Permisionarios de Juegos y Sorteos (APJS) –una de las pocas referencias formales en la materia– da cuenta general sobre la parte más visible de la industria (aunque previsiblemente, no de toda ella). El Cuadro 1 y su correspondiente mapa revelan un estado general de la industria desde una perspectiva geográfica.

¿Cómo explicar que Tamaulipas pueda tener tres casinos funcionando y que Nuevo León, su vecino, tenga 11? ¿Tres u 11 casinos son pocos o son muchos? La evidencia que demuestra el Cuadro 1 es que no es suficiente tener en cuenta una realidad si ésta no es relativa con respecto de otra variable que le sirva de apoyo.

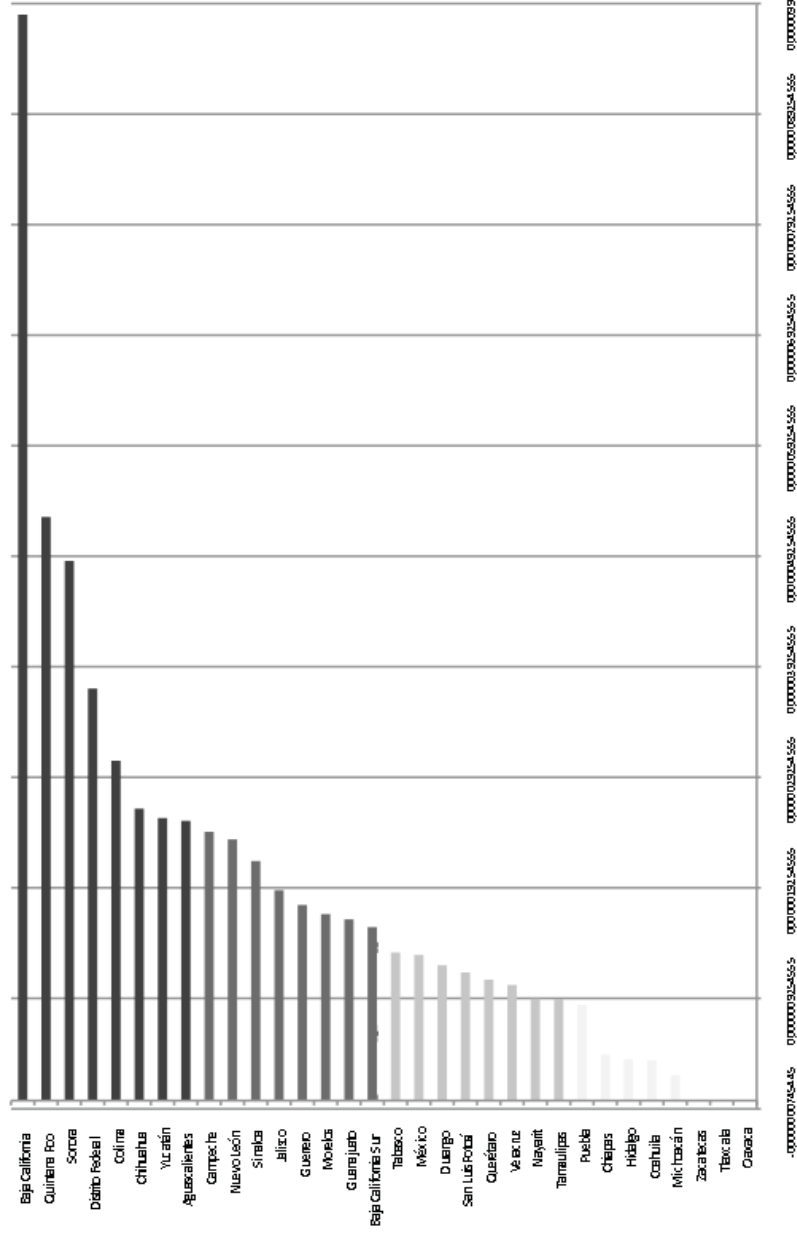
Tomando todo esto en consideración, la Gráfica 1 pretende revelar la cantidad de casinos *per cápita*, para lo cual hace uso de la población actualizada de cada uno de los estados según el último conteo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de 2010.

Cuadro 1. Casinos registrados por la APJS por empresa y entidad

|                     | <i>Caliente</i> | <i>YAK</i> | <i>Divertimex</i> | <i>Juega y Juega</i> | <i>Pringsa</i> | <i>Codere</i> | <i>Play City</i> | <i>Total</i> |
|---------------------|-----------------|------------|-------------------|----------------------|----------------|---------------|------------------|--------------|
| Aguascalientes      | 1               | 1          | 0                 | 0                    | 0              | 0             | 1                | 3            |
| Baja California     | 25              | 6          | 0                 | 0                    | 0              | 0             | 0                | 31           |
| Baja California Sur | 1               | 0          | 0                 | 0                    | 0              | 0             | 0                | 1            |
| Campeche            | 0               | 1          | 0                 | 0                    | 0              | 1             | 0                | 2            |
| Coahuila            | 1               | 0          | 0                 | 0                    | 0              | 0             | 0                | 1            |
| Colima              | 0               | 1          | 0                 | 1                    | 0              | 0             | 0                | 2            |
| Chiapas             | 0               | 0          | 0                 | 0                    | 1              | 1             | 0                | 2            |
| Chihuahua           | 4               | 1          | 0                 | 1                    | 2              | 0             | 1                | 9            |
| Distrito Federal    | 6               | 17         | 0                 | 0                    | 5              | 2             | 3                | 33           |
| Durango             | 1               | 0          | 0                 | 0                    | 0              | 0             | 1                | 2            |
| Guanajuato          | 2               | 2          | 0                 | 0                    | 4              | 0             | 1                | 9            |
| Guerrero            | 1               | 1          | 0                 | 0                    | 3              | 0             | 1                | 6            |
| Hidalgo             | 0               | 0          | 0                 | 0                    | 1              | 0             | 0                | 1            |
| Jalisco             | 2               | 5          | 0                 | 0                    | 3              | 2             | 2                | 14           |
| México              | 12              | 4          | 0                 | 1                    | 0              | 1             | 2                | 20           |
| Michoacán           | 0               | 1          | 0                 | 0                    | 0              | 0             | 0                | 1            |
| Morelos             | 1               | 1          | 0                 | 0                    | 1              | 0             | 0                | 3            |
| Nayarit             | 0               | 0          | 0                 | 0                    | 0              | 0             | 1                | 1            |
| Nuevo León          | 5               | 3          | 0                 | 0                    | 0              | 0             | 3                | 11           |
| Oaxaca              | 0               | 0          | 0                 | 0                    | 0              | 0             | 0                | 0            |
| Puebla              | 2               | 1          | 0                 | 0                    | 0              | 0             | 2                | 5            |
| Querétaro           | 1               | 1          | 0                 | 0                    | 0              | 0             | 0                | 2            |
| Quintana Roo        | 3               | 2          | 0                 | 1                    | 0              | 0             | 1                | 7            |
| San Luis Potosi     | 1               | 0          | 0                 | 1                    | 1              | 0             | 0                | 3            |
| Sinaloa             | 4               | 1          | 0                 | 0                    | 0              | 0             | 1                | 6            |
| Sonora              | 1               | 3          | 7                 | 0                    | 1              | 0             | 1                | 13           |
| Tabasco             | 1               | 1          | 0                 | 0                    | 0              | 1             | 0                | 3            |
| Tamaulipas          | 0               | 0          | 0                 | 3                    | 0              | 0             | 0                | 3            |
| Tlaxcala            | 0               | 0          | 0                 | 0                    | 0              | 0             | 0                | 0            |
| Veracruz            | 3               | 1          | 0                 | 0                    | 1              | 2             | 1                | 8            |
| Yucatán             | 2               | 0          | 0                 | 1                    | 1              | 0             | 1                | 5            |
| Zacatecas           | 0               | 0          | 0                 | 0                    | 0              | 0             | 0                | 0            |

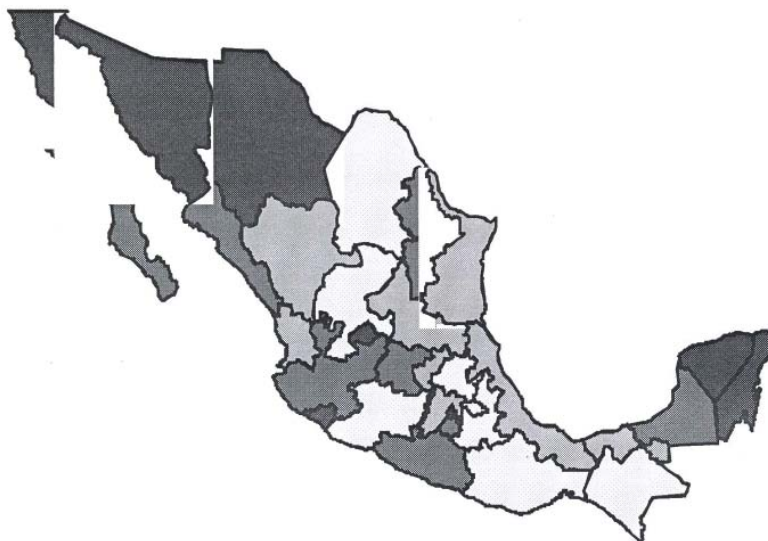
Fuente: Elaboración propia con base en información del portal de la APJS.

Gráfica 1. Casinos per cápita



Fuente: Elaboración propia con base en información del portal de la APJS.

Mapa 1. Casinos per cápita/¿dinámica regional?



Nota: La escala de grises representa una mayor o menor presencia de casinos.  
Fuente: Elaboración propia con base en información del portal de la APJS.

Hay tres observaciones que vale la pena destacar de los gráficos anteriores:

1. No demuestran un elevado comportamiento homogéneo por región. Sin embargo, sí presentan dos conglomerados importantes, uno de ellos en la región noroeste del país y otro más en el suroeste, cercano al Caribe.
2. Comprueban que el estado de Baja California es líder en *casinos per cápita* con más del doble que el segundo lugar. Este hecho está estrictamente vinculado con la historia de los casinos Caliente.
3. Mantienen vigente la hipótesis de que los casinos están estrechamente vinculados con la capacidad adquisitiva promedio de las entidades mexicanas. Así se explica la baja o nula existencia en entidades con problemas importantes de pobreza, como el corredor Hidalgo-Tlaxcala-Puebla-Oaxaca-Chiapas. Es interesante analizar el caso de Guerrero –un estado que natural-

mente entraría en este corredor–, que podría estar saliendo de esta dinámica por la influencia de la empresa Pringsa, que con dos casinos en Acapulco y uno más en Chilpancingo aporta tres de los seis casinos que tiene la entidad.

Aunque los casinos no son propiamente un tema que tenga que ver con seguridad pública, hay dos puntos adicionales en la materia:

1. Hay una coincidencia entre las dos zonas con más casinos del país y las rutas dominadas por los cárteles del Pacífico y las de Golfo-Zetas.
2. Michoacán –en donde habría operado *La Familia*, un cártel distinto al del Pacífico (y atípico por su formación e ideología)– rompe la continuidad del corredor del Pacífico proveniente desde Baja California hasta el sur.

### **Economía, mercados negros y regulación: una reflexión teórica**

A pesar de que existe cierta legislación en materia de casinos en México, la evidencia expuesta hasta el momento podría demostrar que muchos de los ámbitos en los que ésta se inserta se mantienen por niveles más bajos que lo que se podría identificar como una regulación eficaz. Por el contrario, dadas las externalidades no controladas que se están generando hasta ahora, se estima que estos niveles son subóptimos cuando se comparan con las capacidades que podría ejercer el Estado al regular de manera frontal dicha actividad económica.

La economía ha realizado importantes estudios sobre lo que puede ocurrir cuando los Estados dejan sin regular una actividad económica que genera ingresos. Este artículo plantea cuatro ejes que pueden ser útiles para comprender el fenómeno:

1. La economía subterránea.
2. La paradoja de la inserción.
3. Los mercados negros.
4. La teoría de regulación.

¿Por qué regular? Una *primera aproximación económica* obligaría a reconocer que el término *economía subterránea* engloba realmente cuatro conceptos (Portes y William, 2004):

- a. La economía ilegal, que abarca la producción y distribución de bienes y servicios prohibidos por la ley. Un ejemplo es el narcotráfico.
- b. La economía no declarada, que consiste en la realización de acciones que soslayan o evaden las normas impositivas establecidas.
- c. La economía no registrada, que comprende el monto de los ingresos que deberían registrarse en los sistemas de cuentas nacionales pero no lo hacen.
- d. La economía informal, que abarca las actividades económicas que hacen caso omiso del costo que supone el cumplimiento de las leyes y las normas administrativas. Algunas de ellas son las que rigen las relaciones de propiedad, el otorgamiento de licencias comerciales, los contratos de trabajo, los daños, el crédito financiero y los sistemas de seguridad social.

Evidentemente, al no ser categorías mutuamente excluyentes, diferenciar en cuál de estas esferas se encuentra la industria de los casinos constituye un reto importante. Sin embargo, lo esencial es distinguir entre informalidad e ilegalidad. Castells y Portes (1989), citados por Portes y William (2004), proponen una metodología que puede auxiliar al respecto (Cuadro 2).

Cuadro 2. Tipos de actividades económicas

| <i>Proceso de producción/<br/>distribución</i> | <i>Producto final</i> | <i>Tipo de economía</i> |
|------------------------------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Lícita                                         | Lícita                | Formal                  |
| Ilícita                                        | Lícita                | Informal                |
| Ilícita                                        | Ilícita               | Delictiva               |

Fuente: Portes y William, 2004.

Tal como se revela en el breve análisis jurídico planteado en este documento, existe evidencia que haría suponer que los casinos están “prohibidos” –y por ende, son ilegales–, pero al mismo tiempo, conviven con medidas más orientadas a un esquema de “regulación” –que aunque restringe la actividad, la toma como legal–. Esta ambivalencia genera comportamientos similares al del mercado negro.

De este punto se desprende una *segunda aproximación económica* valiosa. Ésta implica cuestionarse si realmente se desea una modificación a la regulación y, sobre todo, qué pasaría si no se modificara el *statu quo* de ésta. En otras palabras, responder si queremos que en México haya o no casinos. Más allá de lo que se ha logrado en Las Vegas, recordando el *Casino Royale*, lo más probable es que la respuesta sea *no*.

Sin embargo, como en cualquier ejercicio de regulación, la segunda pregunta que uno tiene que hacerse en este punto es si existe demanda consolidada para este producto o servicio que se quiere regular. Al respecto, y tomando en cuenta la posibilidad de generar un mercado negro mayor, la evidencia nos obligaría a recordar lo que se señaló en un apartado anterior: en efecto, hay demanda.

La tercera pregunta que necesitamos hacer es si para el *servicio* en cuestión existen sustitutos, y de ser así, si éstos podrían aportar un mayor daño que el actual. Al respecto, tendríamos que aceptar que hay al menos tres tipos de *sustitutos* para la gente que “necesita jugar”:

1. El menos negativo, pero con impacto sustancial, es que una parte de los jugadores viajaría al extranjero en busca de lugares donde se pueda apostar y jugar en máquinas tragamonedas. Esto implicaría que estos ciudadanos mexicanos dejarían sus divisas –y los empleos que las acompañan– fuera del país.
2. Otro escenario que necesita contemplarse es de los que estarían dispuestos a jugar en comercios alejados de la vista pública por ser ilegales. Aquí valdría la pena recordar algo que ya ha ocurrido y que bien podría repetirse: la proliferación de las loterías en los barrios populares o las máquinas tragamonedas que abundaron en las tiendas de abarrotes hace algunos años. Si éstas resurgieran de la mano de una política más prohibitiva, podrían ser un nido de corrupción.

3. Pero también hay un tercer grupo, los que jugarán por internet sin ningún tipo de límites y que, a diferencia de lo que ocurriría con empresas establecidas, podrían ejercer estafas mayúsculas en un mercado en el que las empresas ni dan la cara, ni están sujetas al más mínimo de los controles. En este escenario, el juego por internet podría incentivar que, bajo el resguardo de jugar en su hogar, los ciudadanos hagan pasar su vicio desapercibido. Llevar los problemas al espacio privado, paradójicamente, puede ser peor a que esas mismas conductas ocurran en el espacio público, donde al ser más visibles, permiten mayores posibilidades de recibir atención por parte de las familias involucradas y de la sociedad en general.

Después de analizar algunos de los riesgos que implicaría negarse a formalizar una actividad económica de tal magnitud, y con ello generar mercados negros, la premisa fundamental de este artículo es que aceptar tales condiciones obliga a construir esquemas orientados a una regulación mucho más realista.

Vinculada con este punto, una *tercera aproximación económica* que podría ayudar a explicar lo que ocurre con los casinos es justamente lo que se llama “la paradoja de la inserción” (*embeddedness*). Este fenómeno ocurre cuando, debido a la falta de regulación del Estado, las transacciones se convierten prácticamente en redes informales que reflejan el funcionamiento de las fuerzas del mercado en su estado puro (Portes y William, 2004).

Según estos autores, el problema sustantivo de esta paradoja consiste en que, ante la falta de regulación del Estado, el intercambio informal abre la puerta a los actos de transgresión de las expectativas normativas y, por ende, al fraude generalizado. Esta situación de caos plantea un reto que amerita respuesta: ante la falta de agentes de vigilancia –o de una regulación diseñada para ser cumplida–, ¿quién habrá de controlar la demanda o la oferta? De nuevo, la respuesta es el surgimiento de un mercado negro.

El problema con los mercados negros en México es que, casi por su naturaleza, implican una transacción en la que, ante reglas poco claras, quien pretende abrir un casino tiene que “pagar” por el favor

del servidor público en turno. Esto significa un alto riesgo de que un actor privado (empresa) quiera corromper a uno público (burócrata) para que el Estado ejerza o deje de ejercer su monopolio: cumplir la ley. Si la ley es poco clara, el reto se vuelve doble. Además, genera una paradoja con un alto costo social: entre más prohibicionista sea la ley, más habrá que pagar por corromper. Una sanción mayor por violar la ley –aunque no se cumpla– puede empeorar el esquema.

Este reto no sólo aplica a las autoridades federales –quienes en principio son las encargadas del tema–, sino que se replica en prácticamente todos los órdenes de gobierno. Es decir, envuelve a autoridades estatales y municipales porque su acción u omisión es un ingreso o un costo en el que incurre la empresa que desea abrir un casino, sobre todo al solicitar permisos y autorizaciones. Las áreas en que las autoridades locales ejercen esta injerencia son diversas, pues van desde ecología, desarrollo urbano, alcoholes, vialidad y tránsito y protección civil, hasta la dotación de servicios como agua y drenaje, luz y alcantarillado. Es aquí donde la existencia de un permiso federal no debe olvidar la necesidad de cumplir también con la regulación local.

Así, la existencia de casinos, más que una decisión estrictamente federal es, en la práctica, una decisión de todo el Estado en su conjunto. ¿Cuál es la respuesta ante un problema regulatorio tan complejo? El primer paso, naturalmente, es entender qué es y qué implica una *regulación*.

La *regulación* puede definirse como las decisiones de política pública enfocadas a intervenir (independientemente de la orientación del resultado) en un mercado o una industria. ¿De qué depende la forma de decisión regulatoria? La literatura señala que el gobierno toma decisiones regulatorias y de política pública principalmente por cuatro diferentes razones:

1. Para ordenar un mercado y combatir un monopolio, como dicta la teoría tradicional (Noll y Joskow, 1981).
2. Para garantizar la provisión de un bien público (Buchanan y Tullock, 1962).
3. Por moda (Derthick y Quirk, 1985).

4. Por la racionalidad del regulador o por captura regulatoria (Stigler, 1971; Peltzman, 1976).

En el caso de los casinos podría aplicar la necesidad de ordenar un mercado y por la racionalidad del regulador. Al respecto, George Stigler (1971) fue el primer economista en presentar una teoría empírica sobre regulación en función de la relación entre reguladores-consumidores y regulados. Tres son sus principales reflexiones:

1. Que la regulación suele estar diseñada para beneficiar la industria que se supone regula (aunque esto vaya en contra de la lógica utópica que se crea para el bien común). Esto permite hacerla “predecible”.
2. Que el “regulador” (que para estos propósitos es lo mismo el legislador que el burócrata en el Poder Ejecutivo) necesita apoyo político para mantenerse en esa posición. Esto implicaría que la industria está dispuesta a dar ese apoyo político.<sup>10</sup> En este juego colaborativo ambos ganan: el regulador permanece en su función y, a cambio, la industria regulada incide en él para tener una agenda de “regulación a modo”.
3. Que el consumidor, aunque quiera otro tipo de regulación, difícilmente podrá lograr algún cambio *ceteris paribus*, porque no cuenta con los recursos de la industria.

Después de una propuesta tan poco esperanzadora, surgió una escuela que pretendía conciliar la idea de que la regulación podía ser buena o mala, y no únicamente mala como sugería Stigler. Entre los representantes de esta nueva visión se encuentra Posner (1974), quien aseguró que había ejemplos de iniciativas, como las anticontaminantes, que sí buscaban el bien común y no únicamente favorecer los intereses de las empresas. Siendo así, lo indispensable es encontrar

<sup>10</sup> Durante los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el monopolio de los “permisos” lo tuvo Carlos Hank Rhon. En el sexenio de Vicente Fox se multiplicaron las casas de apuestas en virtud de los permisos otorgados por la Secretaría de Gobernación a competidores de Hank. Santiago Creel, del Partido Acción Nacional (PAN), secretario de Gobernación con Fox, fue acusado de favorecer casinos vinculados a una televisora para asegurar el favor de ésta cuando buscara la presidencia de la República.

los determinantes que podían incidir en un balance más neutral en la regulación.

En parte para responder a esta propuesta teórica más conciliadora, Peltzman (1976) aseguraba que las regulaciones pueden favorecer más a los productores que a los consumidores. Pero más que una agenda oculta, la razón es que los primeros son menos numerosos que los segundos, tienen un interés más inmediato y más incentivos para organizarse y cabildear de forma efectiva.

Tomando en cuenta lo anterior, desde la perspectiva de la economía política, la regulación, como toda decisión individual con impacto colectivo, dependerá de:

1. Los actores involucrados.
2. El nivel de concentración de mercado (entorno de mercado).
3. La naturaleza de los temas (la agenda y el entorno político).
4. La racionalidad de los decisores y la búsqueda de maximización de la utilidad.
5. El nivel de independencia del regulador (el entorno institucional).

De los cinco anteriores, en el que se puede incidir con mayor factibilidad es sobre el último. Tomando en cuenta el riesgo de captura, esto implicaría que para una buena regulación de casinos es necesario establecer órganos reguladores independientes que puedan decidir bajo ciertas condiciones de libertad. Una premisa esencial es que se orienten a objetivos tangibles de política y éstos estén alejados de la presión de los diferentes grupos de interés y de otros factores políticos y económicos del entorno. Idealmente, la literatura económica señala que un buen regulador debe tener algunas características: experiencia, flexibilidad, credibilidad y estabilidad.

Para construir este buen regulador, dos condiciones son fundamentales: que la agenda favorezca su implementación y que su diseño prevea los tipos posibles de captura regulatoria (evitando que éstos ocurran). Respecto del primero, Gormley (1986) señala que la forma en que se construyen las agendas regulatorias en un esquema federal son:

Cuadro 3. Temas de la agenda y regulación

| <i>Visibilidad/<br/>Complejidad</i> | <i>Baja</i>                                                                                                                                                                             | <i>Alta</i>                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Alta</i>                         | Política de cuarto de audiencias.<br>Movilización ciudadana<br>Muy baja discrecionalidad.<br>Decisión política.                                                                         | Política del cuarto de operación.<br>Presión para rendición de cuentas y decisiones expertas.<br>Fomento de participación ciudadana por parte de políticos.<br>Bajo incentivo a la captura.<br>Decisión de funcionarios de alto nivel. |
| <i>Baja</i>                         | Política a ras de calle.<br>Poca importancia del público y de políticos.<br>Decisiones tomadas por funcionarios secundarios.<br>Poca convicción profesional.<br>Poca atención política. | Política del cuarto del Consejo.<br>Elite técnica.<br>Poca participación ciudadana.<br>Decisión de expertos (industria).<br>¿Captura?<br>Alta discrecionalidad.                                                                        |

Fuente: Gormley, 1986.

Tomando en cuenta lo anterior, ahora vale la pena analizar las tres posibles capturas regulatorias y cómo serían éstas en el caso de los casinos:

Gráfica 2. Capturas regulatorias y el desarrollo de mercado como objetivo

|                             |      |                                   |                                |
|-----------------------------|------|-----------------------------------|--------------------------------|
| Independencia del regulador | Alta | Entorno de desarrollo del mercado | Autorregulación                |
|                             | Baja | Negociación regulatoria           | Privatización de la regulación |
|                             |      | Baja                              | Alta                           |
|                             |      | Concentración de mercado          |                                |

Fuente: Peltzman, Mueller y autores citados.

1. Privatización de la regulación. Las decisiones regulatorias no son tomadas por el órgano regulador, aunque éste formalmente exista y tome decisiones, sino que son impuestas *de facto* por la agenda del actor económico preponderante. En materia de casinos, esto significaría que el más importante de la industria defina la agenda del supuesto regulador.
2. Autorregulación. Este tipo es equivalente a la “captura” del líder por parte del regulador (contrario a la captura clásica). En un entorno de alta concentración de mercado, pero donde existe un regulador fuerte, la amenaza creíble de restricciones e imposiciones del regulador al regulado crean el incentivo a autorregularse o a tomar decisiones *ex ante* a las propias decisiones del regulador (Mueller, 2003). Al igual que el fenómeno de privatización de la regulación, es el resultado de un juego no cooperativo entre regulador y regulado. Desde la perspectiva institucional, la “captura” por autorregulación ocurriría cuando un casino tenga incentivos para un determinado comportamiento ante la amenaza de un costo mayor por parte del regulador.

3. Negociación regulatoria. Es una especie de negociación entre grupos de interés, participantes del mercado y el propio regulador. En ésta, los jugadores encuentran una solución negociada (Peltzman, 1976). Al contrario de los dos ejemplos anteriores, en este caso los casinos se sumarían a la mesa de negociación con el regulador, y en conjunto formarían un juego cooperativo en el que no existen ventajas significativas o estructurales aparentes entre las partes.

En cualquier circunstancia, al regular los casinos se debe evitar no sólo el mercado negro, sino también el *rent seeking* o búsqueda de rentas. Ésta se entiende en la literatura de elección pública como las acciones de una empresa para influir en la política pública a fin de obtener rentas extraordinarias al pretender imponer un mercado monopolístico. Lo esencial es encontrar un balance competitivo, pero sano para el regulador y el Estado en su conjunto.

### **Propuesta de política pública**

Prohibir expresamente los casinos mediante una reforma al marco jurídico implicaría dismantelar estas redes de empresas dedicadas a esta forma de entretenimiento. El inconveniente es que generaría un mercado negro imposible de controlar. El costo de prohibir los casinos es, entonces, más alto que el de regularlos.

Además, es falaz asumir que cerrar los casinos inhibirá la acción de la delincuencia organizada. Por toda la evidencia anteriormente expuesta, sería más adecuado expedir una nueva Ley Federal de Juegos y Sorteos y un nuevo Reglamento acordes a la realidad actual. Así, una posible ruta crítica para definir una nueva política pública podría ir en el sentido que a continuación se expone.

El paso fundacional es formar una Comisión Ciudadana con cinco miembros<sup>11</sup> de renombre para que participen y acompañen en las

<sup>11</sup> Un esquema de cinco comisionados (número impar) permitiría facilitar la toma de decisiones, pues ante una división de opiniones en la comisión, se reduce la posibilidad de parálisis. Hay experiencias similares: tanto la Comisión Federal de Telecomunicación

decisiones de Juegos y Sorteos de Gobernación. Dos de estos comisionados provendrían de una propuesta hecha por la Presidencia de la República y tres de ellos serían postulados por la Cámara de Diputados. En cualquier caso, los cinco serían ratificados por el Senado de la República. En caso de que el Senado no los aprobara, sus proponentes (ya sea el presidente o la Cámara Baja) tendrían la obligación de presentar sustitutos hasta en dos ocasiones. Si el Senado no aprueba la tercera alternativa, el emisor podría proponer su cuarta propuesta de manera inmediata y sin necesidad de aprobación del Senado.

El *primer paso*<sup>12</sup> que deberá reconocer esta comisión es aceptar que hay cuatro grandes modelos alternativos para regular. La Gráfica 3 da cuenta de ellos.

Como puede percibirse, existen diversas implicaciones para cada uno de estos modelos respecto del modelo actual. Algunas de ellas se muestran en el Cuadro 4.

Una vez abordados los cuatro posibles modelos en los gráficos anteriores, el *segundo paso*<sup>13</sup> que deberá tomar la comisión en el diseño de la política implica determinar en qué nivel de gobierno se podrán tomar las decisiones o si se favorecerá un esquema de concurrencia. Hay dos alternativas:

- La decisión se mantiene prioritariamente en el orden federal (modelo actual). Esto requiere definir cuál será el papel complementario de las entidades y los municipios, particularmente en materia de uso de suelos y protección civil.
- La decisión se traslada total o parcialmente a las entidades federativas (como ocurre en Estados Unidos, ejemplo de una república federal). Esto implicaría definir qué proporción de la responsabilidad que hoy tiene la Secretaría de Gobernación pasaría a los estados. Si esta opción es tomada, tendría que optarse por las medidas nece-

---

(Cofetel) como la Comisión Federal de Competencia (CFC) cuentan con cinco comisionados. Podría analizarse la factibilidad de que al igual que en la Cofetel los comisionados duren en su cargo ocho años. Podrían emular la decisión tomada para ésta en 2006 cuando se modificó su reglamento por única ocasión para que sus salidas fueran escalonadas al establecer que dos comisionados durarían ocho años; uno siete; uno seis; y uno cinco, para ir más allá de los sexenios a fin de no estar sujetos a la cuestión política.

<sup>12</sup> El autor sugiere tomar el modelo 4: Estado como testigo.

<sup>13</sup> El autor sugiere que el esquema se mantenga a nivel federal, pero que se aclaren los mecanismos de concurrencia con estados y municipios.

Gráfica 3. Posibles modelos generales de la nueva política de juegos y sorteos

- ① **Modelo 1. DOMINANCIA ESTATAL.** El Estado actúa como rector. A la par actúa participando en el mercado como monopolio a través de una empresa pública.
- ② **Modelo 2. EMPRESA MIXTA.** El Estado actúa como rector. A la par, pero en una esfera independiente, actúa participando en el mercado como monopolio a través de una empresa pública que admite accionistas privados.
- ③ **Modelo 3. ESTADO COMPITIENDO CON RECURSO PRIVADO.** El Estado actúa como rector. Además, actúa participando en el mercado como un jugador adicional compitiendo con empresas privadas.
- ④ **Modelo 4. ESTADO COMO TESTIGO.** El Estado actúa como rector. No tiene ninguna participación de mercado y por ende se limita a regular las empresas privadas. Las empresas pueden estar aglutinadas en una Cámara o agrupación.

Fuente: Elaboración propia.

sarias para que las entidades cuenten con los mecanismos institucionales suficientes y especificar qué papel tendrán los municipios.

En cualquier caso, la comisión deberá establecer una serie de recomendaciones para que las nuevas disposiciones no sean bloqueadas por el desempeño de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los estados. Sobre todo, debe tomar en consideración los conflictos que podrían existir entre los distintos órdenes de gobierno.

El *tercer paso*<sup>14</sup> de esta transición implicaría definir cuáles serán las prioridades y los límites para la permanencia, apertura o establecimiento de casinos en México. Dos alternativas generales en que esto se puede lograr son:

<sup>14</sup> El autor sugiere que se tome como base el promedio actual de casinos registrados por cada 100 mil habitantes. Ese promedio deberá ser la guía para todas las entidades. Los estados que tengan saturación de casinos deberán reducir su existencia. Las entidades que estén por abajo del promedio podrán diseñar esquemas para llegar al promedio en un plazo no menor de seis años a partir de la fecha de operación.

Cuadro 4. Implicaciones e impacto para la transición

| <i>Modelo</i>           | <i>Impacto</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <i>Ejemplos existentes</i>                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1<br>Dominancia estatal | Se necesita crear una instancia nueva que, por su definición, sea capaz de regular la industria. La empresa pública puede crearse a través de la expropiación justa de todos los operadores formalizados y legales en un proceso de transición definido.                                                                                                                                                                                     | El modelo de la Lotería Nacional podría servir como ejemplo (añadiéndole un regulador al interior de la administración pública que le sirva de contrapeso). Otro ejemplo de empresas de Estado se da con algunas licoreras de Ontario, Canadá (Avendaño, 2008). |
| 2<br>Empresa mixta      | La empresa mixta puede crearse a través de la consolidación de todos los operadores formalizados y legales en un proceso de transición definido en el que puede participar el Estado. En lugar de pagar como ocurriría en un servicio de expropiación, los jugadores reciben acciones como parte del valor relativo que cedieron a la empresa mixta. Se necesita definir si se permitirán nuevos jugadores y en su caso, en qué condiciones. | El esquema de consolidación de servicio público utilizado en las primeras líneas del Metrobús del D.F. es un ejemplo. En éste, se fusionaron las rutas de microbuses que transitaban en la Av. Insurgentes para operar el nuevo esquema de transporte.          |

|                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>3</p> <p>Estado compitiendo con recurso privado</p> | <p>El regulador presenta una serie de filtros al que todos los operadores privados deben sujetarse. Los que pasen esos filtros, se quedarán como los nuevos participantes en el mercado. Para que esto suceda, deben cubrir licitaciones como ocurre en el caso del espectro radioeléctrico. De manera paralela, el Estado conforma una empresa pública que compite con la iniciativa privada bajo las reglas claras y justas establecidas por el regulador independiente.</p> | <p>Las empresas existentes tienen el incentivo de mejorar para pasar los filtros establecidos por el regulador. Esto garantiza una transparencia y un piso mínimo de calidad y confiabilidad en las empresas (siguiendo el ejemplo de Las Vegas pero añadiéndole la competencia de casinos del Estado).</p>                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <p>4</p> <p>Estado como testigo</p>                    | <p>Similar al modelo 3, pero a diferencia de aquél, en éste el Estado no participa en la actividad económica y sólo enfoca sus baterías en un regulador fuerte.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <p>Las empresas existentes tienen el incentivo de mejorar para pasar los filtros establecidos por el regulador. Esto garantiza una transparencia y un piso mínimo de calidad y confiabilidad en las empresas siguiendo el ejemplo de Las Vegas. El regulador necesita contar con una enorme fortaleza institucional y un mecanismo de control interno y externo. Para esto, puede aprenderse de lo que ocurrió y ha ocurrido con la Cofetel, la Cofeco y la Cofepris. Es necesario aprender de todos los errores y aciertos que éstos han tenido desde su creación.</p> |

Fuente: Elaboración propia.

1. Por cuotas máximas de casino por población. Al respecto, tendría que determinarse un techo superior de casinos que pueda haber, por ejemplo, por cada 100 mil habitantes. Esto obligaría a considerar con detenimiento los cuadros 1 y 2 y el Mapa 1 de este reporte. Esta situación implicaría generar un estándar (como el de 280 policías preventivos por cada 100 mil habitantes que tiene la Organización de las Naciones Unidas) en el que la disponibilidad y abundancia de casinos no vaya más allá de lo estrictamente necesario para satisfacer una demanda dada (evitando que ésta crezca), al tiempo que permite crear mercados con barreras artificiales de entrada que garanticen la viabilidad del negocio. Este nuevo estándar basado en población podría funcionar tanto para entidades como para ciudades o zonas metropolitanas.
2. El tipo de ciudad más que por la población que ésta tiene. Esta situación implicaría generar mecanismos en los que, por ejemplo, se decida que:
  - Sólo entidades o ciudades con cierto tipo de servicios públicos o mecanismos de regulación (como cobertura de inspectores) puedan contar con el derecho de abrir casinos, limitando esta prerrogativa a las que no los tienen. La idea de este punto es que se garanticen mínimos institucionales que permitan hacer cumplir la ley y el reglamento, sin que la permanencia de las casas de apuesta o casinos signifique un reto extraordinario al estado o municipio.
  - Sólo ciudades con cierta afinidad turística basada en alguna prioridad sectorial –que tengan playa, por ejemplo– puedan tener casinos. Esto implicaría que las zonas que no pasen por ciertos filtros de preferencia turística o que no estén determinados por un plan integral, no puedan tener casinos.
  - Sólo los estados en conjunto con los municipios tengan derecho a contar con casinos cuando cuenten planes parciales *ad hoc* en los que establezcan los lugares particulares de la ciudad en los que éstos se puedan construir. Esto implicaría consolidar *clústers* que, teóricamente, permitirían al Estado ejercer un control más directo. Esta situación también permitiría que la demanda por el juego se desfogue en esos lugares, dejando que el resto de la ciudad –y particularmente puntos medulares, como las escuelas– esté libre de las salas de juego.

- Sólo las entidades o municipios cuya población haya aceptado la existencia de casinos a través de un mecanismo de consulta puedan tener el derecho a éste. Este mecanismo permitiría que sean los ciudadanos los que, después de un debate maduro y a conciencia, puedan decidir con los beneficios y los costos que implica su decisión. Para hacer la permanencia de las empresas siempre evaluable, podría estipularse que las consultas ocurran de forma rutinaria en un plazo que permita a la ciudadanía cambiar de opinión sin que esto implique un costo que los casinos no puedan cubrir. Este modelo de restricción focalizada generaría un esquema que obligaría a las empresas en una localidad a dar un trato adecuado a sus empleados, proveedores y clientes en un marco de responsabilidad social corporativa. De no hacerlo, perderían la aprobación ciudadana y, con ello, el permiso. Para evitar un incentivo perverso que fomente que las empresas que sean expulsadas de una ciudad sólo roten su permanencia a otra sin costo, podrían generarse mecanismos de anulación del permiso por reincidencia.
- Sólo las localidades que cuenten con mecanismos para fines de lucro de minorías étnicas puedan tener casinos. Esto seguiría el ejemplo del casino *Lucky Eagle*, operado por la tribu Kickapoo en Eagle Pass, Texas, desde 1986.
- Sólo cuando el casino se comprometa a habilitar inmuebles de haciendas históricas o lugares de relevancia que se encuentren en ruinas y sean prioridades para revivir alguna parte de las ciudades. Las condiciones serían emitidas de forma pública por internet y en cualquier caso aprobadas por el Instituto Nacional de Antropología e Historia. Si es deseable su reconstrucción, es posible que la comisión permita un descuento fiscal a los inversionistas. Lo anterior debería ocurrir en función de una regla que permita saber de forma transparente qué deducción puede darse ante una inversión determinada.

Una vez teniendo la forma en que se permitirá la apertura de los casinos, en un *cuarto paso*<sup>15</sup> la comisión debería realizar un estudio para analizar la factibilidad de cobrar por *única vez* un monto económico por derecho a contar con una instalación tipo casino. Este

<sup>15</sup> El autor considera elemental que los casinos cubran una cuota de inicio como parte del pago de las externalidades que generan. Se propone, en primera instancia, que esta cuota no represente más de 15% de sus ingresos anuales estimados, o en su caso, un estándar similar que no orille al mercado negro.

esquema de barrera artificial sería en cierto sentido similar al de la licitación del espectro radioeléctrico. El monto se definiría de acuerdo con la cantidad de máquinas tragamonedas con las que cuentan (la posible clientela que podrán atender) respecto del total estatal permitido, ponderado por el nivel de vida de la entidad (salario mínimo e Índice de Desarrollo Humano), como una forma de estimar su ingreso. El monto que se obtenga por este pago único podría repartirse entre la federación, el estado y el municipio en cuestión. Sólo los casinos que estén dispuestos a pagar el monto tendrían el derecho a continuar en el proceso. En esta propuesta, los casinos que opten por no pagar este permiso quedarían excluidos del derecho de operación.

Más allá de este pago único de entrada, en un *quinto paso*<sup>16</sup> la comisión debería definir qué perfiles serán los obligados para los dueños. Una vez aprobados, es necesario reconocer y comunicar con transparencia *todos* los permisos existentes a través del portal *ad hoc* de la Secretaría de Gobernación ([www.juegosysorteos.gob.mx](http://www.juegosysorteos.gob.mx)). Este reconocimiento público, para ser eficaz, debería involucrar: el responsable técnico de la decisión; la fecha en que se otorga y la aprobación expedida del secretario; las condiciones particulares requeridas por la federación, estados y municipios; el resto de los permisos que tiene que cubrir para operar; el tipo de impuestos a los que está sujeto el establecimiento y los estándares mínimos de operación a los que está obligado según el permiso que recibió. La transparencia permitiría conocer la situación en su estado real y ofrecería certidumbre económica y jurídica a todos los involucrados en el proceso.

La experiencia ha demostrado que, con relativa frecuencia, los permisos que ha otorgado el Estado a un grupo de personas o empresas, se modifican, pues ya sea que se fusionen o se dividan, llega un punto en que ni el Estado sabe quién o quiénes son los responsables del negocio. Además, la comisión debería establecer bajo qué condiciones los dueños del casino pueden contratar a un tercero para que sirva de administrador y en cualquier caso, si lo hubiese, la autoridad correspondiente lo debería conocer. En ningún caso se podrá traspasar el

<sup>16</sup> El autor considera que se necesita cobrar un impuesto fijo en función de la capacidad instalada. Otros mecanismos de auditoría son poco prácticos para este propósito. Además, podrían generar corrupción.

casino sin autorización expresa de la autoridad federal en la materia. Idealmente, la existencia de un padrón actualizado resolvería el problema. Una nueva regulación de los casinos permitiría llevar un control riguroso de los propietarios e inversionistas de las empresas que se dediquen a las casas de apuestas.

Esta situación generaría transparencia en el otorgamiento de permisos y procuraría condiciones de seguridad para los visitantes de estos establecimientos. Además, este padrón debería definir en qué único lugar del país están las empresas acreditadas para ejercer el permiso (evitando que un solo documento sirva para garantizar irregularmente el aval operativo en más de un lugar) y qué tipo de máquinas tienen derecho a operar,<sup>17</sup> siempre con total transparencia y pretendiendo maximizar el beneficio social.<sup>18</sup>

En un *sexto paso*, se necesitaría determinar el régimen fiscal cotidiano para los casinos tomando en consideración no sólo el régimen actual (Erreguerena, 2010), sino uno nuevo que acepte que es prácticamente inviable saber cuánto ingresan (porque los clientes pagan con efectivo y es imposible auditar permanentemente al casino). Siendo así, el impuesto puede estar en función de la fórmula anteriormente expuesta (participación posible de mercado y poder adquisitivo del lugar en que se encuentran).

<sup>17</sup> La inexistencia de un órgano técnico especializado que clasifique de manera expedita la inmensa e ilimitada variedad de máquinas posibles en el mercado complica y limita las posibilidades de implementación adecuada del reglamento. Se estima que Normalización y Certificación Electrónica, A.C (NVCE), como organismo de jurisdicción nacional orientado a la normalización y a la certificación del cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas aplicables, podría apoyar al respecto a la Secretaría de Gobernación (Segob).

<sup>18</sup> Ante el argumento que señala que de este tipo de actividades se pueden obtener ingresos fiscales, resulta conveniente que el Estado haga uso de un sistema de estadísticas que le permita analizar no sólo cuál es el costo total del juego (Walker, 2008), sino también cuáles son los mecanismos de azar que son más rentables para el Estado y, evidentemente, para la sociedad. Al respecto, vale la pena retomar como un buen ejemplo el estudio realizado por Walker y Jackson (2010) en el que se desarrolló un análisis para los 50 estados de Estados Unidos que permitieron las apuestas entre 1985 y 2000. El estudio concluyó que las loterías y carreras de caballos tienden a aumentar los ingresos del Estado, mientras que los casinos y carreras de galgos tienden a disminuir los ingresos de éste. Una aproximación similar para cada una de las regiones del país podría maximizar el beneficio.

En un *séptimo paso*, la comisión debe definir garantías mínimas sobre cuatro ejes fundamentales:

1. *En materia de mitigación del lavado de dinero.* Para esta importante tarea, la comisión podría diseñar nuevos protocolos obligatorios. Para ello, podría realizar un sorteo para definir cinco representantes de Procuradurías Estatales (de cinco estados distintos), dos representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dos de la Procuraduría General de la República y uno de la Presidencia de la República. Es deseable que para este propósito se invitara a expertos en la implementación de los acuerdos del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y de otros instrumentos internacionales. El objetivo debería ser que este grupo de empresas sea uno de los más transparentes del mercado y con la mejor reputación para que no quede duda de su honorabilidad y legalidad, tal como lo han pretendido y logrado con cierto éxito en el caso de Las Vegas.
2. *En materia de contratación del recurso humano.* Los casinos deberán contar con una política clara de contratación del recurso humano que permita definir qué prestaciones darán de manera estricta a sus empleados.
3. *En materia de protección civil.* En este caso, se sugiere que la comisión realice un sorteo para definir cinco representantes de Protección Civil (de cinco estados distintos) y un representante de Protección Civil Federal. Con este apoyo, la comisión avalará una nueva norma especializada para *Casinos seguros*.
4. *En materia de prevención de la ludopatía y reducción de daño sobre las personas y sus comunidades.* Con apoyo de la comunidad médica nacional, la comisión podría aportar mecanismos que permitan a la sociedad identificar el trastorno del ludópata, mismo que podría extraerse del *Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales* (en inglés, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, DSM III, y a partir de 2013, el DSM IV). Es esencial aportar soluciones de política pública para mitigar el daño asociado a un grupo de ciudadanos que irremediablemente tendrá afición por el juego a través de programas

para prevenir su adicción y generar esquemas para atender todos los impactos potencialmente negativos que podría generar esta actividad. Esta situación deberá analizarse a la luz de las estimaciones que aseguran que, en promedio, 3% de la población adulta es jugadora compulsiva y carece de opciones para tratar su problema (Gómez y Camacho, 2011).

En su concepción, cualquier proceso de regulación a un nuevo marco normativo necesita reconocer dos precondiciones esenciales: contar con instituciones fuertes que se encarguen de hacer cumplir la ley, y un recurso humano capacitado que las instrumente. Más allá de los instrumentos de gestión y de cualquier dilema ético, es cierto que cualquier opción que se tome será potencialmente complicada y retadora, sobre todo porque hay una gran cantidad de retos que necesitan atenderse. En este caso, la propuesta para una reconfiguración de la materia de juegos y casinos con una visión de política interior tan amplia no debería ser la excepción.

### **Conclusiones: las dos grandes opciones paradigmáticas para México**

En materia de casinos, México tiene frente a sí dos opciones. En una primera alternativa, podría incrementar su regulación prohibicionista *en el papel* sin importarle lo que ocurre en el mundo real. Con esta medida, optaría por seguir ignorando a la industria y a los jugadores que existen en cualquier sociedad, pero con un impacto más indeseado: operando de forma oculta, ilícita y generando corrupción. Hay que tener en cuenta que una regulación totalmente prohibicionista y cuadrada con una multitud de sustitutos, crimen organizado de por medio e instituciones insuficientes, debería hacernos replantear lo que pensamos sobre los casinos y la posibilidad real de prohibirlos.

Afortunadamente, hay una segunda alternativa: plantear un debate serio que permita encontrar una mejor forma de regular lo que hasta ahora parece ser una industria inevitable.

Para ello, se propone una nueva política pública capaz de reiniciar lo que hasta hoy se tiene en materia de casinos, decidiendo cómo queremos que sea y tomando en consideración lo que debemos hacer para lograrlo. La experiencia internacional revela que, si bien es cierto que hay complicaciones en lo que a esta regulación se refiere, siempre es peor hacer como que no pasa nada o como que la industria no existe. Tanto dinero, tan poco regulado, es un imán natural para la corrupción y para el crimen; y como en cualquier otra actividad humana, si no somos capaces de prohibirlo, tendríamos que ser capaces de regularlo.

En el fondo, siempre el peor escenario es ignorar que la demanda es la que crea la oferta y que en la medida en que la ley se hace más dura –y las autoridades no son honestas– lo que ocurre es lo que algunos llaman “la paradoja de la prohibición”, es decir, que a mayor prohibición –si ésta no va en serio–, lo único que puede generarse es corrupción.

Es necesario iniciar un debate en el que deberíamos ser capaces de definir cómo generamos un balance entre lo deseable y lo posible en una industria que a nivel mundial, sin ser muy notoria, genera mil millones de dólares de ganancia anual. Si como país pretendemos ser una democracia madura, debemos responder a los retos que se nos presentan con objetividad y contundencia. Por el contrario, el peor escenario, muy factible sin embargo, es que en algunas semanas todos los casinos que fueron temporalmente clausurados terminen por abrir sus puertas a lo largo y ancho del país tan pronto se nos “olvide” la tragedia del *Casino Royale*. Ésta es la peor de las posibilidades porque no sólo estaríamos postergando una decisión urgente, sino que habríamos de mantener un sistema legal anacrónico y bastante hipócrita que pretende aparentar una cosa mientras que la realidad demuestra todo lo contrario.

Siendo así, la postura más acertada es aceptar que necesitamos actualizar la regulación de casinos, actuar de forma madura y realista y decidir con acción y no dejando el caos por omisión. El proceso, por ende, implicaría definir cómo mejoramos la situación legal de los casinos, algo que amerita lo que hasta este momento no ha ocurrido: tomar decisiones de forma clara y contundente en lugar de suponer

que una ley con tintes prohibicionistas es un instrumento realista de gestión. La evidencia demuestra claramente que no lo es. En cualquiera de los casos, no deberíamos olvidar que los últimos fines del gobierno son generar el mayor beneficio social, disminuir los incentivos a la corrupción y hacer valer el Estado de Derecho.

Como sociedad, tendríamos que repensar en este ámbito: qué somos, qué queremos ser y cuál es la forma más realista de lograrlo. Pero hay que ser objetivos: casi cualquier decisión que se tome en materia de juegos y apuestas será cuestionable; pero lo peor que puede ocurrir es que el Estado se niegue a aceptar sus capacidades y sus límites y deje a una industria con tantos ingresos a su libre albedrío. Cuando el Estado se niega a cubrir su papel deja un vacío. El problema es que los vacíos tienen una debilidad: siempre se llenan. La pregunta, sobra decirlo, es *cómo y por quién*.

## **Fuentes consultadas y citadas**

### *Libros*

- Dresser, Denise (2011), *El país de uno*, México, Aguilar, Sección Política-Actual.
- Daniels, Bruce C. (1995), *Puritans at Play: Leisure and Recreation in Colonial New England*, Estados Unidos.
- Jacoby, Oswald y John R. Crawford (1975), *The Backgammon Book*, Reino Unido.
- Meyer, Lorenzo (2005), *El Estado en busca del ciudadano*, México, Océano.
- Mueller, Dennis (2003), *Public Choice III*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Po Oei, Tian y Namrata Raylu (2007), *Gambling and Problem Gambling among the Chinese*, Australia.
- Romero Rodríguez, José Ramón (2010), "Derecho comparado", en Cecilia Mora-Donatto (coord.), *Juegos de azar: una visión multidisciplinaria*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

*Internet*

- Ali Tajddin, Mumtaz (2010), "Horse racing in Islam", First Ismaili Electronic Library and Database [<http://ismaili.net/Source/horser1.html>].
- Asociación de Permisarios de Juegos y Sorteos (APJS, 2011), [<http://apjsac.com/Pages/AboutUs.aspx>].
- Avendaño Porras, Erika Milena (2008), "El monopolio estatal de licores, ¿hasta cuándo?" [<http://www.seminariopublica.info/maindata/seminario/200824-181310/imagesdirs/11.pdf>].
- Bermejo, Juan Manuel (2009), "Lo último de la ciudad que siempre da más: Las Vegas", *Revista Viajar* [<http://www.revistaviajar.es/destinos/america-del-norte/estados-unidos/las-vegas/lo-ultimo-de-la-ciudad-que-siempre-da-mas-las-vegas>].
- Brecher, Michael (1963), "The subordinate state system of Southern Asia. International relations and Asian studies" [<http://www.jstor.org/stable/2009374>].
- Beezley, William Howard (1983), "El estilo porfiriano: deportes y diversiones de fin de siglo", *Revista Historia Mexicana*, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México [[http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/MRU98AT2DC1VHD-B3RN98DAXA7TLQFF.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/MRU98AT2DC1VHD-B3RN98DAXA7TLQFF.pdf)].
- Cerda, Arturo (2007), "Valida Corte reglamento de juegos y sorteos", *Noticieros Televisa* [<http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/598383.html>].
- Cervantes, Jesusa y Álvaro Delgado (2012), "Rojas Cardona: El gran corruptor y sus corrompidos", *Proceso* (en línea), 6 de febrero [<http://www.proceso.com.mx/?p=297542>].
- CNN-ABP (2009), "El iPhone amenaza a Las Vegas", [<http://www.cnnexpansion.com/tecnologia/2009/02/16/iphone-ayuda-a-ganar-en-el-juego-de-21>].
- Culin, Stewart (2010), "The gambling games of the Chinese in America", University of Waterloo [<http://www.gamesmuseum.uwaterloo.ca/Archives/Culin/Gambling1891/index.html>].
- Cunniff, Sean (2010), "Texas v. United States: Mind the Gap", University of New Mexico School of Law, [[http://lawlibrary.unm.edu/nmlr/39/3/05\\_cunniff\\_texas.pdf](http://lawlibrary.unm.edu/nmlr/39/3/05_cunniff_texas.pdf)].

- Departamento de Seguridad Interior (2011), "Department of Homeland Security, DHS" [<http://www.dhs.gov/>].
- Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM, 1994), American Psychiatric Association [<http://www.psych.org/Main-Menu/Research/DSMIV.aspx>].
- El Informador* (2010), "Casinos en México, un buen negocio", *El informador* [<http://www.informador.com.mx/economia/2010/248035/6/casinos-en-mexico-un-buen-negocio.htm>].
- Erreguerena Albaiteiro, Miguel (2010), "Aspectos fiscales de los juegos de azar en México", en Cecilia Mora-Donatto (coord.), *Juegos de azar, una visión multidisciplinaria*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas [<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2803/8.pdf>].
- Garza Cantú, Vidal (2011), "Duelo y desafío", *El Norte* [<http://www.elnorte.com/editoriales/nacional/644/1286659/default.shtm>].
- George Stigler (1971), "The theory of economic regulation", *Bell Journal of Economics*, vol. 2, [<http://www.rasmusen.org/zg604/readings/Stigler.1971.pdf>].
- Gobierno de Guanajuato (2011), "Colocación de la primera piedra de Mazda Motor Manufacturing en Salamanca" [[http://www.guanajuato.gob.mx/gto/detalle\\_noticia.php/15819\\_Colocacion-de-la-primera-piedra-de-Mazda](http://www.guanajuato.gob.mx/gto/detalle_noticia.php/15819_Colocacion-de-la-primera-piedra-de-Mazda)].
- Gómez, Natalia y Eduardo Camacho (2011), "La mayoría de los casinos ilegales, en el norte del país", *El Universal* [<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/188509.html>].
- Gormley, William T. (1986), "Regulatory issue networks in a federal system", *Polity*, Palgrave Macmillan Journals [<http://www.jstor.org/stable/3234884>].
- Gutiérrez, Sergio Elías (2011), "Pesadilla", *El Norte*, [<http://www.elnorte.com/editoriales/nacional/646/1290200/default.shtm>].
- Horst, Remus (2003), "The origin of chess and the silk road. The silk road", [<http://www.silk-road.com/newsletter/volumeonenumerator/origin.html>].
- ICESI (2005), "Estudio sobre la posible legalización de casinos en México" [[http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/estudio\\_sobre\\_casinos\\_en\\_mexico.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/estudio_sobre_casinos_en_mexico.pdf)].

- Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles (Ifecom, 2011). “Reporte que aparece en *El Economista*: Claves en el caso Mexicana” [<http://eleconomista.com.mx/industrias/2011/07/05/claves-caso-mexicana>].
- Lajous, Andrés *et al.* (2010), “Legalizar. Un informe”, *Nexos*, octubre [<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=575418>].
- Lam, Desmond (2005), “A brief chinese history of gambling” [<http://www.urbino.net/articles.cfm?specificArticle=A%20Brief%20Chinese%20History%20of%20Gambling>].
- Ley Federal de Juegos y Sorteos (1947), “Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1947”, *Diario Oficial de la Federación* [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/109.pdf>].
- Livas, Javier (2011), “Casinos: sí o no”, *El Norte* [<http://www.elnorte.com/editoriales/nacional/649/1297059/>].
- Lozano Armendares, Teresa (1991), “Los juegos de azar: ¿una pasión novohispana? Legislación sobre juegos prohibidos en Nueva España del siglo XVIII”, *Estudios de Historia Novohispana* 11, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas [<http://www.ejournal.unam.mx/ehn/ehn11/EHN01109.pdf>].
- Peltzman, Sam (1976), “Toward a more general theory of regulation”, The University of Chicago Press for The Booth School of Business of the University of Chicago and The University of Chicago Law School [<http://www.jstor.org/stable/725163>].
- Posner, Richard (1974), “Theories of economic regulation”, *Bell Journal of Economics*, vol. 5 [<http://www.nber.org/papers/w0041>].
- Portes, Alejandro y William Haller (2004), “La economía informal”, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Social, Serie de Políticas Sociales [[http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/5/20845/sps100\\_lcl2218.pdf](http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/5/20845/sps100_lcl2218.pdf)].
- Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos (2004), “Nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de septiembre de 2004”, *Diario Oficial de la Federación* [[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LFJS.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFJS.pdf)].
- Swiss Institute of Comparative Law (sin fecha), “Estudio del marco legal sobre el juego y apuestas en los países de Europa”, Comisión

- Europa [[http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/docs/gambling/study2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/gambling/study2_en.pdf)].
- Tragamonedas México (2011), “Portal de Máquinas Tragamonedas. Casino online” [<http://tragamonedasmexico.com/>].
- Villamil, Jenaro (2011), “La explosión de las máquinas y videojuegos tragamonedas, mercado ilegal (primera parte)”, *Proceso*, núm. 1821 [<http://homozapping.com.mx/2011/09/1a-explosion-de-las-maquinas-y-videojuegos-tragamonedas-mercado-ilegal-primera-parte/>].
- Yáñez Solanas, Manuel (1996), “Los Aztecas” [<http://es.scribd.com/voltimetrox/d/12864589-Yanez-Solana-Manuel-Los-Aztecas>].
- Walker, Douglas M. (2008), “Clarification of the social costs of gambling”, *Academics Press* [<http://walker.d.people.cofc.edu/pubs/JPBAFM.pdf>].
- Walker, Douglas y John D. Jackson (2010), “The effect of legalized gambling on state government revenue”, *Western Economic Association International* [<http://www.icgg.org/downloads/Boehm%20-%20Regulatory%20Capture%20Revisited.pdf>].
- Zúñiga M., Juan Antonio (2010), “Suben ventas pero bajan ganancias de siete grandes empresas que cotizan en la MBV”, *La Jornada* [<http://www.jornada.unam.mx/2011/02/16/economia/031n1eco>].

Fecha de recepción: 14 de noviembre de 2011

Fecha de aceptación: 19 de abril de 2012

Fecha de publicación: 29 de junio de 2012



# El papel del Estado en la gestión urbano-ambiental: el caso de la desregulación en la ciudad de Morelia, Michoacán

*Patricia Ávila García,<sup>1</sup> Valentina Campos Cabral,<sup>2</sup>  
Manuel Tripp Rivera<sup>3</sup> y Tonatiuh Martner Varela<sup>4</sup>*

En este ensayo se analiza el nuevo papel del Estado en la gestión urbano-ambiental, la desregulación del marco jurídico y la flexibilización de los instrumentos de planeación urbana y protección ambiental. El caso de Morelia evidencia cómo las políticas públicas municipales y

<sup>1</sup> Doctora en Antropología Social y maestra en Desarrollo Urbano. Investigadora responsable del Área de Ecología Política en el Centro de Investigaciones en Ecosistemas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus líneas de investigación son: políticas urbano-ambientales, conflictos sociales y gestión de las ciudades. Correos electrónicos: pavila@oikos.unam.mx, pavilagarcia@yahoo.com.mx

<sup>2</sup> Maestra y doctora en Estrategias para el Desarrollo Agrícola Regional. Tiene un postdoctorado en el Área de Ecología Política en el Centro de Investigaciones en Ecosistemas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus líneas de investigación son: institucionalidad, ruralidad y conflictos por los recursos naturales del territorio. Correos electrónicos: vcabral@oikos.unam.mx, vcabral77@yahoo.com.mx

<sup>3</sup> Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Secretario General de la Academia de Derecho y Política Ambiental y de la Academia Michoacana de Derecho Ambiental; coordinador jurídico del Observatorio Ambiental (Red de organizaciones ciudadanas para la protección del ambiente); asesor en la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y en la Comisión Forestal del Estado de Michoacán; consejero titular por el sector social del Consejo Estatal de Ecología y del Consejo Estatal Forestal de Michoacán. Correo electrónico: manueltripp@yahoo.com.mx

<sup>4</sup> Pasante de la Licenciatura en Ciencias Ambientales por la Universidad Autónoma de México. Asistente de investigación en el laboratorio de Ecología Política en el Centro de Investigaciones en Ecosistemas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus líneas de investigación son: sustentabilidad urbano-ambiental y políticas de desarrollo, servicios ecosistémicos y geografía del paisaje. Correos electrónicos: tonatiuh@lca.unam.mx, tonatiuhmarvar@gmail.com

estatales favorecen el interés privado en detrimento del bienestar colectivo y la conservación del patrimonio natural. También muestra el papel que desempeñan la sociedad civil y el Poder Legislativo (federal y estatal) como instancias vigilantes y promotoras de la legalidad ante la transgresión de los gobiernos estatal y municipal, así como la importancia de la consulta pública en el nivel federal como instrumento de defensa ciudadana.

*Palabras clave:* desregulación urbano-ambiental, políticas públicas, élites empresariales, Áreas Naturales Protegidas, Poder Legislativo, ciudad de Morelia.

### **The role of the State in the urban-environmental management: the case of the regulation in the city of Morelia, Michoacán**

This paper analyzes the new role of the State in urban-environmental management, as well as deregulation of the Law and the weaknesses of urban planning and environmental protection. The case study in Morelia demonstrates how municipal public policies favor private interests, and oppose social welfare and natural heritage conservation. It also shows how civil society and the Legislative Branch (state and federal) play a role as vigilance commissions and promoters of the law –due to the transgressions done by the state and municipal governments–, and the effectiveness of public consultation in the federal government as a tool for citizenship defense.

*Keywords:* urban-environmental deregulation, public policies, bussiness elite, protected green areas, Legislative Branch, Morelia city.

## **Introducción**

El objetivo del presente ensayo es mostrar el nuevo papel del Estado en la gestión urbano-ambiental, que se expresa en la desregulación de la propiedad social para favorecer la privatización, en los cambios en el marco jurídico y en la flexibilización de los instrumentos de planeación urbana y protección ambiental, para consolidar proyectos inmobiliarios privados.

Se analiza de manera empírica el caso de la ciudad de Morelia, en el estado de Michoacán, donde el sentido social de las políticas públicas de los últimos 15 años ha perdido peso para favorecer el interés privado. Es decir, las políticas urbanas, aplicadas en los niveles

municipal y estatal, han subordinado a las políticas ambientales para afianzar los intereses de las élites empresariales y sus inversiones inmobiliarias, en detrimento del bienestar colectivo y la conservación del patrimonio natural. Como resultado, el nuevo papel desempeñado por el Estado, a través de sus gobernantes, ha violentado la legalidad e inhibido la participación social para impulsar la expansión inmobiliaria, atentando contra los derechos humanos asociados con un medio ambiente adecuado al proponer y financiar proyectos de urbanización en áreas naturales protegidas.

Sin embargo, el papel del Poder Legislativo (federal y estatal) ha sido relevante como instancia promotora de la legalidad ante evidencias de transgresión de los gobiernos estatal y municipal. Los exhortos hechos en el año 2010 por la modificación ilegal del estatus de un Área Natural Protegida (ANP) para afianzar los proyectos de urbanización y vialidad en una zona de importancia ecológica son una muestra de ello. Lo mismo puede decirse del papel que desempeña la sociedad civil, que ha vigilado y evidenciado el actuar del gobierno estatal y municipal ante acciones que violentan el estado de derecho. Mecanismos de participación social como la consulta pública a nivel federal han sido sustantivos para este quehacer.

El ensayo se divide en cuatro secciones: en la primera se hace una problematización sobre el nuevo papel del Estado en la gestión urbano-ambiental; en la segunda se analizan los cambios legales que han privilegiado la expansión urbana sobre la protección ambiental; en la tercera se muestra la estrategia de desregulación de los instrumentos de política urbana y ambiental; y en la cuarta se muestra al Estado, en sus tres niveles de gobierno, como promotor de un proyecto vial que favorece la urbanización promovida por las élites inmobiliarias en un Área Natural Protegida de la ciudad de Morelia: la Loma de Santa María.

### **El Estado desregulador en el contexto del modelo económico neoliberal**

Desde hace al menos dos décadas se analiza el nuevo papel del Estado frente al ascenso del modelo económico de libre mercado o neoliberal,

que implicó una redefinición de sus funciones económicas, sociales y políticas. El Estado social surgido de la Revolución mexicana y que impulsó la industrialización y modernización del país entró en crisis desde mediados de 1980, lo que llevó a replantear sus relaciones con la sociedad, la organización estatal, la estructura económica y su forma de gestión gubernamental (Aguilar, 2000: 137).

Tales reformas del Estado se dieron en un contexto de globalización económica donde el sector privado tuvo un papel relevante por ser considerado agente modernizador. En este sentido, estableció una nueva alianza política con las élites empresariales nacionales y transnacionales con el fin de impulsar un modelo económico de apertura comercial (Lowi, 1996). Además, asumió nuevas funciones como, por ejemplo, el impulso de la privatización de los bienes y servicios públicos y de la propiedad social, a través de cambios legales e institucionales (Oszlak, 2004).

En otras palabras, las nuevas funciones del Estado se orientaron a garantizar la *acumulación por desposesión* (Harvey, 2004), concepto que implica formas diversas de acumulación como la originaria: “la mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión por la fuerza de las poblaciones campesinas; la conversión de varios tipos de derechos de propiedad (comunal, colectiva, estatal, etc.) en derechos de propiedad privada exclusivos; la supresión de formas alternativas (indígenas) de producción y consumo” (Harvey, 2004: 116). También se relaciona con la depredación de los bienes ambientales globales (tierra, aire, agua) y la degradación ambiental, a través de la vuelta al dominio privado de los derechos de propiedad común y social.

De manera específica, este proceso conlleva a la “neoliberalización de la naturaleza” (Castree, 2008) como una modalidad del capitalismo en los territorios nacionales y sus regiones, a través de simplificar y cosificar el medio biofísico y por ende la naturaleza, como si fuera una mercancía o servicio (ambiental o ecosistémico) e incluirlo como parte del “capital natural”. Para ello ha modificado, flexibilizado e incluso violentado los derechos de propiedad y las regulaciones sociales en torno al acceso y aprovechamiento de los recursos naturales. Es así como la naturaleza ha entrado a las leyes del mercado al ser ofertada y adquirida por los diferentes usuarios a través de transacciones

monetarias y financieras. Todo ha sido reducido a un problema de índole crematístico y ha abierto el paso al desarrollo de la economía ambiental y sus instrumentos para asignar un valor y precio tanto a la naturaleza como a los impactos ambientales que se generan, en forma de externalidades del modelo económico.

En este contexto, desde finales de la década de 1980 el Estado emprendió cambios legales (reformas al artículo 27 constitucional) e institucionales (creación de la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios) en materia de tierras que posibilitaron la entrada de la propiedad social a los mecanismos de mercado (Téllez, 1993; Calva, 1988). Fue así como los ejidos y las comunidades indígenas que se ubicaban en zonas estratégicas para la inversión privada comenzaron a ser presionados para vender porciones importantes de su territorio. El resultado fue dramático en aquellos que estaban cercanos a las ciudades, zonas industriales y costas. Los agentes económicos presionaron a los actores locales para adquirir y especular con sus tierras y así garantizar futuras inversiones inmobiliarias. En particular, destacan las nuevas urbanizaciones que se desarrollaron en las periferias de Cuernavaca, Puebla, Toluca, Querétaro y Morelia, entre otras.

Para garantizar la expansión de las ciudades en un contexto de libre mercado (suelo, vivienda y servicios) fue necesario que el Estado desregulara el marco jurídico en materia urbano-ambiental (leyes, reglamentos y decretos) y flexibilizara los instrumentos de política pública (planes y programas de desarrollo urbano, manifestaciones de impacto ambiental, mecanismos de participación social). Estos cambios sin duda fueron más evidentes en los niveles municipal y estatal, donde se expresan de manera más directa los intereses de las élites empresariales asociadas con el sector inmobiliario.

De manera contradictoria a la supuesta eficiencia económica, se refrendó la función del Estado como garante de la creación de las condiciones generales para la reproducción del capital, a través de la introducción de infraestructura y equipamiento urbano necesario para valorizar las inversiones inmobiliarias. Tales son los casos de las vialidades, los acueductos y las presas que han sido financiadas con fondos públicos, pero que en la mayoría de los casos se realizan para

favorecer intereses privados, aunque en el discurso y justificación se mencione el beneficio colectivo.

Es interesante el nuevo pacto político del Estado con las élites económicas ya que estas últimas han penetrado en campos como la gestión urbana y ambiental a través de su presencia como actores gubernamentales. Los empresarios se han convertido en funcionarios públicos y viceversa, como un mecanismo para permear en la toma de decisiones y políticas públicas que afiancen sus intereses particulares. Además se han creado en el nivel municipal instituciones, consejos y fideicomisos con una alta presencia del sector privado, como los institutos de desarrollo urbano, los consejos ciudadanos y los fideicomisos para la realización de proyectos urbanos. Esto ha posibilitado su intervención directa en la gestión urbana y ambiental pero ha desencadenado mayores tensiones con la sociedad al ser afectado el interés público o colectivo.

### **Protección ambiental vs urbanización: los cambios en los decretos de protección**

La modificación por parte del gobierno estatal de los decretos de protección ecológica en la ciudad de Morelia ha sido un mecanismo utilizado en la última década para desregular avances en materia de planeación urbana y ordenamiento ecológico del territorio. Ello ha posibilitado la realización de proyectos inmobiliarios e inversiones públicas en infraestructura vial en zonas que contaban con algún esquema de protección ambiental. También el gobierno municipal, en alianza con los intereses inmobiliarios, ha permitido la urbanización de zonas otrora de protección ecológica, por medio de modificaciones continuas de los programas de desarrollo urbano del centro de población (tres cambios en un lapso de 11 años, cuando sus horizontes de planeación eran de 20 años). Lo mismo ha ocurrido con las autorizaciones discrecionales de los cambios de uso del suelo que se realizan en las instancias administrativas (dependencias de desarrollo urbano), sin pasar por el Cabildo, cuando originalmente ésta era la instancia donde se discutía y analizaba su factibilidad.

La relevancia de estudiar Morelia es porque es una ciudad media cuyo modelo dominante de urbanización ha estado basado en la desregulación urbano-ambiental. El papel de los gobiernos municipal y estatal en alianza con el sector empresarial inmobiliario ha sido pragmático y funcional a los intereses privados, desvirtuando el papel de la función pública. El caso de la desregulación del Área Natural Protegida de la Loma de Santa María, en el sur de la ciudad, es ilustrativo de cómo los intereses inmobiliarios han permeado en los dos niveles de gestión gubernamental sin importar el respeto de la legalidad ni los avances logrados en décadas anteriores en materia de ordenamiento territorial (urbano y ecológico).

**La política de protección ambiental  
en la Loma de Santa María y la cuenca  
del Río Chiquito y la estrategia desreguladora  
del gobierno estatal**

En torno a la Loma de Santa María y la cuenca del Río Chiquito, que forman parte de una región de gran valor ambiental y de provisión de servicios ecosistémicos para la ciudad de Morelia, desde el siglo pasado se han formalizado diversas estrategias de política pública para garantizar su conservación. Esta gran variedad de decretos de protección de la zona evidencia la importancia que tiene –y que siempre se le ha reconocido– y la necesidad de preservar los ecosistemas y la diversidad biológica que alberga.

Entre la variedad de instrumentos de protección de la Loma de Santa María y de la cuenca del Río Chiquito encontramos decretos federales y estatales, así como instrumentos municipales de planeación territorial:

- Decreto que declara “Zona Protectora Forestal Vedada de la Cuenca Hidrográfica del Río Chiquito de Morelia, Michoacán”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de septiembre de 1936.

- Decreto que delimita la “Zona Protectora Forestal Vedada de la ciudad de Morelia, Michoacán”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de octubre de 1936.
- Declaratoria de “Preservación Ecológica para la ciudad de Morelia”, publicada en el *Periódico Oficial* del gobierno del estado el 10 de diciembre de 1984.
- Decreto que declara “Área Natural Protegida, con el carácter de Zona Sujeta a Conservación Ecológica, la ‘Loma de Santa María’ y depresiones aledañas”, con una superficie de 232-79-73.88 hectáreas, ubicadas en el municipio de Morelia, Michoacán, publicado en el *Periódico Oficial* del estado del 19 de agosto de 1993.
- Decreto por el que se establece el “Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la Cuenca del Lago de Cuitzeo”, publicado en el *Periódico Oficial* del estado el 13 de junio de 2006.
- Decreto por el que se declara como “Zona de Restauración y Protección Ambiental la Loma de Santa María y Depresiones Aledañas del Municipio de Morelia”, publicado en el *Periódico Oficial* del estado el 31 de diciembre de 2009.
- Decreto por el que se establece el “Programa de Ordenamiento Ecológico Estatal del Estado de Michoacán de Ocampo”, publicado en el *Periódico Oficial* del estado el 11 de febrero de 2011.

Lo relevante de estos instrumentos es que todos, sin excepción, se basan en estudios que han reconocido el valor ambiental, la importancia de los servicios ecosistémicos que ahí se generan y la diversidad biológica, y han establecido límites al uso del suelo y al aprovechamiento de los recursos naturales, formalizando así estrategias para su protección, conservación y restauración.

Tanto la “Zona Protectora Forestal Vedada de la Cuenca Hidrográfica del Río Chiquito de Morelia”, como la “Zona Protectora Forestal Vedada de la ciudad de Morelia”, prohíben el aprovechamiento comercial de los bosques existentes en las zonas que protegen. Además, destaca el hecho de que conforme a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA, 2011), se consideran dentro de la categoría áreas de protección

de los recursos naturales a las reservas y zonas forestales, las zonas de protección de ríos, lagos, lagunas, manantiales y demás cuerpos considerados aguas nacionales, particularmente cuando éstos se destinan al abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones, como es el caso del área que nos ocupa. Al respecto, la misma LGEEPA precisa que en las áreas de protección de recursos naturales sólo pueden realizarse actividades relacionadas con la preservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en ellas comprendidos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológica.

Por su parte, el Decreto que declara Área Natural Protegida (ANP), con el carácter de Zona Sujeta a Conservación Ecológica a la Loma de Santa María, prohíbe la construcción de todo tipo de edificaciones o instalaciones que no sean las destinadas para los fines de ese decreto, precisando que en el ANP sólo se podrán realizar actividades de acuacultura, aprovechamiento hídrico, investigación, educación ecológica, regeneración y reforestación de la vegetación nativa, y en general aquellas tendientes a la conservación de los ecosistemas y sus elementos.

En cuanto a los ordenamientos ecológicos, tanto del estado de Michoacán como regional de la cuenca del lago de Cuitzeo, establecieron en el polígono del ANP de la Loma de Santa María con el carácter de Zona Sujeta a Conservación Ecológica, unidades de gestión ambiental con uso de suelo de bienes y servicios ambientales y con política de protección para garantizar la permanencia de las especies y los ecosistemas. Esto impide la construcción de carreteras sobre el área protegida, toda vez que conforme a lo dispuesto en la LGEEPA, para la autorización de las obras y actividades en materia de impacto ambiental, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) se sujetará a lo que establezcan los ordenamientos ecológicos del territorio.

Es importante señalar que en diciembre de 2009, con el decreto que creó la Zona de Restauración y Protección Ambiental la Loma de Santa María, el gobierno estatal de extracción perredista pretendió abrogar el ANP de la Loma de Santa María suavizando el régimen de protección y reduciendo 30% el polígono del área a conservar. Esto

con la finalidad de posibilitar la construcción de una carretera cuya realización anunció el mismo gobierno estatal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, un mes después de la afectación del ANP. El objetivo era conectar con la ciudad de Morelia las nuevas áreas de urbanización empresarial, el complejo inmobiliario Altozano –“la otra Morelia”, como se autodenominan–, pasando así por los límites del nuevo polígono de protección y afectando el ANP.

No obstante, la abrogación se dispuso en un artículo transitorio, sin fundar ni motivar dicho acto, y sin que el Ejecutivo del estado tuviera facultad para decidir dicha abrogación. Además, la abrogación se realizó sin observar los procedimientos que la Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán de Ocampo establece para la creación y modificación de áreas naturales protegidas, esto es, sin publicar los estudios justificativos ni convocar a consulta pública y sin realizar los foros de información y consulta.

Lo anterior dio lugar a que el 23 de febrero de 2010 la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobara por unanimidad un punto de acuerdo parlamentario para exhortar al gobierno de Michoacán a devolver su antiguo estatus legal a la Loma de Santa María, mismo que fue presentado por los diputados michoacanos Agustín Torres Ibarrola y Jenny de los Reyes Aguilar, el primero del Partido Acción Nacional (PAN) y la segunda, ya fallecida, del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Además, se pidió al Ayuntamiento de Morelia (de extracción priísta) realizar un proyecto alternativo de vialidad que no afectara el ANP. También se envió un exhorto a la Semarnat para catalogar la zona como ANP en el plano federal, así como para que negara la autorización en materia de impacto ambiental del cambio de uso de suelo forestal de la vialidad propuesta por el gobierno del estado en enero del 2010.

Por su parte, el 15 de abril de 2010 el pleno del Congreso del Estado de Michoacán aprobó por mayoría (exceptuando la bancada perredista) una propuesta de punto de acuerdo parlamentario para exhortar al gobernador de Michoacán, Leonel Godoy, a regresar a su estado original de ANP a la Loma de Santa María, mediante la abrogación del decreto de diciembre de 2009. Asimismo, se exhortó al mandatario

estatal a realizar un proyecto ejecutivo para una vialidad de acceso donde técnicamente fuera más viable, considerando el manifiesto de impacto ambiental pertinente y la legislación aplicable, garantizando en todo momento la sustentabilidad y la seguridad de los habitantes, por la existencia de una falla geológica en la Loma de Santa María.

A pesar de los exhortos realizados por los poderes legislativos federal y estatal, el gobernador hizo caso omiso y continuó con su estrategia desreguladora. En abril del 2010 ingresó la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) del controvertido proyecto vial ante Semarnat. La ciudadanía hizo uso de sus derechos y solicitó la realización de una consulta y reunión pública de información, lo cual fue aprobado por la Semarnat. Gracias a la amplia participación social en el proceso de consulta –se presentaron argumentos sólidos sobre la inviabilidad social y ambiental del proyecto–, así como al apego a la legalidad de esa instancia federal, la autorización de la MIA fue negada meses después, en febrero de 2011.

Es importante señalar que, además, en agosto de 2011 la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) emitió recomendaciones para que las autoridades estatales restituyeran al Sistema Estatal de Áreas Naturales Protegidas el ANP de la Loma de Santa María, y alertaron que en caso de modificarla se debería cumplir con los procedimientos previstos en la ley. Asimismo, la CEDH recomendó la búsqueda de alternativas de vialidad para evitar daños a los ecosistemas y al ambiente. La respuesta de la instancia estatal fue nuevamente de no acatamiento, es decir, de violación a la legalidad y en específico a los derechos humanos de los morelianos a un medio ambiente adecuado.

### **Las políticas urbanas y la estrategia desreguladora del gobierno municipal**

En relación con los instrumentos relativos a los asentamientos humanos y centros de población, se tienen particularmente los programas de desarrollo urbano (PDU) del municipio de Morelia que, desde 1983, han establecido para la Loma de Santa María usos de suelo de preservación ecológica, conservación, protección y parque urbano.

El último plan de desarrollo urbano que tuvo una visión de planeación y ordenamiento del territorio (contaba con reservas ecológicas urbanas y zonas de preservación ecológica decretadas en 1984) fue realizado por el gobierno estatal a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en 1991. Su horizonte de planeación fue de 20 años, pero a partir de 1993 el gobierno municipal de extracción priista comenzó a hacer intentos de modificación para reducir las áreas de preservación ecológica y aumentar las áreas de crecimiento urbano (reservas urbanas).

Esto se dio en un contexto de nuevas competencias que le brindaban las reformas al artículo 115 constitucional en materia de planeación urbana a nivel municipal. Sin embargo, las resistencias de grupos ciudadanos y ecologistas impidieron su modificación por cinco años (Ávila, 2004).

Con la creación del Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia (IMDUM) en 1995, el sector privado logró tener una representación importante. Su director provenía de dicho sector y, de este modo, se orientaron los intereses empresariales en el futuro crecimiento de la ciudad y toma de decisiones en el nivel municipal. En este escenario de cambios institucionales en materia urbana, el nuevo gobierno municipal panista logró, a escasos días de concluir su gestión, en diciembre de 1998, que enormes extensiones de áreas otrora de preservación ecológica se convirtieran de un plumazo en zonas de reserva urbana. Esto dio la base para la urbanización en la Loma de Santa María y la expansión inmobiliaria en el sur de la ciudad. A partir de ese momento, el Plan de Desarrollo Urbano cambiaría de nombre a Programa de Desarrollo Urbano, una noción más pragmática y menos prospectiva que se expresó en las siguientes administraciones.

Cinco años después, el nuevo presidente municipal, de extracción priista, modificó el programa de desarrollo urbano de Morelia en 2004. La reserva urbana fue triplicada con el argumento de que la planeada para 20 años se había agotado.

Esta ampliación de la reserva urbana se dio a costa de la afectación de las zonas de preservación ecológica, además de que el ámbito de aplicación del programa se amplió hasta abarcar más de 80% de la superficie del municipio de Morelia. En la siguiente gestión municipal,

se reeligió el ex alcalde panista, consolidando así varias inversiones inmobiliarias y proveyendo de infraestructura y servicios a los nuevos desarrollos urbanos privados.

De manera reiterada, el interés por estar a cargo de la presidencia municipal de Morelia se refrendó con la reelección del alcalde de extracción priísta en 2007. Su estrategia fue la misma: argumentar que la reserva urbana, propuesta por él mismo en su anterior gestión, se había agotado en menor tiempo al programado, y que por consiguiente se requería de una nueva “actualización” del programa de desarrollo urbano.

El proyecto de modificación se sometió a consulta pública en octubre del 2009: la mayor parte de las ponencias cuestionaron su intención de afectación de las zonas de preservación ecológica y las propuestas de vialidad en el sur de Morelia (Ávila, 2009).

Transgrediendo toda legalidad, el gobierno municipal cambió el proyecto sometido a consulta (octubre 2010) e incorporó el nuevo polígono de la otrora ANP de la Loma de Santa María y la vialidad propuesta para esa zona por el gobierno estatal (enero de 2011). El nuevo programa de desarrollo urbano fue publicado en junio de 2010 y con ello se atentó por tercera ocasión contra las zonas de preservación ecológica, y en particular contra la Loma de Santa María, al proponer no sólo un cambio de uso del suelo sino vialidades sobre el área natural protegida.

El ámbito de aplicación se redujo debido a que era prácticamente un programa de desarrollo urbano municipal y no de centro de población.

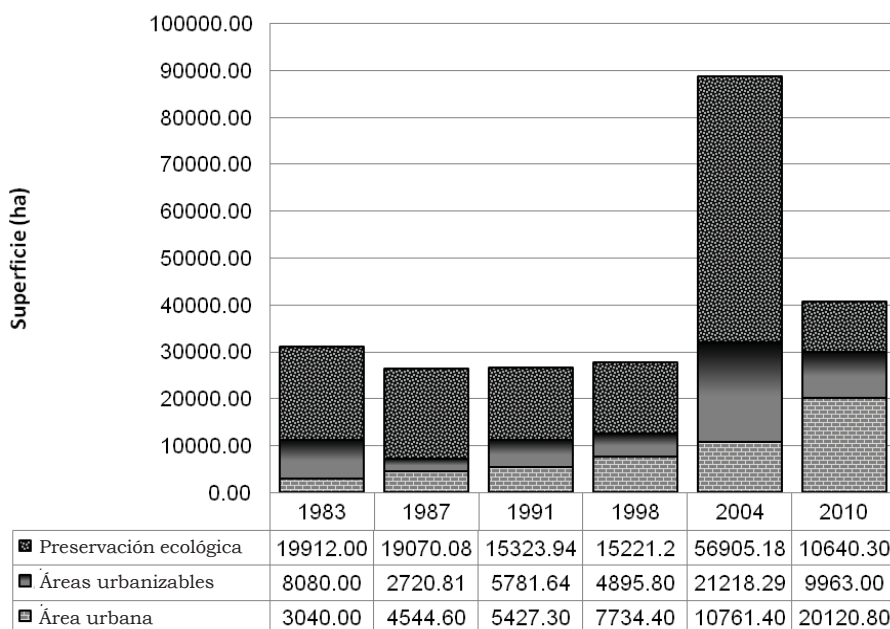
Un hecho interesante es que el ritmo de crecimiento urbano de la ciudad de Morelia no corresponde al de crecimiento poblacional. Mientras que, según los programas de desarrollo urbano, el crecimiento de la mancha urbana es exponencial y se duplicó en seis años (en 2004 abarcaba 10 761 hectáreas y en 2010 era de 20 121). Esto contrasta con los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en el conteo de población de 2005 y en el censo de 2010, según los cuales la población de Morelia se redujo de 608 049 a 597 511 habitantes. Esto significa que la expansión de la mancha urbana no responde a una dinámica poblacional,

sino a la especulación inmobiliaria promovida por empresarios y políticos que constantemente modifican a su discrecionalidad los usos del suelo (Gráfica 1).

A pesar de la decisión reiterada de los diferentes órdenes de gobierno de conservar la Loma de Santa María, sobre todo por los decretos de protección ecológica de 1936, 1984 y 1993 y los planes de desarrollo urbano de 1983 a 1991, la especulación inmobiliaria y el interés de poderosos terratenientes urbanos han presionado para que el crecimiento urbano de sectores de altos ingresos sea por un lugar que, hasta la década de 1990, fue predominantemente de propiedad ejidal y con esquema de protección ecológica por ser superficie forestal.

Como resultado de las reformas al artículo 27 constitucional, en los últimos 15 años el proceso de especulación del suelo se desató a través

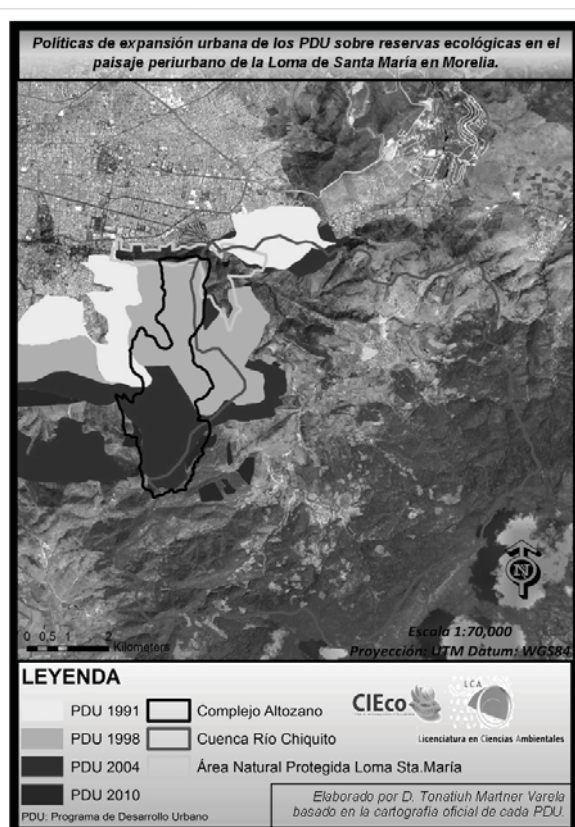
Gráfica 1. Evolución de los planes y programas de desarrollo urbano del centro de población de Morelia, 1983-2010



Fuente: Elaboración propia con base en IMDUM (1998, 2004, 2010), Sedue (1983, 1987) y SUMA (1991).

de la compra de terrenos ejidales y pequeñas propiedades rurales en los alrededores de la ciudad: unas cuantas familias pertenecientes a las élites empresariales locales se hicieron de enormes extensiones de tierra para desarrollar nuevas áreas de urbanización. En menos de 10 años construyeron plazas comerciales, campos de golf y fraccionamientos en zonas otrora forestales y se beneficiaron de inversiones públicas como infraestructura y equipamiento urbano (Mapa 1). Sus intereses

Mapa 1. Políticas de expansión urbana a partir de los programas de desarrollo urbano de Morelia: la afectación de las reservas ecológicas 1991-2010 en la Loma de Santa María

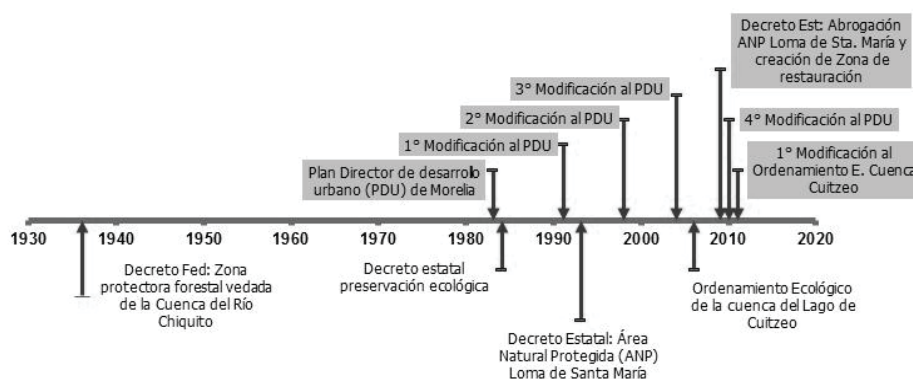


Fuente: Elaboración propia con base en IMDUM (1998, 2004, 2010), Sedue (1983, 1987) y SUMA (1991).

inmobiliarios han sido ilimitados y desde 2006 han pretendido urbanizar parte del área natural protegida, así como construir vialidades, sin importar la violación y el desmantelamiento de los instrumentos de protección ambiental de la Loma de Santa María y la cuenca del Río Chiquito, principal abastecedora de agua subterránea de la ciudad. Los mismos gobiernos que los crearon en años anteriores se han encargado de desregular para valorizar las inversiones inmobiliarias y favorecer los intereses privados por encima de la colectividad (Ávila, 2010a).

De esta manera, las políticas urbanas y ambientales han sido contradictorias, ya que así como los diferentes órdenes de gobierno han concurrido para proteger esa zona, también han pretendido urbanizar y construir vialidades que la ponen en riesgo, sin conseguirlo hasta el momento en el ANP, y han decidido desconocer y abrogar los instrumentos que ellos mismos decretaron para su protección (Ávila, 2010b) (Figura 1).

Figura 1. Políticas de uso del suelo en el paisaje periurbano de la Loma de Santa María y la ciudad de Morelia, 1936-2010



Fuente: Elaboración propia con base en los diferentes decretos e instrumentos de política urbano-ambiental.

### **La flexibilización de los instrumentos de política ambiental a nivel estatal para posibilitar la urbanización**

El presente apartado busca mostrar cómo los instrumentos de política ambiental como la MIA y el Ordenamiento Ecológico Regional (OER) son utilizados a discrecionalidad por el gobierno estatal para desregular el uso de suelo ecológico y posibilitar la urbanización y construcción de vialidades. Para ello revisaremos brevemente qué es el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental y en qué consisten tales instrumentos (MIA y OER). Más adelante se analizará lo que ha ocurrido en los procesos de Evaluación Ambiental a nivel estatal y federal, impulsados a propósito de la construcción de una vialidad que permite conectar nuevas áreas de urbanización y un centro comercial con la ciudad de Morelia, y cómo el resolutivo federal de la MIA ha favorecido que a nivel estatal se modifique deliberada y burdamente un OER que protegía esta zona e impedía la construcción de obras viales.

### **La Evaluación de Impacto Ambiental y los proyectos viales propuestos**

De acuerdo con la LGEEPA, la Evaluación del Impacto Ambiental es un procedimiento que establece la necesidad de autorización de la Semarnat de obras o actividades que pueden tener un impacto en el ambiente, con la finalidad de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos (LGEEPA, 2011: 11). Para ello, la instancia que promueve la obra debe presentar a la secretaría una MIA, documento en el que se describe al ecosistema, los efectos de la obra o actividad sobre el mismo y las medidas para prevenirlas, mitigarlas, evitarlas o reducirlas (LGEEPA, 2011: 3). Con ello, la autoridad inicia un proceso de evaluación en el que a petición de los interesados puede incorporar la opinión de la sociedad a través de la consulta pública.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Procedimiento realizable únicamente a petición de los interesados y consistente en la revisión de la MIA y la integración al expediente de evaluación de la misma de las observaciones, medidas de prevención o mitigación adicionales que consideren. Su factibilidad se sustenta en la publicación del ingreso de la MIA en la *Gaceta Ecológica* y

Tenemos así un procedimiento con tiempos y formas definidas. Su resultado (autorización, autorización condicionada o negación) debe considerar los Programas de Desarrollo Urbano, de Ordenamiento Ecológico del Territorio y las declaratorias de Áreas Naturales Protegidas, entre otros instrumentos de protección ambiental, lo que le permitirá contextualizar el impacto de la obra. Resulta relevante precisar que el que esta secretaría emita su autorización no implica que a nivel local las autoridades estén obligadas a pronunciarse en el mismo sentido (artículo 33).

Los promoventes de los tres proyectos viales, impulsados de forma fallida en el ANP de la Loma de Santa María durante los años 2006, 2007 y 2010, han sido los gobiernos municipal (2007) y estatal (2006 y 2010), siempre financiados con fondos públicos, 100% estatales. El cuarto intento fue propuesto en 2011 por el gobierno federal y con 100% de apoyo financiero y es el mismo que se propuso por el gobierno estatal en 2010 y que fue rechazado por la Semarnat (Figura 2).

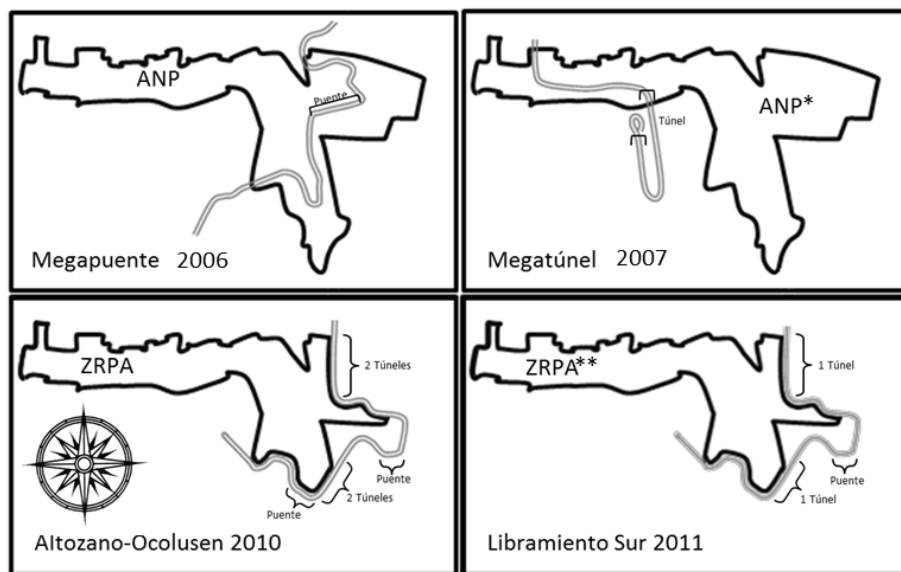
Todos los proyectos viales coinciden en afectar el ANP de la Loma de Santa María y conectar el complejo inmobiliario Altozano (justo donde se ubica el centro comercial) con la ciudad de Morelia. Un primer promovente fue el gobierno estatal en 2006, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP) con el proyecto vial conocido como “Megapuentes”, que atravesaba el ANP y la cuenca del Río Chiquito (Ávila, 2007).

La obra fue muy cuestionada por la ciudadanía por los altos impactos sociales y ambientales que generaría, además del alto costo económico y riesgo que generaría en la parte baja de la Loma, donde se ubica una falla geológica activa: La Paloma. Aún así, la MIA estatal fue aprobada por el propio gobierno del estado, a través de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA). Sin embargo, el *lobbying* político realizado por la academia para argumentar los inconvenientes

---

en un periódico de amplia circulación, a cargo de la secretaría y del promovente, respectivamente. A partir de ello, los ciudadanos pueden solicitar que el documento esté a disposición en su versión extensa para ser consultado, con la finalidad de realizar observaciones. De forma adicional, si la obra en cuestión pudiera ser potencialmente grave para el estado de los ecosistemas, la Semarnat puede organizar una Reunión Pública de Información para que el promovente explique a la sociedad los aspectos técnico-ambientales relevantes y dé respuesta a las dudas de los asistentes.

Figura 2. Proyectos viales y decretos de protección ecológica en la Loma de Santa María (sur de Morelia): 2006-2011



\*Área Natural Protegida

\*\*Zona de Restauración y Protección Ambiental

Fuente: Elaboración propia con base en los diferentes proyectos de infraestructura vial propuestos en 2006, 2007, 2010 y 2011.

y riesgos de construir la citada vialidad influyeron en la cancelación del proyecto por parte del Ejecutivo del estado: el perredista Lázaro Cárdenas Batel.

Un segundo promovente de la vialidad conocida como “Megatúnel” lo fue el gobierno municipal en 2007, quien con el apoyo financiero del gobierno estatal propuso a través de un Fideicomiso de Proyectos Estratégicos, conformado predominantemente por la iniciativa privada, la construcción de esta obra sobre el ANP de la Loma de Santa María, pero con una trayectoria diferente al “Megapuerto”. El promovente presentó una MIA en el nivel estatal, la cual fue inmediatamente aprobada sin consulta previa, todo a discrecionalidad de las autoridades estatales de la SUMA en turno (Ávila, 2007).

La sociedad civil moreliana se organizó para la defensa del ANP y emprendió acciones de resistencia ciudadana como un campamento

permanente que duró más de seis meses en la zona donde se proyectaba hacer la vialidad. De igual manera, se inició una estrategia de defensa legal y se desarrolló una sólida argumentación técnica que cuestionó la viabilidad del proyecto. Como resultado, el proyecto tuvo que someter una MIA a nivel federal, además de que se le requirió la solicitud de cambio de uso de suelo forestal. La sociedad solicitó una consulta pública ante la Semarnat para emitir sus observaciones, misma que fue autorizada en junio de 2007. Sin embargo, la importante participación ciudadana y los requerimientos de la Semarnat fueron determinantes para que en agosto de ese año el gobierno municipal desistiera de ese intento (Manríquez, 2010).

El tercer intento fue promovido por el gobernador del estado en enero de 2010, quien a través de la SCOP realizó todas las gestiones para hacer efectivo el proyecto. Este proyecto fue una mezcla del Megapuerto con el Megatúnel y se denominó “Carretera Amalia Solórzano Bravo – Calle Baltazar Echave KM. 0 + 500 A 4 + 500” (popularmente conocido como la vialidad Altozano-Ocolusen). Igualmente, atravesaría el ANP (cuyo estatus había sido cambiado un mes antes) y la cuenca del Río Chiquito. Por las características e impactos de la obra, fue presentada la solicitud de autorización de la MIA en los niveles estatal y federal. Y como siempre, la SUMA aprobó la MIA del proyecto con la discrecionalidad característica: sin consulta ciudadana.

Para el caso de la MIA presentada para su aprobación en la Semarnat en abril del 2010, a solicitud de la ciudadanía hubo un proceso de consulta que culminó con una reunión pública en junio de ese año. La cantidad y calidad de los argumentos técnicos y legales enviados en el proceso de consulta a la Dirección de Impacto y Riesgo Ambiental influyeron en que el resolutivo emitido en febrero del 2011 por esa secretaría fuera negativo. Ello mostró además una actuación omisa y deficiente del promovente –la SCOP del gobierno del estado–, que meses atrás, en octubre de 2010, negó el cambio de uso del suelo forestal por incumplir con los requisitos solicitados.

En el caso específico de la MIA federal, el promovente no proporcionó información primordial en el proceso de evaluación ambiental, datos concretos, sistemáticos, objetivos y actualizados sobre el contenido y la calidad del ecosistema a impactar, en particular lo relacionado con

flora, fauna, suelo e hidrología; los efectos de la obra en materia ambiental; las medidas para atender el impacto que generaría, todo ello fundamental para demostrar que no se ponía en riesgo la integridad funcional y la capacidad de carga del ecosistema.

Asimismo, el proyecto no mostró congruencia con los criterios ecológicos que regulan obras y actividades, en particular el Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la Cuenca del Lago de Cuitzeo que prohíbe la remoción de cubierta forestal y cambio de usos de suelo.

Esta resolución llama la atención porque recupera las observaciones realizadas por la ciudadanía durante el proceso de consulta pública y durante la reunión pública de información realizada en junio del 2010, la cual, vale destacar, fue la primera que se realizó en el estado y una de las primeras 12 en el país.

Lo que queda claro después de comparar los tres momentos, proyectos y evaluaciones de MIA, es que el instrumento de la evaluación ambiental fue valorado de forma diferencial en el nivel estatal y federal. La SUMA evadió atender y dar el peso adecuado a las observaciones ambientales de expertos y ciudadanos que llamaron la atención sobre el peligro que implicaría construir la vialidad sobre una zona con inestabilidad de laderas y fallas geológicas activas, violentando además decretos y programas federales y estatales que protegían la zona a partir del reconocimiento de su función ambiental. Además, eludió su responsabilidad para elaborar, publicar y ejecutar el Programa de Manejo del ANP de la Loma de Santa María. La Semarnat logró ser una instancia de equilibrio de poderes e intereses que concurrían a nivel estatal mediante la observación de las leyes y reglamentos vigentes en materia ambiental.

En este sentido, se reconoce el funcionamiento de la MIA a nivel federal como un instrumento que permite proteger y resguardar zonas de alta relevancia natural ante el embate de intereses y sectores económicos con proyectos de desarrollo urbano que supeditan y subordinan lo ambiental. La clave fundamental está en que hace posible la participación social a través de la consulta pública, donde se hacen observaciones sobre los impactos ambientales de las obras en cuestión.

## **El Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la Cuenca del Lago de Cuitzeo y su desregulación para estimular la urbanización y construir el proyecto vial**

En el caso analizado se observa que, a nivel estatal, existen diferentes instancias de gobierno (como la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, SUMA, y el Poder Ejecutivo) que pueden modificar deliberada y libremente decretos y programas de ordenamiento ambiental.

Esto ocurrió por vez primera en diciembre de 2009, con la abrogación por parte del Ejecutivo del estado del ANP de la Loma de Santa María y la creación de la Zona de Restauración y Protección Ambiental la Loma de Santa María.<sup>6</sup>

En febrero del 2011 se emitió el resolutivo negativo de la MIA federal del proyecto promovido por SCOP (tercer intento). El mensaje fue llevado directamente por el subsecretario de la Semarnat al gobierno del estado, quien en conferencia de prensa comunicó que la causa principal de tal decisión negativa fue la existencia de una Unidad de Gestión Ambiental en el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Cuenca del Lago de Cuitzeo (POERCLC), justo en la zona donde se pretendía hacer la vialidad, es decir, la Loma de Santa María. El mensaje era claro: había que desregular la UGA para hacer factible su aprobación.

Dos días después de tal anuncio, la SUMA, a través de su secretaria, Catalina Rosas, inició el proceso de modificación del POERCLC, aprobado apenas en 2006. Esto fue con la finalidad de actualizar el polígono de la Loma de Santa María, sustituirlo como ANP y ponerlo como ZNPA, lo que permitiría eliminar las Unidades de Gestión Ambiental problemáticas para la construcción de la vialidad y futuros proyectos de urbanización. De igual manera, la actualización de los polígonos de Centros de Población de los municipios incluidos en el POERCLC, considerados

<sup>6</sup> En la resolución de la MIA evaluada durante el 2010 se menciona la existencia de una controversia por el cambio de estatus del ANP de la Loma de Santa María. Ésta estaría fundada en el hecho de que el cambio fue realizado sin observar los procedimientos que la Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán de Ocampo (LAPPNEMO) establece para la creación y modificación de áreas naturales protegidas, esto es, sin publicar los estudios justificativos, sin convocar a consulta pública y sin realizar los foros de información y consulta.

como UGA, posibilitaría la expansión metropolitana de Morelia. Es decir, se eliminarían estas áreas de la regulación ambiental del POERCLC y se estimularía la urbanización propuesta en el Programa Metropolitano de Morelia, altamente cuestionado por promover la especulación del suelo durante la consulta pública de mayo del 2011.

Debe recordarse que el Ordenamiento Ecológico es un instrumento de política ambiental para regular o inducir el uso del suelo y actividades productivas que promuevan el desarrollo, por lo que los diferentes niveles de autoridad están obligados a considerar como de observancia obligatoria para diseñar, elaborar, implementar y modificar programas de desarrollo urbano (LAPPNEMO, 2007).

En el proceso de actualización del POERCLC sometido a consulta pública por la SUMA, las observaciones ciudadanas se concentraron en señalar:

- La carencia de fundamento legal para la integración de los polígonos correspondientes al ámbito de aplicación de los programas de desarrollo urbano de los centros de población como unidades de gestión ambiental. La LGEEPA, en su reglamento en materia de ordenamiento ecológico territorial, y la LAPPNEMO precisan la ubicación de los asentamientos humanos (población que habita en la mancha urbana existente) y no de los centros de población (entendidos como ámbitos de aplicación de los programas de desarrollo urbano) en los ordenamientos ecológicos territoriales regionales.
- Que el procedimiento se inició sin que la SUMA evaluara que los Programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población de los municipios involucrados fueran respetuosos del POERCLC, situación que de ser positiva haría ociosa la modificación basada en el supuesto de que la planeación urbana debe estar supeditada a los ordenamientos ecológicos.

Cabe señalar que la instancia que mostró preocupación por la modificación de tal ordenamiento fue el Consejo del Agua de la Cuenca del Lago de Cuitzeo, que incluye la representación de sectores sociales, privados y gubernamentales. Sin embargo, la SUMA presionó a los

alcaldes que cuestionaban tal iniciativa y sólo algunos representantes del uso ecológico y social emitieron opiniones y observaciones por escrito donde señalaban la intención de la SUMA de urbanizar en vez de proteger el medio ambiente y la amenaza que representaba para los recursos hídricos al estar la cuenca de Cuitzeo en condiciones deficitarias (estrés hídrico) y con alto deterioro ambiental.

De acuerdo con la LAPPNEMO (POE, 2007) y su Reglamento (artículo 22, 24) (POE, 2010), el decreto de creación del Programa de Ordenamiento Ecológico de la Cuenca del Lago de Cuitzeo (artículo 5, 7 y 11) (POE, 2006), la planificación del desarrollo urbano debe sujetarse al cumplimiento de los ordenamientos ecológicos territoriales regionales y locales, de manera que la elaboración, implementación y modificación de los PDUCP deben considerar las disposiciones del POE regional (artículo 23, capítulo V del Reglamento de la LAPPNEMO).

En función de lo anterior, la SUMA debía haber proporcionado información sobre las acciones llevadas a cabo antes de proponer la modificación del OE del lago de Cuitzeo, en particular sobre la instrumentación y evaluación del mismo, con la finalidad de observar el funcionamiento y la utilidad de su aplicación, o en su caso, sus limitantes, así como los resultados de la verificación y que en los programas de desarrollo urbano de los Centros de Población hasta ahora aprobados (y que por lo tanto son ahora la justificación para la modificación del OET del lago de Cuitzeo) se siguieran los lineamientos y directrices contenidos en el ordenamiento vigente, antes de pensar en integrarlos y modificarlo.

Como se observa, la SUMA incumplió con la realización de los talleres de planeación como parte de la consulta pública, así como con la reunión pública de información, que es especificado en la legislación ambiental estatal.

Tales acciones son consideradas fundamentales para promover una participación amplia, informada y corresponsable de la sociedad. La aprobación fue con una gran urgencia, en sólo dos meses, mayo de 2011 y publicada su modificación en el *Periódico Oficial* del estado de Michoacán en julio del 2011. Con ello, la SUMA eliminó el principal obstáculo para que fuera aprobada la MIA federal del proyecto vial, Altozano-Ocolusen: desregular la UGA correspondiente al área natural

protegida de la Loma de Santa María a través de la modificación del POERCLC.

### **La nueva embestida desregulatoria: el gobierno federal entra en acción al promover el proyecto vial negado por la Semarnat**

El mismo proyecto conocido como Altozano-Ocolusen que en febrero de 2011 fue negado por la Semarnat, cambió de promovente a partir de octubre de 2011. El gobierno federal, por medio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (sct), se convirtió en el nuevo actor de un conflicto socioambiental de más de seis años en la ciudad de Morelia (Figura 2). Una de las posibles explicaciones está en el gran interés del Ejecutivo Federal y los compromisos asumidos con las élites empresariales por impulsar ese proyecto inmobiliario comercial,<sup>7</sup> que es considerado como detonante de la modernización y el desarrollo urbano de Morelia.

Más que forzada estuvo la participación de la sct en el proyecto Altozano-Ocolusen: construir una vialidad urbana de menos de cinco kilómetros que no es de competencia federal, dado que se ubica dentro de la ciudad y no comunica con un camino federal. La diferencia entre ambos proyectos (el de scop y la sct) fue sólo su nombre: “Segunda etapa del libramiento sur de Morelia, tramo ramal Camelinas”, que ingresó con una MIA bajo la modalidad regional ante la Semarnat.

Es importante señalar que una condición diferente entre febrero y octubre del 2011 fue que la SUMA modificó en julio del 2011 el POERCLC para dejar sin efecto la unidad de gestión ambiental que protegía el área y prohibía la construcción de ese tipo de obras. Esto se hizo con el objeto de allanar el escenario de gestión para que las dependencias públicas federales entraran en escena promoviendo el proyecto vial.

<sup>7</sup> Debe notarse que el presidente de la República estuvo presente en la inauguración del campo de golf “Altozano” (16 de octubre de 2008) y en la del centro comercial “Paseo Altozano” (29 de septiembre de 2010). En el discurso inaugural del centro comercial se comprometió públicamente ante el empresario Francisco Medina, principal impulsor de ese complejo inmobiliario, a construir la infraestructura vial necesaria para promover el desarrollo de la ciudad, en el marco de una alianza entre el gobierno federal con los empresarios. Véase [<http://www.youtube.com/watch?v=Vgbles1DJtE>].

Con ello se buscaría vencer la resistencia de los ciudadanos que se habían organizado para defender el patrimonio natural, mediante las vías de gestión que establecen las leyes y haciendo valer los instrumentos de protección ambiental vigentes en la zona.

Una vez ingresada la MIA por la SCT (en octubre de 2011), la ciudadanía solicitó a la Semarnat la consulta pública. Ésta inició en noviembre de 2011 con el fin de recibir observaciones por escrito. La citada secretaría señaló una fecha tentativa para la reunión pública de información: finales de diciembre del 2011. Sin embargo, en ese mismo mes, la SCT se desistió de continuar con el procedimiento ante la Semarnat al encontrar un nuevo obstáculo legal: la existencia del área natural protegida “Francisco Zarco”, contigua a la Loma de Santa María, que era afectada con la construcción del citado proyecto vial.

Nuevamente, el camino para el gobierno estatal fue la desregulación de los instrumentos de protección ambiental para avanzar en la embestida urbanizadora, en este caso alterar los límites del polígono del ANP con la categoría de Parque Urbano Ecológico “Francisco Zarco” (publicada en el *Periódico Oficial* el 15 de febrero de 2008). Una simple carta, sin valor jurídico, fue emitida semanas antes de que la titular de la SUMA concluyera su gestión, donde señalaba que el polígono del ANP quedaba fuera de la zona de influencia del proyecto vial.

Fue así como el 30 de enero de 2012 la SCT ingresó nuevamente el mismo proyecto vial, con la salvedad de que anexaba una carta de la ya para entonces ex secretaria de la SUMA (Catalina Rosas, candidata a diputada federal por el PRD) que aseguraba que no se afectaba la citada ANP. La ciudadanía solicitó la consulta pública en tiempo y forma, y un mes después, con una urgencia casi inusitada, la Semarnat publicaba en la *Gaceta Ecológica* la autorización de la consulta (iniciada 15 días atrás, es decir, el 17 de febrero) y al mismo tiempo anunciaba la realización de la reunión pública en un lapso menor a una semana (7 de marzo). Todo ello sin dar aviso previo a los solicitantes de la consulta y con una prisa inusual que nos hace sospechar que se pretendía asegurar una escasa participación social.

A pesar de ello, la reunión pública fue bastante nutrida, con argumentos de calidad por parte del sector académico y la ciudadanía.

Más de 100 observaciones se entregaron por escrito a la Semarnat. La mayoría de los argumentos vertidos cuestionaban: *a)* los impactos ambientales del proyecto vial, al pretender construirse en una zona de alta importancia ecológica e hidrológica; *b)* el elevado riesgo que se generaría en una zona densamente poblada de la ciudad: Ocolusen, con alrededor de 10 mil habitantes, con la construcción de túneles y caminos, en una zona con presencia de fallas geológicas de tipo estructural y activas, y con alta inestabilidad de laderas y presencia de bloques de gran volumen y peso; *c)* las irregularidades y violaciones a las leyes ambientales con el citado proyecto, la omisión dolosa de información y el plagio en la MIA.

Como era de esperarse, la prisa de la Semarnat por aprobar el proyecto vial se plasmó un mes después de realizada la reunión pública, el 10 de abril de 2012. El resolutivo fue favorable para la SCT y sin mayores condicionamientos autorizó la realización del citado proyecto. Omitió dar respuesta fundamentada y detallada a los argumentos vertidos en forma oral y escrita en la consulta pública.

De la manera en que ocurrieron las cosas, parecería que las leyes y los instrumentos de política pública que de ellas derivan, particularmente en materia ambiental en Michoacán, son modificados por las autoridades estatales en estrecha coordinación con las autoridades federales y municipales, para asegurar que los ciudadanos restrinjan su capacidad de gestión para la protección del ambiente y la conservación de su patrimonio natural.

Todo ello para cumplir puntualmente con la encomienda que les hicieran las élites empresariales, ligadas a capitales nacionales y transnacionales, para construir un acceso vial a un complejo comercial e inmobiliario privado (Altozano), que sin duda incrementaría el valor de sus inversiones y estimularía la urbanización, en perjuicio de una cuenca hidrológica estratégica para la ciudad de Morelia y el ANP de la Loma de Santa María.

Algunos ejemplos que resumen esta tendencia desregulatoria del Estado son: el nuevo estatus legal de la Loma de Santa María como zona de restauración ecológica y el intento de abrogación del ANP (diciembre de 2009); la modificación del POERCLC (mayo de 2011); los constantes cambios al programa de desarrollo urbano de Morelia (junio de

2010); la creación por decreto de una zona metropolitana en la ciudad de Morelia (2011); los cambios discrecionales y sin valor legal del polígono del ANP con categoría de Parque Ecológico “Francisco Zarco” (2012); y la autorización *de facto* por parte de la Semarnat de la manifestación de impacto ambiental del proyecto vial Altozano-Ocolusen (2012), a pesar de todos los fundamentos científicos y legales vertidos por la ciudadanía en el proceso de consulta pública.

Es evidente la coordinación intergubernamental en este caso: el Ayuntamiento de Morelia, presidentes municipales de diferentes partidos, el gobierno estatal y, recientemente, el gobierno federal, como promotores de la construcción de vialidades a través de la Loma de Santa María y la cuenca del Río Chiquito, aun con todos los instrumentos ambientales y urbanos vigentes que protegen dicha zona. Detrás de estos cambios se omite la existencia de ecosistemas forestales en una cuenca hidrológica vital para la ciudad de Morelia y la cuenca del lago de Cuitzeo, que se encuentran además en alto grado de presión hídrica (según la Comisión Nacional del Agua), lo que en términos de lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, es razón suficiente para no autorizar el cambio de uso del suelo forestal. Lo lamentable de esta historia es que hasta 2011, el gobierno federal había tenido una actuación hasta cierto punto institucional y legal, pero esto se revirtió en 2012, al refrendar su apoyo al interés privado por encima de los intereses colectivos: el derecho a un ambiente sano y a una vivienda segura, sin riesgos para los morelianos.

Cabe señalar que ante una sociedad que se ha organizado y capacitado para defender por la vía legal su patrimonio natural, el gobierno del estado llevó a extremos aberrantes su estrategia de control de la participación ciudadana. Con el propósito de desactivar las prerrogativas jurídicas de los ciudadanos en materia ambiental, la SUMA promovió y logró que el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del gobierno del estado de Michoacán (ITAIMICH) acordara en enero de 2010 la reserva de la información pública en materia ambiental del estado, particularmente la referida a Áreas Naturales Protegidas, programas de desarrollo urbano y metropolitanos, ordenamientos ecológicos territoriales y dictámenes de congruencia expedidos por la SUMA, violando derechos humanos, garantías constitucionales y dere-

chos reconocidos en tratados internacionales y leyes generales. Con esto quedó claro el desprecio a la sociedad y la cerrazón de los canales de participación para evitar la afectación de los proyectos emprendidos por el Estado (en sus tres niveles) y favorecer los intereses de las élites empresariales.

## **Reflexiones finales**

El análisis del caso de la ciudad de Morelia, en particular lo ocurrido con el ANP de la Loma de Santa María, revela los diversos actores e intereses que con proyectos diferentes construyen el territorio bajo la observación y promoción –según sea el caso– de los gobiernos municipal, estatal y federal.

Durante los últimos tres lustros, el Estado ha asumido un papel como promotor del desarrollo urbano a través de la liberalización del suelo ejidal, la desregulación ambiental y la valorización de las inversiones inmobiliarias. Con ello ha buscado garantizar las condiciones más favorables para que los empresarios (y también los políticos) impulsen sin obstáculos sus proyectos privados a través de:

- La inversión de recursos públicos en infraestructura y servicios urbanos en una zona otrora de propiedad social.
- La modificación de decretos de protección ecológica, programas de desarrollo urbano y programas de ordenamiento ecológico para desregular y mercantilizar tierra –antes comunal o ejidal– y transferir el suelo agrícola o forestal como reserva para el crecimiento urbano y la especulación inmobiliaria.
- La flexibilización de la evaluación de los instrumentos de protección ambiental en los niveles estatal y federal, en particular las MIA, para hacer factibles proyectos hasta entonces restringidos.

Esto muestra a un Estado que violenta leyes e instrumentos ambientales, así como de derechos humanos, con el fin de posibilitar la privatización de los espacios públicos y bienes comunes. Las conse-

cuencias observables de esta “neoliberalización de la naturaleza” se ubican en cuatro aristas:

- a) *El retroceso de los avances en materia de planeación urbana y ordenamiento ecológico.* Con ello, la iniciativa privada se ha apropiado –con la ayuda y bajo la mirada aprobatoria y condescendiente de los gobiernos federal, estatal y municipal– de zonas resguardadas por diversos instrumentos de protección ambiental para proyectos inmobiliarios, comerciales y recreativos que, lejos de beneficiar a la comunidad, despojan a actores rurales de recursos de propiedad social y uso colectivo.
- b) *La degradación de bienes ambientales por la urbanización de zonas que antes tenían algún esquema de protección ecológica.* Este proceso tenderá a agudizarse con la potencial construcción de una vialidad, autorizada en la otrora ANP, pese a que existen alternativas de acceso vial a la Loma de Santa María con un menor costo económico y ambiental, así como un mayor beneficio social. De hacerse esta vialidad, el impacto ambiental en la cuenca del lago de Cuitzeo y en particular en la sustentabilidad de la ciudad de Morelia será significativo al atentar contra la dinámica de los ecosistemas, la preservación y la conservación de los servicios ambientales, la diversidad biológica de la zona, e incluso contra la seguridad y vida de los habitantes de la parte baja de la cuenca, donde se ubica una falla geológica activa (La Paloma) y hay inestabilidad de ladera (Ocolusen). La omisión del riesgo ambiental por parte de las autoridades (en este caso la Semarnat y la SCT) es sin duda uno de los mayores cuestionamientos del citado proyecto vial.
- c) *Respuesta social vigorosa.* La sociedad civil moreliana ha mostrado preocupación, así como capacidad de organización y movilización para la defensa y conservación de un área de relevancia ecológica. Este comportamiento no es nuevo. De hecho, el reconocimiento y la protección de la Loma de Santa María mediante su decreto como ANP (2003) es producto de la gestión social. La participación ciudadana ha permitido la defensa argumentada de la conservación de su estatus como ANP y

la oposición a la construcción de la vialidad en sus diferentes versiones (2006, 2007, 2010, 2011 y 2012). La construcción de ciudadanía se expresa en el ejercicio de los espacios de participación que las leyes y reglamentos les otorgan (consejos ciudadanos, consultas públicas, instancias de defensa jurídica, entre otros), además de las acciones colectivas directas como movilizaciones, foros de discusión y análisis, reuniones públicas, presencia en medios de comunicación y espacios de defensa permanentes (campamentos en las zonas potencialmente afectadas). Por ello el escenario futuro (inmediato) anuncia un conflicto socioambiental entre el gobierno federal y la ciudadanía, donde esta última podrá hacer uso de diferentes instrumentos de presión, desde iniciativas legales hasta la protesta social. Pero donde también existen grandes riesgos por la rigidez y el autoritarismo mostrado por el Estado al ser criminalizada la protesta social, como ha ocurrido recientemente en Michoacán.

- d) *Contrapesos institucionales a las instancias de gobierno municipal, estatal y federal.* El Poder Legislativo (federal y estatal) y la Semarnat (hasta diciembre de 2011) actuaron como instancias mediadoras para el cumplimiento de la legalidad. En el primer ámbito se pugró por el retorno del estatus como ANP de la Loma y se hizo un exhorto al gobierno del estado a estudiar vialidades alternativas. Por su parte, la Semarnat, en apego a la legalidad y a los variados argumentos técnicos y científicos, negó en 2010 la aprobación de la MIA del proyecto vial, contraviniendo la posición de la SUMA del gobierno del estado de Michoacán que ante el mismo proyecto, pero en evaluación flexible del instrumento de protección ambiental (MIA estatal), en dos ocasiones había autorizado el proyecto. No obstante, de último momento, al tener mayor injerencia la federación y ser la SCT promotora del proyecto vial, la presión fue mayor para la Semarnat y tuvo que cambiar su papel institucional por uno de permisividad y omisión de la legalidad. Aprobó un proyecto que desde 2006 ha sido altamente cuestionado por la sociedad por todos los impactos ambientales y riesgos geológicos asociados, cuestión que sin duda conlleva al surgimiento de mayores tensiones y a

la emergencia de un conflicto socioambiental innecesario, por los altos costos y riesgos que puede generar.

Por su parte, la SUMA muestra dificultad para seguir los lineamientos y directrices contenidos en los marcos normativos que está obligada a cumplir, así como facilidad para aprobar manifestaciones que a nivel federal son denegadas. Por ello ha sido muy receptiva a eliminar los impedimentos que está a su alcance sortear, modificando –pese a las peticiones y recomendaciones del COEEO en 2007 y de la CEDH en 2007 y 2011– decretos y ordenamientos ecológicos, transformando así el ANP en ZRPA, lo que ha implicado no sólo cambiar de estatus a la zona, sino disminuir su superficie. Igual situación se tuvo con la “actualización” del Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la Cuenca del Lago de Cuitzeo. Con ello ha eliminado cualquier obstáculo para la construcción de la vialidad. Esto evidencia un papel ambiguo y contradictorio de esta secretaría, al ser la instancia responsable de la gestión urbana y ambiental en el estado, cuyo actuar muestra el sometimiento de la política ambiental a la urbana, cuando por ley debería ser a la inversa, es decir, lo ambiental debería condicionar la urbanización para garantizar la sustentabilidad del desarrollo local y regional.

Lo persistente en esta historia de conflicto socioambiental y desregulación es la presión de las élites empresariales que son las beneficiarias directas e impulsoras de la construcción de una vialidad financiada 100% con recursos públicos y que en diferentes momentos ha sido promovida por los tres niveles de gobierno. A su favor tienen las constantes modificaciones a los marcos normativos que protegen a la Loma de Santa María, con lo que se favorece la expansión urbana y especulación inmobiliaria.

Y en contra tienen el desgaste que puede generar un conflicto que podría tornarse aún más complejo al lograr alianzas con otros actores (estudiantes, maestros), así como el costo político que puede significar un desastre ocasionado por la construcción de una obra (túneles, camino) que en su debido momento ha sido anunciada como de alto riesgo para los morelianos por la existencia de una falla activa y una ladera inestable.

## Bibliografía

- Aguilar, Luis F. (2000), “La reforma del Estado mexicano”, en José Luis Méndez, *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, pp. 137-176.
- Ávila, Patricia (2004), “Especulación del suelo y deterioro socioambiental en la ciudad de Morelia”, en Catherine Ettinger y Alfonso Iracheta, *Hacia la sustentabilidad en barrios y centros históricos*, México, SUMA-UMSNH-Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad, pp. 39-53.
- (2007), “Del megapuerto al megatúnel: la historia de un megadespilfarro”, *La Jornada Michoacán*, 16 y 17 de febrero.
- (2009), “Hacia la insustentabilidad urbano-ambiental de Morelia: el proyecto de modificación del programa de desarrollo urbano”, en *La Jornada Michoacán*, 10 junio.
- (2010a), “Un atentado al patrimonio natural de Morelia: el nuevo decreto de la Loma de Santa María”, *La Jornada Michoacán*, 20 de enero.
- (2010b), “La Loma de Santa María y sus disyuntivas: ¿privatización de la naturaleza o sustentabilidad urbana?”, *La Jornada Michoacán*, 31 de marzo.
- Calva, José Luis (1988), *Los campesinos y su devenir en las economías de mercado*, México, Siglo XXI.
- Castree, Noel (2008), “Neoliberalising nature: Processes, effects, and evaluations”, *Environment and Planning A*, núm. 40, pp. 153-173.
- Diario Oficial de la Federación* (1936), “Decreto que declara Zona Protectora Forestal Vedada la Cuenca Hidrográfica del Río Chiquito de Morelia”, 8 de septiembre de 1936, Michoacán.
- (1936), “Decreto que delimita la Zona Protectora Forestal Vedada de la ciudad de Morelia”, 26 de octubre de 1936, Michoacán.
- (1988), “Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”, 28 de enero de 1988, México.
- Garnier, Leonardo (2004), “El espacio de la política en la gestión pública”, en Luiz Carlos Bresser-Pereira *et al.*, *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica-CLAD, pp. 91-138.

- Harvey, David (2004), *El nuevo imperialismo*, Madrid, Akal.
- IMDUM (1998), *Programa de Desarrollo Urbano de Morelia*, México.
- (2004), *Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia*, México.
- (2010), *Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia*, México.
- Lowi, Theodore J. (1996), “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 89-118.
- Manríquez, Yurixhi (2010), *Análisis del área natural protegida Loma de Santa María como escenario de conflicto socioambiental: el caso del proyecto vial megatúnel*, tesis de licenciatura en Biología, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Oszlak, Oscar (2004), “Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica”, en Luiz Carlos Bresser-Pereira *et al.*, *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica-CLAD, pp. 139-194.
- Periódico Oficial del Estado* (1984), “Declaratoria de preservación ecológica para la ciudad de Morelia”, 10 de diciembre de 1984, Michoacán.
- (1993), “Decreto que declara Área Natural Protegida, con el carácter de Zona Sujeta a Conservación Ecológica, la ‘Loma de Santa María’ y depresiones aledañas, con una superficie de 232-79-73.88 hectáreas, ubicadas en el municipio de Morelia”, 19 de agosto de 1993, Michoacán.
- (2006), “Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la Cuenca del Lago de Cuitzeo”, 13 de junio del 2006, Michoacán.
- (2007), “Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán de Ocampo”, 20 de diciembre del 2007, Michoacán.
- (2009), “Decreto que Declara Zona de Restauración y Protección Ambiental la Loma de Santa María y Depresiones Aledañas del Municipio de Morelia”, 31 de diciembre de 2009, Michoacán.
- (2010), “Reglamento de la Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán de Ocampo”, 12 de agosto del 2010, Michoacán.

- 2011), “Decreto por el que se establece el Programa de Ordenamiento Ecológico Estatal del Estado de Michoacán de Ocampo, Michoacán”, 11 de febrero de 2011.
- Sedue (1983), *Plan de Desarrollo Urbano de Morelia*, México.
- (1987), *Plan Director de Desarrollo Urbano de Morelia*, México.
- SUMA (1991), *Plan Director de Desarrollo Urbano de Morelia*, México.
- Téllez, Luis (ed.) (1993), *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*, México, Fondo de Cultura Económica.

Fecha de recepción: 18 de noviembre de 2011

Fecha de aceptación: 9 de febrero de 2012

Fecha de publicación: 29 de junio de 2012



# El derecho de los indígenas a una defensa adecuada en el nuevo sistema de justicia penal en México

*Sidney Ernestina Marcos Escobar<sup>1</sup>*

Este ensayo busca evidenciar que de acuerdo con la composición pluricultural de México es necesario respetar los derechos de los pueblos indígenas plasmados en el artículo 2º constitucional y en instrumentos internacionales; sin embargo, actualmente el artículo 20 constitucional relativo a los derechos del imputado en todo proceso penal no otorga el derecho de contar con un intérprete o traductor desde el inicio de un proceso para las personas que no comprenden suficientemente el español por hablar una lengua indígena nacional, lo cual afecta su esfera jurídica al dejarlos en estado de indefensión.

*Palabras clave:* indígenas, Constitución, proceso penal, esfera judicial, derechos indígenas, problemas del idioma.

## **The right of indigenous people to an adequate defense in the New Mexican Penal System**

The main purpose of this paper is to demonstrate that according to the pluricultural composition of Mexico it is imperative to respect the rights of indigenous people, as shown in the 2<sup>nd</sup> article of the Constitution, as well as in international agreements. Nevertheless, the current 20<sup>th</sup> article of the Constitution does not grant an interpreter or translator in the prosecution of people whose mother tongue is and indigenous language and not Spanish. That affects their judicial sphere, leaving them aside in a defenseless position.

*Keywords:* indigenous people, Constitution, prosecution, judicial sphere, indigenous rights, language problems.

<sup>1</sup> Licenciada en Derecho por la Universidad Veracruzana. Estudiante de la maestría en Derecho Constitucional y Administrativo de la Universidad Veracruzana. Actualmente labora en el Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Líneas de investigación: Derecho Constitucional y Derecho Penal. Correo electrónico: sidneymaresc@hotmail.com

## Introducción

La Constitución de un país debe garantizar la libertad y la seguridad jurídica, estableciendo garantías penales y procesales para alcanzar el alto fin de justicia social. Es innegable que nuestra Constitución establece garantías –penales sustantivas, procesales y de carácter ejecutivo– con las cuales se trata de dar protección al individuo en todos los aspectos. Al respecto, Zamora-Pierce afirma que los derechos humanos son, cada vez más, elementos capitales de la cultura jurídica universal y que la diferencia entre su simple enunciación y su verdadera aplicación da la medida de nuestro mundo (Zamora-Pierce, 2006: x).

El artículo 20 constitucional menciona los derechos que tiene el imputado, los cuales son necesarios para que tenga una verdadera defensa en materia penal. El derecho a conocer la naturaleza y causa de su acusación –esto es, el delito que se le reprocha a una persona–, el derecho a que se le reciban los testigos y demás pruebas que ofrezca, el derecho a una defensa adecuada, entre otros, son considerados en su conjunto como aquellos que garantizan que la acusación que se realice en contra de una persona pueda ser contestada efectivamente por ésta y con ello pueda afirmarse que se respetan los derechos fundamentales de todas las personas.

En otras palabras, el artículo 20 constitucional es fundamental en un sistema procesal penal acusatorio, ya que su observancia se traduce en un proceso penal justo; sin embargo, pese a la reforma constitucional en materia penal de 2008, aún quedan algunos aspectos que revisar en torno a este numeral, el cual, tras señalar su importancia histórica y jurídica en el ámbito constitucional, vale la pena complementar ante la composición pluricultural de México.

No cabe duda de que sin una defensa adecuada el imputado no podrá tener un proceso justo y equitativo.

En esta tesitura se han presentado debates sobre los derechos de los indígenas, sobre todo de aquellos derechos que debieran ser respetados dentro de los procesos penales en los que se ven involucrados, pues no obstante que en instrumentos internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos se señala que “toda per-

sona inculpada de delito tiene derecho de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal” (artículo 8), en el apartado B del artículo 20 constitucional, que es donde se señalan las garantías de todo imputado en procesos penales, no se hace mención a la figura del intérprete o traductor que debiera asistir a aquél cuando se trate de un indígena que no comprenda suficientemente el español.

Amén de que en el artículo 2º constitucional se reconocen los derechos de los pueblos indígenas, aún falta que esto se armonice con el artículo 20 constitucional –que, como se dijo, es fundamental para el proceso penal–, el cual debiera establecer el derecho de ser asistido por un intérprete o traductor cuando el imputado se trate de un indígena y por ello no hable o comprenda suficientemente el idioma español, pues de esta forma habría congruencia con el respeto que el Estado mexicano le debe a cada grupo étnico en el territorio.

No puede dejarse de lado que América es un continente con una gran población indígena y que a lo largo del territorio mexicano existe una gran variedad de lenguas indígenas que definen la existencia de una rica conformación étnica, lo cual le ha dado a nuestro país una reconocida riqueza pluricultural. México es un país multiétnico, pluricultural, diverso, con alrededor de 41 millones de indígenas (Beltrán, 2006: 1), sin embargo, las demandas históricas de los pueblos indígenas conocidas en los últimos años no han sido satisfechas. El respeto y reconocimiento de sus derechos fundamentales es menester para hablar entonces de igualdad de condiciones entre los mexicanos.

El presente ensayo se realiza con la finalidad de plantear el problema de la falta de reconocimiento constitucional del derecho a un intérprete como parte de las garantías del imputado cuando éste pertenezca a algún grupo étnico y por tanto no comprenda suficientemente el español, ya que esta circunstancia es precisamente una de las que impide que un proceso penal seguido en contra de un indígena en México cumpla con el cometido de ser justo y equitativo, pues al no respetarse este derecho, mismo que es reconocido en tratados internacionales de los que México es parte, se vulnera el derecho a una defensa adecuada.

## El proceso penal actual en México

Tras la reforma constitucional en materia penal que implementa el sistema procesal penal acusatorio en México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008, inició una transformación tanto en la administración como en la procuración de justicia en el país. Esta reforma, a decir de los expertos, es una de las más importantes de los últimos cien años (SCJN, 2008: 33). En la mesa de debate se discutieron puntos importantes que culminaron con la reforma de dos párrafos del artículo 16, tres párrafos del artículo 17, los artículos 19 y 20 y un párrafo del artículo 21, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tras la reforma citada, el artículo 20 constitucional pasó de tener dos apartados –un apartado A que señalaba las garantías del inculpa-do y un apartado B que precisaba las garantías de la víctima u ofendi-do en todo proceso de orden penal– a tener tres que se distribuyeron de la siguiente manera: el apartado A, *De los principios generales*; el apartado B, *De los derechos de toda persona imputada*; y el apartado C, *De los derechos de la víctima u ofendido*, en cuyo primer párrafo se señala que el proceso penal será acusatorio y oral, y que se regirá por principios como la publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

Hasta aquí, podemos mencionar que el artículo 20 constitucional es uno de los más importantes para el proceso penal en México; sin embargo, es necesario señalar también que en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional se proclaman derechos fundamentales de carácter procedimental y es en su párrafo tercero donde se hace especial referencia a los juicios de orden criminal.

Como se mencionó, después de su reforma el 18 de junio de 2011, el artículo 20 constitucional contempla un apartado A que se refiere a los principios generales que lo rigen, señalando la publicidad, la contradicción, la concentración, la continuidad y la inmediación; aunado a esto, en su apartado B se mencionan aquellos derechos cuyo respeto es necesario para que pueda hablarse de una adecuada defensa penal. El artículo en comento precisa los derechos de toda persona imputa-da en un proceso penal: que se presuma su inocencia mientras no se

declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa; el derecho que tiene a declarar o guardar silencio; que se le informe sobre los hechos que se le imputan; que se le reciban las pruebas que ofrezca; que le sean facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso, entre otros.

Ahora bien, el derecho a una defensa adecuada es de suma importancia en el proceso penal y, por lo tanto, fundamental para el respeto de las demás garantías del imputado. Cuando se tiene una defensa adecuada, es posible saber si resulta conveniente o no declarar, o si es preferible guardar silencio, se conoce en qué consiste la acusación, qué pruebas pueden presentarse, etcétera.

Por lo anterior resulta conveniente referirnos a algunas de las garantías del imputado consagradas en el artículo 20 constitucional vigente que evidencian que en el proceso penal la comunicación entre las partes y con las autoridades debe ser posible y efectiva en todo momento.

Fracción II del artículo 20 constitucional: la garantía de no autoincriminarse.

A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibido y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio.

A lo largo de los años, el Derecho Procesal Penal aceptó como verdad indiscutible el apotegma “la confesión es la reina de las pruebas”. Así se expresaba la valoración de esta probanza como plena. Si el acusador producía la confesión del reo, se veía relevado por completo de la carga probatoria (Zamora-Pierce, 2006: 177).

En alguna época los fiscales encontraron en la tortura producida al reo una forma eficaz y expedita de obtener la confesión, y fue de esa forma que llegaron a desarrollar métodos de tormento que desembocaban inevitablemente en que el reo aceptara una culpa que muchas veces no tenía:

Después de extendido, los verdugos queman a fuego lento la piel de las demás partes del cuerpo del sometido a inquisición; o torturan las extremidades de sus dedos, clavándoles pequeñas cuñas con pez entre las uñas y la carne, y haciendo que ardan luego las cuñas clavadas, o hecho un toro o un asno de metal y recalentado poco a poco al fuego, ponen en él al delincuente e intensifican más y más el calor hasta que los dolores llegan al límite de lo inconcebible [...] La tortura, según la definición que de ella daban los doctores, en sentido jurídico, no era una pena, es decir, una sanción aflictiva aplicada a quien ya se hubiese reconocido reo de un delito, sino una *quaestio* procesal, un modo de esclarecer la verdad, a fin de decidir ante todo si el imputado era culpable o inocente *queastio est veritatis indagatio per tormentum* (la cuestión es la investigación de la verdad por medio del tormento). De manera que, si por medio de la tortura llegaba el juez a convencerse de que la acusación era infundada (que también esto podía ocurrir, aunque raras veces), el inocente, devuelto en parihuelas a su casa con los brazos y las piernas maltrechos, podía consolarse pensando que aquello no había sido jurídicamente una pena, sino una simple *quaestio* llevada a feliz término (Calamandrei, 1974: 58 y 60).

Encontramos en Cesare Beccaria al doctrinario al que habremos de referirnos cada vez que nos dediquemos a la búsqueda de las primeras raíces de los derechos humanos en materia de procedimiento penal. En su obra *De los delitos y las penas*, escrita a finales del siglo XVIII, Beccaria afirmaba:

A un hombre no se le puede llamar reo antes de la sentencia del juez, ni la sociedad puede negarle su protección pública, sino cuando se haya decidido que ha violado los pactos con que se la otorgó, ¿Cuál es, pues, el derecho, si no es el de la fuerza, que dé potestad a un juez para aplicar una pena a un ciudadano mientras se duda todavía si es reo o inocente? No es nuevo este dilema, o el delito es cierto o es incierto: si es cierto, no le conviene otra pena que la establecida por las leyes, y son inútiles los tormentos porque es inútil la confesión del reo; si es incierto, no se debe atormentar a un inocente, ya que tal es, según las leyes, un hombre cuyos delitos no están probados [...] Pero agrego, además, que es querer confundir todas las relaciones, exigir que un hombre sea al mismo tiempo acusador y acu-

sado; que el dolor pase a ser el crisol de la verdad, cual si el criterio de ella residiera en los músculos y en los nervios de un desdichado [...] Entonces la respuesta del reo es tan inevitable y necesaria como las impresiones del fuego o del agua. Entonces el inocente sensible se proclamará reo, si cree que con ello hará cesar el tormento. Toda diferencia entre culpables e inocentes desaparece por el medio mismo que se pretende empleado para descubrirla. Este es el medio seguro para absolver a los criminales robustos y condenar a los inocentes débiles [...] Una extraña consecuencia, que necesariamente se sigue del uso de la tortura, es que al inocente se le pone en peor condición que al reo; pues si a ambos se les aplica el tormento, el primero lleva las de perder; ya que, o confiesa el delito y se le condena, o se le declara inocente, y ha sufrido una pena indebida. En cambio, el reo tiene una probabilidad a su favor, toda vez que si resiste con firmeza a la tortura, se le debe absolver como inocente, con lo cual ha cambiado una pena mayor en otra menor. Por consiguiente, el inocente, no puede más que perder, y el culpable puede ganar (Beccaria, 1974: 118-124).

### **Evolución histórica de la consagración de la garantía de no autoincriminación en México**

El pensamiento de Beccaria inspiró sin duda a aquellos que durante la primera mitad del siglo XIX se ocuparon en México de asegurar la protección constitucional de los derechos humanos. El tormento fue prohibido por todos los textos constitucionales de ese periodo. Cabe señalar que tal prohibición no se señaló en la Constitución de 1857, pero reapareció tras el trabajo del Constituyente de 1917.

La quinta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, dispone en su artículo 49: “Jamás podrá usarse el tormento para la averiguación de ningún género de delito”.

El Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840, afirma en su artículo 9 que son derechos del mexicano: “VI. Que no se puede usar del tormento para la averiguación de los delitos, ni de apremio contra la persona del reo, ni exigir a éste juramento sobre hechos propios en causa criminal”.

El Primer Proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1942, establece en su artículo séptimo:

La Constitución declara a todos los habitantes de la República el goce perpetuo de los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, contenidos en las disposiciones siguientes: xi. Nunca se podrá usar el tormento para el castigo de los delitos, ni de alguna otra especie de apremio para su averiguación. Ninguno podrá ser declarado confeso de un delito, sino cuando él lo confesare libre y paladinamente, en la forma legal.

El Voto Particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México el 26 de agosto de 1842, contiene un artículo quinto, conforme al cual: “La Constitución otorga a los derechos del hombre, las siguientes garantías: xii. En los procesos criminales, ninguna constancia será secreta para el reo, nunca podrá ser obligado por tormentos, juramentos, ni otra clase alguna de apremio, a confesarse delincuente”.

Por su parte, las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicados por Bando Nacional el 14 del mismo mes y año, señalan en su artículo 9, entre otros derechos de los habitantes de la República, el de que: “x. Ninguno podrá ser estrechado por clase alguna de apremio o coacción a la confesión del hecho por el que se le juzga”.

Esta norma es de suma importancia pues se considera que es la primera ocasión que en el derecho mexicano se cambia la expresión de tormento para referirse ampliamente a toda clase de “apremio o coacción” que pueda inducir al reo a confesar el hecho por el cual se le juzga.

Por su parte, don Venustiano Carranza, en su *Mensaje y Proyecto de Constitución*, fechado en la ciudad de Querétaro el 1° de diciembre de 1916, afirmaba:

Conocidos son de ustedes, señores diputados, y de todo el pueblo mexicano, las incomunicaciones rigurosas y prolongadas en muchas ocasiones

por meses enteros, unas veces para castigar a presuntos reos políticos, otras para amedrentar a los infelices sujetos a la acción de los tribunales del crimen y obligarlos a hacer confesiones forzadas casi siempre falsas, que sólo obedecían al deseo de librarse de la estancia en calabozos inmundos, en que estaban seriamente amenazadas su salud y su vida.

Por otro lado, el Constituyente de 1917 hizo lo propio. El artículo 20 de la Constitución dispuso que, en todo juicio del orden criminal, el acusado tendrá, entre otras, la siguiente garantía: “II. No podrá ser compelido a declarar en su contra, por lo cual queda rigurosamente prohibida toda incomunicación o cualquier otro medio que tienda a aquel objeto”.

En esta materia, nuestra Constitución se encuentra entre las más avanzadas del mundo. Con la Reforma Constitucional en materia penal del año 2008, se continúa, en el artículo referido, otorgando la protección de este derecho al imputado, máxime que ahora se señala que el hecho de guardar silencio por parte del procesado, en su caso, no puede ser motivo para declararlo culpable, o que sea considerado como indicio de culpabilidad. Guardar silencio es un derecho, en consecuencia, cuando un procesado manifieste su voluntad de declarar, resultará contrario que la autoridad ministerial o judicial le exija que rinda protesta de decir verdad, ni tampoco, si faltare a ella, podrá imputársele el delito de falsedad en declaraciones, pues de hacerse así, se estaría ejerciendo una forma de coacción para que declarase en su contra. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación asume la siguiente postura:

EL ACUSADO NO PUEDE SER COMPELIDO A DECLARAR EN SU CONTRA. La fracción II del artículo 20 constitucional establece que el acusado no debe ser compelido a declarar en su contra, por lo cual queda prohibida toda incomunicación o cualquier otro medio que tienda a aquel objeto. En acatamiento a este precepto, al indiciado no se le puede exigir que declare bajo protesta y esta ventaja es aplicable al caso en que se le examine en la averiguación previa toda vez que el precepto constitucional no establece ningún distingo. Así es que si desde su primera declaración incurre el acusado en mentira, no incurre en el delito de falsedad en declaraciones judiciales ni en informes falsos dados a una autoridad, pues de lo contrario se le compelería a

declarar en su contra, con infracción del citado precepto constitucional. Amp. Dir. 3057/58, Informe 1959, Primera Sala, página 30.

Si, por el contrario, alguna autoridad presionase a una persona para que se declarase culpable de un delito, la confesión así obtenida sería nula, dado que la conducta de la autoridad sería violatoria de garantías (Islas y Ramírez, 1979: 63).

Por su parte, la Ley de Amparo señala en su artículo 160, fracción XIV, que en los juicios de orden penal se considerarán violadas las leyes del procedimiento, de manera que su infracción afecte a las defensas del quejoso, cuando la sentencia se funde en la confesión del reo, si estuvo incomunicado antes de otorgarlas, o si obtuvo su declaración por medio de amenazas o de cualquiera otra coacción.

Según el procedimiento acusatorio, “toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad”. De esta forma se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 11), y en este sentido, es el órgano de acusación el que tiene la carga de la prueba, pero no puede valerse de coacciones para obtener la confesión del inculcado.

Por lo anterior, el Ministerio Público no puede presumir que contará con la confesión del inculcado y el órgano investigador está obligado a demostrar la culpabilidad del imputado por otros medios de prueba.

La última parte de la fracción II del artículo 20 constitucional señala: “Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio”. Esto nos indica que carece de valor probatorio la confesión del imputado cuando éste no haya estado asistido de su defensor. Se advierte así que la garantía de no autoincriminarse es parte integral de la garantía de defensa pues se requiere que la persona acusada pueda entablar conversación con su abogado a fin de estar en posibilidad de conocer la forma misma de su defensa.

Fracciones III y VI del artículo 20 constitucional: garantía de información.  
III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el Juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten...

vi. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

Conocer la acusación es, quizá, el primer derecho del inculpado. Si se le mantiene ignorante de ella, se hace imposible su defensa. Al respecto, la Ley de Amparo vigente señala en el artículo 160 como una violación a las leyes del procedimiento en los juicios del orden penal que afecta las defensas del quejoso: “i. Cuando no se le haga saber el motivo del procedimiento o la causa de la acusación y el nombre de su acusador particular si lo hubiere... viii. Cuando no se le suministren los datos que necesite para su defensa”.

La fracción iii del artículo 20 constitucional señala que desde el momento mismo de la detención se le informará al imputado el hecho punible que se le atribuye y se le proporcionarán todos los datos que solicite, pues de esta forma será posible que aquél se encuentre en condiciones de defenderse. La garantía de ser informado forma parte del derecho a la defensa del imputado, pues si aquélla es respetada, el procesado conocerá todos los materiales de hecho y de derecho que puedan influir en el actuar del Ministerio Público o, en su caso, el juez.

### **Alcances del derecho de defensa del inculpado**

El derecho de defensa es aquel que tiene el procesado para oponerse a la acusación (Zamora-Pierce, 2006: 255).

El concepto de *defensa*, junto con las nociones de *acción* y *jurisdicción*, son los tres pilares básicos sobre los que descansa la idea del proceso penal como estructura normativa destinada a armonizar la pretensión punitiva del Estado, la libertad individual y las exigencias de la administración de justicia.

El derecho de defensa comprende una serie de derechos, algunos de ellos ya se han señalado pero vale la pena decir que entre ellos se encuentran: el derecho de ser informado de la acusación, el derecho a declarar o a guardar silencio, el derecho a ofrecer pruebas, el derecho a tener una defensa adecuada por abogado. Sin embargo, en la actualidad, el derecho a la defensa es una mera garantía pragmática que en

la práctica es frecuentemente incumplida. Así lo demuestra la práctica procesal, en donde es notable la deficiencia en la defensa de un imputado, quien en la mayoría de los casos ni siquiera puede defenderse de la imputación que obra en su contra.

No obstante lo anterior, el reconocimiento constitucional del derecho de defensa, como derecho fundamental, exige que éste sea respetado y promovido por los poderes públicos. La defensa en el proceso penal es imprescindible. Si ésta falta en alguna de las fases, el procedimiento adolecerá de un vicio de origen (González Bustamante, 1941: 89).

De todos los derechos del imputado, el derecho a una defensa es por mucho el más importante ya que debe observarse en diversos momentos procesales, desde la detención del acusado hasta el momento de oír la sentencia por el juez, por ello, es posible asegurar que es a través de este derecho que se logra el goce de los demás derechos.

Ahora bien, el derecho a la defensa por parte del acusado no sólo comprende el que esté asistido por un abogado sino que la defensa debe ser adecuada, pero además que sea posible y efectiva. Algunos debates han surgido en torno a este tema ya que algunas consideraciones respecto de la comunicación entre el abogado y el inculcado se han prestado a discusiones, como por ejemplo aquella en el sentido de señalar que es posible que el defensor asesore a su defendido para que cambie en su beneficio la versión que de los hechos deba verter ante la autoridad. Si bien esta afirmación puede encontrar realización en el mundo fáctico, también es cierto que esto no se puede evitar, ya que la comunicación entre el abogado y el inculcado debe ser un acto privado, lo que significa que nadie puede estar presente en la plática que sostengan, si no es con el consentimiento del inculcado o del defensor mismo.

Cabe señalar que la Constitución garantiza un proceso justo a través de la garantía del debido proceso previsto en el artículo 14 párrafo segundo constitucional y, por lo tanto, a través de esta garantía también se prevé la defensa adecuada.

Algunos de los principios del debido proceso que deben observarse se encuentran explicados y ampliados en las garantías del inculcado, previstas en el artículo 20, apartado B de la Constitución. La violación

a cualquiera de éstos en el proceso penal trae como consecuencia la reposición del procedimiento.

En virtud de lo señalado, un proceso que es justo para efectos de la garantía de debido proceso es aquel que satisface la garantía de defensa adecuada. El inculcado que quiera argumentar violación a la garantía de defensa adecuada también deberá argumentar y probar violación al debido proceso. Por tanto, el inculcado que demuestre que existieron violaciones al debido proceso no tiene por qué demostrar también violación a la garantía de defensa adecuada (Hernández y Romo, 2009: 18).

A través de la garantía de defensa lo que se protege es que cualquier persona que sea acusada de un delito tenga un proceso justo (García Ramírez, 1977: 230). Únicamente con una defensa adecuada, el inculcado podrá proteger sus otras garantías.

Es cierto que por mandato constitucional el inculcado podrá elegir libremente a su defensor (abogado) desde el momento de su detención, y si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le asignará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso (fracción VIII, artículo 20 constitucional).

La actividad del defensor público no siempre es plausible, pues lo cierto es que el exceso de trabajo, lo limitado de los recursos materiales y humanos, y hasta la inexperiencia en algunos casos, llevan a la obtención de resultados poco satisfactorios para quienes tienen el carácter de inculcado.

Más allá de realizar una crítica a la figura del defensor de oficio, lo que se pretende es vislumbrar que no obstante que se cuente con un abogado, es necesario que la comunicación entre el inculcado y su defensor y la de aquél con las autoridades sea efectiva y posible, pues de no suceder esto existiría violación a la garantía del debido proceso.

Y he aquí el problema que se presenta en los tribunales cuando los inculcados pertenecen a algún grupo étnico y no comprenden o hablan suficientemente el español, pues amén de que se le nombre un defensor, la asistencia de éste no sólo debe estar relacionada con su presencia física ante o en la actuación de las autoridades –Ministerio Público o juez–, sino que la misma debe entenderse en el sentido de que

el inculpado cuente con ayuda efectiva del asesor legal, sea escuchado, sea orientado y comprenda a cabalidad lo indicado por su defensor.

Queda claro que para que el inculpado se pueda defender, necesita entender la acusación y contar con datos tendientes a formular su defensa. ¿Qué acontece cuando ni siquiera es posible que entienda lo que las autoridades –Ministerio Público o juez– le indican por la falta de un intérprete o traductor en el caso de indígenas? ¿Cómo puede saber el inculpado indígena que tiene derecho a declarar o a guardar silencio? ¿Cómo puede el indígena comunicarse con su defensor si este último no habla la lengua de su defendido? ¿Cómo se comunica un indígena con las autoridades si no habla suficientemente el español? ¿Cómo puede hablarse de una defensa adecuada cuando los interlocutores no logran comunicarse?

### **La población de habla indígena en México**

En este punto es importante referir que mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001 se reformó y adicionó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determinando el carácter único e indivisible de la Nación Mexicana y su composición pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas.

Con esta reforma, la Constitución reafirmó su carácter social al dedicar un artículo específico al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

El artículo segundo constitucional establece que “los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

Uno de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas que reconoce el apartado A del artículo segundo de nuestra Ley Suprema es el de la libre determinación y, en consecuencia, el de la autonomía para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad. De igual

forma, el artículo segundo determina que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte los pueblos indígenas o sus integrantes se debe garantizar el acceso pleno a la jurisdicción del Estado y, para tal fin, se deben tomar en cuenta las costumbres y especificidades culturales de dichos pueblos, considerando, entre otros, el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

La Convención Americana de Derechos Humanos, suscrita en Costa Rica en 1969, de la cual el Estado mexicano es parte desde 1982, señala el compromiso de los Estados parte a respetar los derechos y libertades reconocidos en ésta y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma o religión, y la misma establece el derecho lingüístico de las personas para ser asistidos por intérpretes en los juicios en los que sean parte (art. 8.2 inciso a).

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en su 76° reunión, establece que los gobiernos deben asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos indígenas interesados, una acción coordinada y sistemática para proteger los derechos de los pueblos indígenas y garantizar el respeto a su integridad; y que los gobiernos de los países que lo ratifiquen deben tomar las medidas necesarias para asegurar que los individuos de estos pueblos tengan la oportunidad de leer y escribir en su lengua materna o la de su comunidad y la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.

En México, a través de los *Acuerdos de San Andrés* suscritos en 1996, el gobierno federal se comprometió a garantizar a los pueblos indígenas mejores niveles de bienestar, desarrollo y justicia, desterrando comportamientos de discriminación y combatiendo la pobreza y la marginación de éstos.

En dichos acuerdos se estableció que para alcanzar la efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos de los pueblos indígenas el Estado debería garantizar el acceso pleno a la justicia, reconociendo y respetando las especificidades culturales e

impulsando políticas culturales que eliminasen las incomprensiones y discriminaciones hacia los indígenas.

En estos mismos acuerdos se establece que deben promoverse y desarrollarse las lenguas y culturas indígenas, por lo que se debe destacar su conocimiento y respeto al contar con el mismo valor social que el español (así llamado por la comunidad académica ibérica, y castellano por la Constitución Española de 1978). Asimismo, se debe propiciar la educación integral en lenguas indígenas, así como la enseñanza y la lecto-escritura de las mismas, estableciendo programas educativos pluriculturales a todos los niveles, siendo la acción educativa el mecanismo para asegurar el uso y desarrollo de las lenguas indígenas.

En esta tesitura, en los Foros de Consulta sobre Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, realizados por las Comisiones Unidas de Asuntos Indígenas y de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados en diversas entidades federativas, se concluyó que en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas se estableciera como obligación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (Inali) realizar un catálogo de lenguas indígenas y, en ese orden de ideas, éstas deberían ser declaradas lenguas nacionales y oficiales en las regiones donde la población indígena fuera mayoritaria.

Con fecha del 13 de marzo de 2003 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, en la que se reconocen y protegen los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, y en la que se refiere la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas, entendidas éstas como “aquellas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de aquellas provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad”.

Dicha ley, a su vez, dio pie a la creación del Inali como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, con el objeto de promover el fortalecimiento, la preservación y el desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional, el

conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la nación y el asesoramiento a los tres órdenes de gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia.

En México, durante los últimos 55 años la población de habla indígena ha crecido. En todas las entidades federativas existen hablantes de lenguas indígenas. Según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), los estados con mayor concentración de población que habla lenguas indígenas son Chiapas, Oaxaca y Yucatán, mientras que los estados como Colima, Aguascalientes y Zacatecas tienen volúmenes muy pequeños.

En cuanto a la distribución de los indígenas según la lengua hablada, existen concentraciones muy claras, como los mayas en la península de Yucatán, los tarahumaras en Chihuahua, los zapotecas en Oaxaca, los tzeltales y tzotziles en Chiapas, los huicholes y coras en Nayarit y los tepehuanos al sur de Durango y norte de Nayarit. También pueden observarse lenguas muy importantes en cuanto al número de hablantes, pero que se encuentran más dispersos en el territorio; tal es el caso de los náhuatl, grupo distribuido en 31 de las 32 entidades federativas del país y que concentra 80% de sus localidades en Veracruz, Puebla, Hidalgo, San Luis Potosí y Guerrero.

No obstante que es notable el crecimiento del uso del español, reflejado en el porcentaje de la población indígena bilingüe, ello no es razón suficiente para dejar de considerar importante a este grupo poblacional.

La desventaja que tiene el no hablar la lengua oficial de nuestro país entre los indígenas ha sido considerablemente mayor para las mujeres. Si bien en 1950 las diferencias entre ambos sexos eran mínimas, en el transcurso del tiempo se han incrementado las brechas entre mujeres y hombres bilingües y monolingües. Los datos de 2005 señalan que entre los hombres hablantes de lengua indígena 8.9% no habla español, cifra que casi se duplica en el caso de las mujeres, a las que corresponde 15.6 por ciento.

Contrario a lo que podría pensarse, la elevada proporción de indígenas que no habla español no corresponde a las personas de mayor edad, que no tuvieron acceso a los programas de educación instrumentados en las últimas décadas. En México, de acuerdo con el censo

del año 2000, un millón de hablantes de lengua indígena eran monolingües, de los cuales 10% era mayor de 65 años; casi 20% tenía entre 45 y 64 años y 70% tenía menos de 45 (Inmujeres, 2006).

El Censo de Población y Vivienda 2005 señala una presencia de más de seis millones de personas de cinco años y más que habla lenguas indígenas: 2 959 064 hombres y 3 052 138 mujeres. De la misma manera que en los datos de población total, la proporción de mujeres supera la de hombres.

En México se hablan más de 85 lenguas indígenas. Las más importantes, de acuerdo con el volumen de hablantes, son el náhuatl, el maya y las lenguas mixtecas y zapotecas, y en total hay más mujeres que hombres hablantes de lenguas indígenas.

El índice de feminidad indica que por cada 100 hombres hablantes hay 103 mujeres; algunas lenguas, como el purépecha y el chatino, presentan índices de feminidad superiores a 110. Por otro lado, hay lenguas donde el número de hablantes masculinos supera al femenino, tal es el caso del mayo, cuyo índice de feminidad es de 81 mujeres por cada 100 hombres (Cuadro 1).

### **Algunos datos sobre la justicia para los indígenas**

Es incuestionable que el reconocimiento jurídico de todas las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional es fundamental, y por tanto en la administración pública y en los espacios públicos de las regiones indígenas deben ser utilizadas obligatoriamente las variantes lingüísticas locales pues de esta forma es posible ofrecer a quienes forman parte de los grupos étnicos el respeto irrestricto de sus derechos.

Señala la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas en su artículo segundo que:

Las lenguas indígenas son aquellas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de aquellas provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional

Cuadro 1. Población hablante de lengua indígena de 5 y más años por principales lenguas, 2005

| <i>Principales lenguas</i> | <i>2005</i> | <i>Índice de femineidad</i> |
|----------------------------|-------------|-----------------------------|
| Total                      | 6 011 202   | 103.1                       |
| Náhuatl                    | 1 376 026   | 104.5                       |
| Maya                       | 759 000     | 94.5                        |
| Lenguas mixtecas           | 423 216     | 111.8                       |
| Lenguas zapotecas          | 410 901     | 108.9                       |
| Tzeltal                    | 371 730     | 100.2                       |
| Tzotzil                    | 329 937     | 102.6                       |
| Otomí                      | 239 850     | 108.5                       |
| Totonaca                   | 230 930     | 104.3                       |
| Mazateco                   | 206 559     | 107.2                       |
| Chol                       | 185 299     | 99.7                        |
| Huasteco                   | 149 532     | 97.8                        |
| Lenguas chinantecas        | 125 706     | 111.1                       |
| Mixe                       | 115 824     | 109.4                       |
| Mazahua                    | 111 840     | 115.2                       |
| Purépecha                  | 105 556     | 110.8                       |
| Tlapaneco                  | 98 573      | 106.7                       |
| Tarahumara                 | 75 371      | 96.3                        |
| Zoque                      | 54 004      | 98.9                        |
| Amuzgo                     | 43 761      | 107.8                       |
| Tojolabal                  | 43 169      | 100.2                       |
| Chatino                    | 42 791      | 111                         |
| Chontal                    | 36 578      | 90.8                        |
| Popoluca                   | 36 406      | 103.5                       |
| Huichol                    | 35 724      | 101.8                       |
| Mayo                       | 32 702      | 81.3                        |
| Tepehuano                  | 31 681      | 104                         |
| Cora                       | 17 086      | 94.4                        |
| Huave                      | 15 993      | 99.1                        |
| Yaqui                      | 14 162      | 86.8                        |
| Cuicateco                  | 12 610      | 104.7                       |
| Otras lenguas              | 278 685     | 92.0                        |

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), (2006), *Boletín estadístico: La población indígena mexicana*.

con posterioridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de formas orales funcionales y simbólicas de comunicación.

Las lenguas indígenas son parte integrante del patrimonio cultural y lingüístico nacional. La pluralidad de lenguas indígenas es una de las principales expresiones de la composición pluricultural de la nación mexicana.

Reitera la Ley Secundaria en comento en su artículo quinto que el Estado, a través de sus tres órdenes de gobierno –federación, entidades federativas y municipios–, en los ámbitos de sus respectivas competencias, tiene la obligación de reconocer, proteger y promover la preservación, desarrollo y uso de las lenguas indígenas nacionales.

Es importante saber que en las cárceles mexicanas hay más de ocho mil indígenas, de los cuales la Secretaría de Seguridad Pública reportó en noviembre de 2009 (un año después de la reforma constitucional en materia penal) que 7 530 son acusados de delitos del fuero común y 873 del federal. Aunque la Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas de la Procuraduría General de la República señala, al cierre de 2009, que había 1 007 reclusos por delitos federales.

Los delitos del fuero común por los que más se acusa a los indígenas son violación, homicidio, lesiones y robo. En el ámbito federal, los más recurrentes son contra la salud (en las modalidades de siembra, cultivo, transporte y posesión de droga) y violación a la Ley de Armas de Fuego y Explosivos. Las organizaciones civiles agregan que el secuestro, los ataques a las vías generales de comunicación y los delitos ambientales son otros motivos frecuentes para privarlos de la libertad.

Organismos nacionales e internacionales de derechos humanos e instituciones públicas como el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) coinciden en que los indígenas sometidos a un proceso penal se enfrentan a un sistema judicial con “graves deficiencias”, que los detiene, acusa y sentencia con un criterio discriminatorio y racista. Aseguran que los indígenas se enfrentan a procesos plagados de irregularidades como son: detención ilegal, fabricación de pruebas,

tortura, irrespeto al principio de presunción de inocencia, falta de traductores, dilación y aplicación de la máxima pena sin considerar usos y costumbres.

Desde el año 2007, la OEA manifestó en un reporte que hizo público en Washington que

[...] los indígenas sujetos a juicio penal se encuentran normalmente desamparados en medio de un proceso que no entienden porque no hablan español y no cuentan con intérprete. La detención arbitraria es bastante común, así como los excesivos plazos de duración de la prisión preventiva y en general de los juicios. El maltrato y la tortura son también una práctica común para obtener una confesión.

El informe, elaborado por Katya Salazar, directora del Programa de la Fundación para el Debido Proceso Legal, dice que “en muchos casos se han criminalizado arbitrariamente actividades de protesta, denuncia, resistencia y movilización, enviando a prisión por largo tiempo a presuntos responsables sin pruebas”.

Teresa Paniagua, cuarta visitadora general de la CNDH, dice que las quejas más frecuentes de los indígenas sujetos a un proceso judicial son maltrato en la detención, detenciones arbitrarias sin orden judicial, introducción a sus domicilios sin orden de cateo, defensa deficiente e inadecuada, falta de intérprete y dilación.

Estas personas que pertenecen a algún grupo étnico en su mayoría no hablan suficientemente el idioma español para comprenderlo, máxime que los procesos penales, como todos los procesos judiciales, están dotados de tecnicismos –por más mínimos que éstos sean–, los cuales tendrán que emplearse para comunicar “algo” al inculcado, ya sea por parte del juez o algún otro funcionario del tribunal, o entre el indígena y su defensor.

Binder señala que si el derecho debe estar abierto a la diversidad, si el proceso penal es altamente sensible a las valoraciones, si la administración de justicia es la institución encargada de actualizar todo el ordenamiento jurídico y conducirlo hacia el caso concreto, entonces la justicia –y, en particular, la justicia penal– debe estar abierta hacia la diversidad cultural a riesgo de ser ella misma discriminatoria, no

tanto por acción sino por falta de ductilidad para reconocer esa diversidad (Binder, 1993: 28).

### **La situación del indígena en los procesos penales en México**

Desde la procuración de justicia hasta los fundamentos liberales de la República Mexicana, la reglamentación legal de los derechos indígenas es un importante reto para México. Sin embargo, no se hace nada por respetar esos derechos pues se sigue concibiendo erróneamente a los indígenas como minoría y se les distingue de los mestizos, quienes supuestamente constituyen la mayoría de mexicanos. Esta concepción coloca a los indígenas en una posición subordinada, pues los define no en función de sí mismos, sino de sus diferencias con los demás mexicanos: son ellos los que hablan idiomas distintos a la lengua nacional (el castellano); son ellos los que tienen costumbres diferentes, los que se visten de otra manera, los que no se han “integrado” plenamente a la nación y a la mayoría mestiza.

Esta concepción es simplista en dos frentes. Por un lado, al concebir a los indígenas como una minoría, los unifica entre sí a partir de sus diferencias con los mestizos, pero se olvida de que en este país existen más de 62 grupos etnolingüísticos distintos y que hay grandes diferencias entre ellos, pues tienen sus propias lenguas, sus tradiciones particulares y conservan características de sus formas de vida ancestrales (Navarrete, 2008: 9).

Es necesario considerar que hablar una lengua indígena es un elemento central de la vida y la identidad de las comunidades originarias de nuestra nación y por ello es menester respetar los derechos de aquellas personas que pertenezcan a un grupo étnico y hablen una lengua indígena.

Es derecho de todo mexicano comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras.

Refiriéndonos al artículo 10 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, éste señala:

El Estado garantizará el derecho de los pueblos y comunidades indígenas al acceso a la jurisdicción del Estado en la lengua indígena nacional de que sean hablantes. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las autoridades federales responsables de la procuración y administración de justicia, incluyendo las agrarias y laborales, proveerán lo necesario a efecto de que en los juicios que realicen, los indígenas sean asistidos gratuitamente, en todo tiempo, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua indígena y cultura.

Llevado lo anterior al proceso penal y tras las consideraciones realizadas, la comunicación entre el inculcado y su defensor, o entre aquél y las autoridades, ya sea el ministerio público o el juez, es fundamental para lograr el respeto de las garantías que otorga el artículo 20 constitucional en su apartado B, así se advierte de la redacción de este numeral.

Para Miguel Ángel de los Santos, una de las consecuencias de que no haya un reconocimiento a los derechos indígenas tiene que ver con que no se reconocen sus formas de administrar justicia según sus usos y costumbres. Continúa señalando que, por otro lado, en el caso de Chiapas, la política de maximización del derecho penal se ha reflejado en el agravamiento de las ineficiencias del sistema legal para asegurar un trato justo a procesados indígenas. La maximización del derecho penal se ha traducido en un discurso que refleja la intolerancia y la incapacidad para resolver problemas sociales que se convierten en problemas penales, donde los reclamos de tierras y manifestaciones de inconformidad son traducidos en figuras penales, logrando sólo frenar las manifestaciones de inconformidad, pero sin resolver el problema de origen (De los Santos, 2001: 10).

Miguel Ángel de los Santos señala también la necesidad de instrumentar procesos penales que cuenten con un debido entendimiento de la cultura de donde provienen los indígenas. Hasta hoy, los procesos penales en que se ven involucrados los indígenas se desarrollan sin consideración alguna de la diferencia cultural y en franca contraposición al derecho que todo encausado tiene de un proceso justo. Las diferencias

culturales pueden conducir a que el imputado admita conductas en que no incurrió o expresar vacilaciones en su declaración, muchas veces por desconocimiento del español, que luego pueden ser valoradas como sospechosas y considerarse como evidencia de responsabilidad.

Algunos de los problemas prácticos que se reflejan en los procesos penales y que muestran con crudeza el impacto de las diferencias culturales son los siguientes: son procesados en lugares distantes a su lugar de origen; la distancia y sus implicaciones económicas impiden que los procesados cuenten con el apoyo de familiares y otros miembros de su comunidad (testigos); el traductor asignado tiene un papel activo durante las primeras declaraciones, pero regularmente las intervenciones del abogado defensor, el Ministerio Público y otros actores no le son traducidas al indígena, lo que impide que el procesado comprenda a cabalidad la dinámica del proceso.

### **Comentarios finales**

Queda claro que el derecho de defensa como garantía del inculcado consagrado en el apartado B del artículo 20 constitucional es fundamental para el respeto de las demás garantías consagradas en la Constitución.

Es derecho de todo mexicano comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras.

El Estado tiene la obligación de garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para que éstos tengan acceso a los órganos jurisdiccionales y de procuración de justicia en la lengua indígena nacional de que sean hablantes, ello acorde a la composición pluricultural del Estado mexicano a la que se hace referencia en el artículo segundo constitucional.

El artículo 20 constitucional fue reformado en el año 2008 como parte de la reforma constitucional en materia penal; se agregó un apartado A que señala los principios que rigen al sistema penal acusatorio, de corte garantista y oral en México. Esta reforma es una de las más importantes de los últimos años pues marca el cambio

de un sistema inquisitorial que hasta hace décadas en América Latina se consideraba como la regla y que en la actualidad debe ser la excepción. Sin embargo, tras la reforma de la que fueron objeto los artículos 16, 17, 19, 20 y 21, aún sigue omitiéndose la inclusión de derechos que los individuos deberían disfrutar, por estar éstos reconocidos en instrumentos internacionales; tal es el caso del derecho del imputado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal, mismo que no está comprendido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantía de toda persona imputada en un proceso penal.

Queda claro que el derecho que le asiste a los indígenas de contar con un intérprete o traductor en todo proceso seguido ante los órganos jurisdiccionales o ante la actuación del Ministerio Público, donde sea probable la afectación de alguno de sus derechos como personas, aún no se encuentra plasmado como una garantía del inculpado precisamente en el artículo 20 constitucional, pues amén de que el artículo segundo de la Constitución General de la República reconoce los derechos de los pueblos indígenas, sigue faltando su inclusión en el artículo 20 constitucional, considerado un artículo fundamental para que pueda decirse que el sistema de justicia es justo y equitativo.

Es una de las misiones del Estado establecer la necesidad social del reconocimiento del derecho a la defensa efectiva; sin embargo, esta defensa no debe circunscribirse a contar con un abogado en el caso de los imputados que pertenecen a algún grupo étnico, pues la comunicación entre éste y su defensor debe ser real y efectiva, lo cual en ocasiones no encuentra forma de realización porque el defensor no habla la lengua del inculpado, y peor aún, porque ello implica que no sea posible para este último conocer las actuaciones de las autoridades, sus mandatos, acuerdos y resoluciones.

En torno a las consideraciones vertidas en el presente ensayo, resultaría conveniente y sumamente acorde a los principios de protección de las garantías de tipo procedimental del inculpado que en el apartado B del artículo 20 constitucional se incluyera el derecho a contar con un intérprete o traductor desde el inicio del procedimiento penal en el que el inculpado tenga que intervenir.

La función del Estado debe estar siempre encaminada a velar por los derechos de sus gobernados y no cabe duda de que todos los individuos deben gozar de los derechos que reconoce la Constitución como se señala en el artículo primero (Gudiño, 2008: 276-277), pues no obstante la reciente reforma en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, el texto constitucional debería adecuarse a fin de que se plasmen en su texto derechos que son inherentes a toda persona humana y que, de acuerdo con la fuerza expansiva de los derechos humanos, deben contemplarse en las constituciones de los países democráticos.

## Bibliografía

- Álcantara, Liliana (2010), “En cárceles de México, 8 mil 400 indígenas”, *El Universal*, 31 de enero de 2010 [<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/175326.html>].
- Beccaria, Cesare (1974), *De los delitos y de las penas*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América.
- Beltrán Gutiérrez, Bolívar (2006), “El proceso penal indígena: desde el delito hasta la sanción”, México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM [<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/20062/pr/pr6.pdf>].
- Binder, Alberto (1993), “Proceso penal y diversidad cultural. El caso de las comunidades indígenas”, en *Justicia Penal y Sociedad. Revista Guatemalteca de Ciencias Penales*, año II, núms. 3-4, folleto núm. 156 bis, fasc. 2, Guatemala, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales.
- Calamandrei, Piero (1974), “Prefacio”, *De los delitos y de las penas*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- García Ramírez, Sergio (1977), *Curso de derecho procesal penal*, México, Porrúa.
- González Bustamante, Juan José (1941), *Principios de derecho procesal penal mexicano*, México, Jus, Escuela Libre de Derecho.

- Gudiño Pelayo, José de Jesús (2008), “Los derechos humanos y su protección constitucional en México”, México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM [<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/32/pr/pr16.pdf>].
- Hernández-Romo Valencia, Pablo (2009), *Las garantías del inculpado*, México, Porrúa.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2006), *Boletín Estadístico: La población indígena mexicana* [[http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100782.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100782.pdf)].
- Islas, Olga y Elpidio Ramírez (1979), *El sistema procesal penal en la Constitución*, México, Porrúa.
- Navarrete Linares, Federico (2008), *Los pueblos indígenas de México*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas [[http://www.cdi.gob.mx/index.php?Itemid=24&option=com\\_docman](http://www.cdi.gob.mx/index.php?Itemid=24&option=com_docman)].
- OEA, “Convención Americana de Derechos Humanos”, Departamento de Derecho Internacional, Organización de los Estados Americanos [<http://www.oas.org/Juridico/spanish/tratados/b-32.html>].
- ONU, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas [<http://www.un.org/es/documents/udhr/>].
- Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación (2008), “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura [[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_180\\_18jun08.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08.pdf)].
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2008), *El sistema de justicia penal en México: retos y perspectivas*, México.

Fecha de recepción: 10 de diciembre de 2011

Fecha de aceptación: 17 de enero de 2012

Fecha de publicación: 29 de junio de 2012



# El marco legal de la fiscalización de las cuentas públicas del gobierno del estado de Sonora.

## Un estudio exploratorio

Oscar Nicasio Lagunes López<sup>1</sup>

El presente artículo analiza el marco legal de la fiscalización de la cuenta pública estatal en Sonora. El resultado obtenido es que en dichas leyes no se precisa el modo en el que debe darse el proceso de fiscalización, pues son vagos los plazos que establece para que sean realizadas ciertas acciones en torno a la fiscalización de las cuentas públicas. Las leyes sobre la fiscalización de las cuentas públicas tampoco definen conceptos como *fiscalización* y *auditoría*, lo que hace que algunos de los conceptos empleados en dichas leyes sean poco claros. Las sanciones que prevén estas leyes son insuficientes y las atribuciones que otorgan al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF-Sonora) son muy limitadas, pues este organismo no puede aplicar sanciones de carácter administrativo que reduzcan la incidencia en los ilícitos y desalienten la malversación de fondos públicos dentro de las dependencias del gobierno estatal.

*Palabras clave:* leyes, sanciones, servidores públicos, fiscalización, cuentas públicas, legislatura del estado de Sonora.

### **The legal framework of the public accounts audit in the state government of Sonora. An exploratory study**

This article analyzes the legal framework of the public accounts audit in the state of Sonora. The result is that such legislation does not specify with clarity how it should be the audit process, since there ambiguous time limit sets for certain actions performed around the audit of public accounts. The laws concerning the audit of public accounts do not define concepts such as *inspection* and *auditing*, which makes some of the concepts used in these laws unclear. The penalties provi-

<sup>1</sup> Estudiante del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de El Colegio de Sonora. Líneas de investigación: rendición de cuentas y partidos políticos. Correo electrónico: oscar\_lagunes@hotmail.com

ded for these laws are insufficient and the powers granted to Institute of Audit and Inspection (ISAF) very limited and insufficient, because the institute can not apply administrative sanctions to diminish the unlawful and discourage the misuse of public sources within agencies of the Sonora State government.

*Keywords:* laws, penalties, officials, inspection, public accounts, Sonora state legislature.

## Introducción

El objetivo de este artículo es recopilar, estudiar y analizar la normatividad reciente de la fiscalización y la revisión de las cuentas públicas del estado de Sonora, además de dar cuenta de la evolución de la normatividad existente sobre la rendición de cuentas a nivel federal y estatal. La pregunta que dirige la investigación en el logro de tal objetivo es cuál es el marco legal que rige el proceso de fiscalización y la revisión de las cuentas públicas en el estado de Sonora y cuáles son los problemas que éste presenta en relación con dicho proceso. Para lograr tal objetivo se proporcionará un marco teórico sobre la fiscalización de las cuentas públicas y se revisarán las leyes de fiscalización vigentes tanto a nivel estatal como federal. La metodología a seguir es estudiar de manera analítica el cuerpo de leyes vigentes en el estado en materia de fiscalización, según la *forma* y el *contenido* de las mismas, para ver en qué grado se adecuan o no a un marco teórico ideal de la fiscalización de las cuentas públicas.

Las leyes estatales sobre fiscalización de las cuentas públicas no tienen un alto nivel de calidad en los estados y en la federación (Merino 2009). Las leyes estatales y federales de fiscalización superior han sido estudiadas por Figueroa (2009), quien realizó un estudio sobre la calidad de las mismas del periodo 2004 y 2008. Los resultados que obtuvo fueron los siguientes: Sonora recibió una calificación de 60 puntos en una escala de 0 al 100, aunque cabe señalar que las demás entidades también mostraron bajas calificaciones. En 2008, con las reformas realizadas a la Constitución local y la consecuente aparición de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora, la calificación para la entidad subió de 60 a 80 puntos. Los criterios

que fueron tomados para examinar las legislaciones estatales fueron tanto con base en el contenido como en la forma de las leyes (Figueroa, 2009; González de Aragón, 2009).

### **Marco teórico**

En cuanto a la forma, un marco normativo ideal sobre la fiscalización de las cuentas públicas en México sería aquel en el cual sus conceptos sean definidos con claridad y cuyo lenguaje no sea demasiado técnico para hacerlo accesible a la ciudadanía; esto mismo debe exigirse a las entidades de fiscalización superior de los estados respecto al formato de presentación del Informe de Resultados de las cuentas públicas, al igual que una versión resumida del mismo y su publicación en los diarios de mayor difusión en cada uno de los estados y en la federación (Merino, 2010).

Además de lo anterior, en cuanto al contenido, dichas leyes deben obligar a las dependencias de gobierno a guardar los archivos o expedientes relacionados con la administración en curso para que se puedan solventar las observaciones pendientes de pasadas administraciones; imponer sanciones fuertes a aquellos sujetos fiscalizables que quemen, oculten o manipulen dichos expedientes; exigir a estas dependencias el cumplimiento de llevar un control de los activos, es decir, hacer explícita la relación del número de automóviles que pertenecen a cada dependencia e inventariar sus bienes muebles, así como el número de empleados y el ingreso mensual de cada uno de ellos; y prever fuertes penas para quienes las apliquen discrecionalmente. Éste sería el marco normativo ideal para la fiscalización de las cuentas públicas.

### **Marco legal**

La parte normativa es fundamental para hacer viable la rendición de cuentas, pero las normas sólo serán efectivas si existen mecanismos políticos, administrativos, presupuestarios, técnicos y legales de supervisión que las fomenten y que además aseguren su cumplimiento.

Entre estos mecanismos pueden enlistarse “las reuniones públicas, las consultas, el derecho al acceso a la información, el deber de publicar la información (incluyendo los procedimientos y las decisiones administrativas y judiciales), la evaluación del impacto normativo, las auditorías, los reportes, e incluso las revisiones judiciales de las decisiones (López, 2007: 200).

En México, los marcos legales de las entidades federativas en materia de fiscalización no están homologados entre sí ni con el marco legal federal. Es decir, cada uno de los 32 estados de la República Mexicana tiene su propia Constitución y sus propias leyes fiscales, que si bien no contradicen la Constitución Federal tampoco la mejoran. Por esta razón, es conveniente señalar de entrada que el orden normativo de la fiscalización de los gobiernos estatales es distinto para cada estado; y esta heterogeneidad de las leyes de los estados provoca un débil marco legal. Según González de Aragón (2009), una de las razones por la que se da una deficiente fiscalización de las cuentas públicas en México se debe a esta divergencia de los marcos legales de las entidades estatales.

Las leyes existentes en México sobre la fiscalización de las cuentas públicas suman un importante número, pero las más recientes que se han expedido son diez, tres federales y siete estatales.

#### Principales leyes federales:

- Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000).
- Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008).
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009).

#### Principales leyes estatales:

- Constitución Política del Estado de Sonora (1917).
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1984).
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1985).
- Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Sonora (1986).

- Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal (1987).
- Ley Orgánica del Poder Legislativo (1998).
- Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (2008a).

En este artículo sólo se expondrán de manera breve la segunda y tercera ley federal y tres de las siete leyes estatales en virtud de la importancia que tienen en el tema de la fiscalización de las cuentas públicas del gobierno del estado de Sonora.

### **Ley General de Contabilidad Gubernamental**

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LCCG) fue publicada el 31 de diciembre del 2008 y entró en vigor el 1 de enero de 2009. El ejercicio fiscal 2012 del estado de Sonora ya deberá cumplir con los lineamientos establecidos por esta ley.

Este documento normativo federal sobre la contabilidad gubernamental es de orden público y “tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización” (art. 1).

La ley versa sobre la gestión gubernamental y es fundamental para la rendición de cuentas públicas federales, municipales y estatales, puesto que busca armonizar los procesos de la rendición de las cuentas públicas en todas las entidades federativas. Este proceso de armonización es necesario ante el hecho de que dichos procesos son heterogéneos, lo cual debilita y dificulta el proceso de fiscalización de las cuentas públicas en los tres ámbitos de gobierno.

La armonización de la contabilidad gubernamental es tarea del Consejo Nacional de Armonización Contable, que funge como órgano coordinador. El objetivo de este consejo es emitir “normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos” (art. 6). Los sujetos a los que compete el cumplimiento de las normas contables y lineamientos que expida el consejo son los entes públicos de los tres poderes, así como los organismos autónomos;

ellos tienen la obligación de adoptar e implementar “en el ámbito de sus respectivas competencias, las decisiones que tome el consejo” (art. 7).

Sobre la información financiera gubernamental y de la cuenta pública, la LGCG subraya cuáles deben ser los criterios y los atributos que se asocian a ellos que deben tener los documentos de este carácter. Los criterios son cinco y los atributos relacionados son siete:

Los estados financieros y la información emanada de la contabilidad deberán sujetarse a criterios de utilidad, confiabilidad, relevancia, comprensibilidad y de comparación, así como a otros atributos asociados a cada uno de ellos, como oportunidad, veracidad, representatividad, objetividad, suficiencia, posibilidad de predicción e importancia relativa, con el fin de alcanzar la modernización y armonización que la Ley determina (art. 44).

Sin embargo, puede apreciarse en la citada ley que los criterios a los que deberán sujetarse los estados financieros del gobierno y la cuenta pública no aparecen explicados, sino solamente enunciados. Estos criterios son indispensables para alcanzar la armonización y la modernización que plantea dicha ley.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental también ofrece una lista de los elementos mínimos exigibles en la presentación de las cuentas públicas de los entes públicos. Estos elementos suman en total cinco:

I. Información contable [...]; II. Información presupuestaria [...]; III. Información programática [...]; IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual [...] y V. La información a la que se refieren las fracciones I a III de este mismo artículo organizada por dependencia y entidad (art. 53, I-V).

Además de la lista de elementos que estructuran las cuentas públicas de los tres niveles de gobierno, esta ley contiene el listado de situaciones delictuosas por las cuales un funcionario público debe ser sancionado:

i. Omitir o alterar registros, actos o partes de la contabilidad de los recursos públicos; ii. Alterar los documentos que integran la contabilidad de la información financiera; iii. No realizar los registros presupuestarios y contables en la forma y términos que establece esta Ley, con información confiable y veraz; iv. Cuando por razón de la naturaleza de sus funciones tengan conocimiento de que puede resultar dañada la hacienda pública o el patrimonio de cualquier ente público y, estando dentro de sus atribuciones, no lo eviten o no lo informen a su superior jerárquico, y v. No tener o no conservar, en los términos de la normativa, la documentación comprobatoria del patrimonio, así como de los ingresos y gastos de los entes públicos (art. 57, i-v).

Esta ley federal también se atiene a las disposiciones prescritas por los documentos normativos vigentes en cada entidad federativa en materia de delitos cometidos por los funcionarios públicos y las correspondientes sanciones a las que deben ser sujetos. Las sanciones de las que habla esta ley son de tipo económico, las cuales deben ser aplicadas a los servidores públicos por actos u omisiones en detrimento de la hacienda pública; estas sanciones se aplican independientemente de que algún funcionario público reciba otras sanciones tipificadas por la legislación vigente, tales como las sanciones políticas, administrativas y penales.

### **Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación**

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) entró en vigor el 19 de junio de 2010. El objetivo de esta ley es “reglamentar los artículos 74, fracciones ii y vi, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública” (art. 1).

La LFRCF y la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora hablan sobre los principios que deben regir la fiscalización de las cuentas públicas. Aquélla menciona que el objetivo de la fiscalización de la cuenta pública es:

Evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de

Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad (art. 1).

En cambio, esta última dice que “la función de fiscalización, así como la interpretación de esta ley, se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad, transparencia, profesionalismo y confiabilidad” (art. 4).

Puede advertirse que en ambas leyes existen ciertas discrepancias, así como semejanzas, sobre los principios que deben darse en el proceso de fiscalización de la cuenta pública, es decir, que no hay unificación de criterios tanto a nivel federal como estatal sobre cuántos y cuáles de estos principios deben fungir en el proceso de fiscalización. La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación usa seis principios, entre ellos el de “definitividad”, que no aparece en la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora. A diferencia de aquella, esta última utiliza siete principios, pero un par de ellos –“transparencia” y “profesionalismo”– no aparecen en la citada ley federal en materia de fiscalización. No obstante, las dos leyes coinciden en cinco principios: “posteridad”, “anualidad”, “legalidad”, “imparcialidad” y “confiabilidad”.

Además de explicar cuál es el objetivo de la fiscalización de la cuenta pública, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación señala cuáles son los elementos que comprende dicha fiscalización:

La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con la excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables (art. 1).

La LFRCF despliega de manera detallada los componentes que deben integrar las cuentas públicas. Esto no sucede con la LCGG, la cual sólo enumera los elementos que deben integrar las cuentas públicas sin desplegar los subcomponentes de los mismos que deben integrar el informe de las cuentas públicas de la federación, la de los estados y de los municipios.

### La Constitución Política del Estado de Sonora

La constitución local (CPES) fue publicada por el Congreso Constituyente de Sonora en 1917. En este documento, los artículos que conciernen a la fiscalización de las cuentas públicas son principalmente los números 42, 64 y 67.

El Congreso tiene durante el año un total de cuatro sesiones: dos ordinarias y dos extraordinarias. El primer periodo de sesión ordinaria comienza el 16 de septiembre y termina el 15 de diciembre; el segundo periodo de sesión ordinaria da inicio el 1° de abril y concluye el día 30 de junio (art. 41). Por otro lado, el art. 42 establece los tiempos en los que el Congreso del estado debe tratar la cuestión del presupuesto de ingresos y egresos para el año entrante y también la evaluación de las cuentas públicas del año anterior. En el primer periodo de sesión ordinaria el Congreso debe “*discutir y aprobar* las leyes y presupuestos de ingresos y egresos para el año siguiente. [En cambio], el segundo periodo se destinará, preferentemente, *a examinar* las cuentas públicas del año anterior y *a calificarlas* dentro de los cinco meses siguientes a partir de la fecha límite de su presentación ante el Congreso” (art. 42).<sup>2</sup>

La CPES prescribe que el Ejecutivo del estado está obligado a presentar anualmente ante el Congreso, en el transcurso de la primera quincena del mes de noviembre (primer periodo de sesión ordinaria), “los proyectos de presupuesto de ingresos y egresos del Estado, que deberán regir en el año fiscal inmediato siguiente, y, en la primera quincena del segundo periodo de sesiones ordinarias, la cuenta de gastos del año anterior” (art. 79, VII). Puesto que el segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso comienza el 1° de abril y finali-

<sup>2</sup> Los subrayados son míos.

za el 30 de junio, el gobernador debe presentar ante el Congreso del estado la cuenta pública del año anterior entre el 1 y 15 del mes de abril del año inmediato siguiente. El Congreso examinará y calificará las cuentas públicas del año anterior dentro de los cinco meses que siguen, contando a partir de la fecha límite en que éstas deben ser presentadas. Esto es, el Congreso tiene hasta el 15 de septiembre para cumplir con la obligación de examinar y calificar las cuentas públicas del estado y los municipios.

Por su parte, el artículo 64 menciona cuáles son las facultades que competen al Congreso del estado de Sonora. Es de subrayarse que este artículo atribuye 44 facultades al Poder Legislativo. Entre otros aspectos de interés que pueden observarse en su contenido, llama la atención la distinción que allí se hace entre las cuentas públicas municipales y la cuenta pública estatal. La distinción consiste en emplear diferentes verbos para referirse a una u otra cuenta pública, pues mientras las cuentas públicas del estado del año anterior que se presentan ante el pleno del Congreso se *revisan*, las cuentas públicas municipales se *revisan* y se *fiscalizan*. Literalmente, el art. 64 en su fracción xxv otorga al Congreso la facultad de “*revisar* anualmente las cuentas Públicas del Estado del año anterior que deberá presentar el Ejecutivo y *revisar* y *fiscalizar* las de los Municipios que deberán presentar los Ayuntamientos”.<sup>3</sup>

Además, en esta misma fracción se señala cuál es el objetivo de la revisión de las cuentas públicas, pero de igual manera que en el caso de la distinción entre las cuentas públicas municipales y la cuenta pública estatal que alude a distintos niveles de evaluación para cada una, como lo indican los verbos, el objeto de dicha revisión de las cuentas públicas es ambiguo. Los verbos usados en este caso son “conocer”, “comprobar”, y “determinar”; en el contexto en el que son utilizados no queda claro si se refieren a ambas cuentas públicas o sólo a una de ellas. Esto puede verse de manera textual en el documento constitucional, según el cual “la revisión de las Cuentas Públicas tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en los presupuestos aprobados

<sup>3</sup> El subrayado es mío.

en los programas, a cuya ejecución se hayan asignado los recursos presupuestados” (art. 64, xxv).

Por último, el documento constitucional estatal es lacónico sobre la posibilidad de aplicar castigos y sanciones a quienes hayan incumplido con sus obligaciones en el manejo y uso del presupuesto público. No matiza con claridad el tipo de sanciones que habrán de aplicarse a los distintos grados de delitos que pudieran cometerse en el ejercicio de la función pública. Literalmente, el documento dice que “si de la glosa aparecieren discrepancias entre las cantidades ejercidas, las partidas aprobadas y las metas alcanzadas, o no existiere exactitud y justificación de gastos hechos, se *determinarán* las responsabilidades de acuerdo con la Ley” (art. 64, xxv). En este párrafo de la fracción vigésimo quinta del citado artículo se hace uso impersonal del verbo “determinar”, puesto que no se especifica quién es el que determina las responsabilidades en la fiscalización de los gastos y menos aún quién sanciona los abusos cometidos por los funcionarios de gobierno.

La utilización de diferentes verbos dentro del discurso legislativo constitucional para hacer referencia al modo en que deben fiscalizarse las cuentas públicas municipales y las estatales sólo engendra confusiones respecto al proceso de fiscalización. Esto ha conducido a una interpretación laxa de la ley, aunque no siempre ha sido así. Lo anterior puede explicarse en el contexto de lo ocurrido durante el trienio 1997-2000 correspondiente a la LV Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, cuando no fue aprobada la cuenta pública del gobierno del estado. En esta legislatura el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió por vez primera la mayoría absoluta (Rodríguez y Pineda, 2008).

A raíz de lo anterior, la LVI Legislatura (2000-2003), percatándose de que la cuenta pública del gobierno del estado se prestaba a ser calificada a partir de rivalidades políticas entre partidos y no de manera técnica como debiera ser, propuso como criterio que la cuenta pública del gobierno del estado no sea calificada ni aprobada por la legislatura, sino que sólo se conozca el informe hecho por el órgano técnico fiscalizador, que en esta legislatura todavía era la Contaduría Mayor de Hacienda.

Sobre las sanciones y responsabilidades resultantes de las observaciones y revisión de la cuenta pública estatal, las leyes en la materia no hacen previsión alguna al respecto, sino que se atienen a lo dispuesto de manera general por la Constitución Política del Estado de Sonora y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios.

La CPES (art. 144) clasifica las responsabilidades de los servidores públicos del estado y de los municipios en tres categorías: responsabilidad política, penal y administrativa. La responsabilidad política de un servidor público se determina mediante juicio político, específicamente cuando un funcionario incurra en actos u omisiones que vayan en detrimento de los intereses públicos fundamentales y del buen despacho de los mismos. El juicio político no puede proceder sólo por expresión de ideas, sino mediante pruebas que hagan evidente la culpabilidad de un servidor público.<sup>4</sup> Las sanciones correspondientes son la destitución del funcionario público de su cargo o su inhabilitación para ocupar cualquier empleo, comisión o cargo en el gobierno.

La responsabilidad penal se imputa a todo servidor público que incurra en delitos de esta naturaleza. Los delitos penales son sancionados y perseguidos por la legislación penal. Estos delitos se tipifican de acuerdo con el beneficio económico obtenido por el funcionario público o si causa perjuicios o daños de carácter patrimonial. Las sanciones deben ajustarse al enriquecimiento obtenido por el funcionario público y a la necesidad que tenga éste de enmendar los daños o perjuicios patrimoniales provocados por su actuar ilegal.

Las sanciones económicas que han de aplicarse no serán mayores a tres tantos del lucro obtenido o de los perjuicios y daños generados. Las leyes penales establecerán los casos concretos y también las circunstancias en las que se debe aplicar castigo penal a los funcionarios públicos por razones de enriquecimiento ilícito durante el tiempo en que hayan desempeñado su cargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, incrementen notablemente su patrimonio, se hagan de bienes o se comporten como dueños de ellos, cuyo origen

<sup>4</sup> Cualquier ciudadano puede denunciar a un funcionario público ante las autoridades (Contraloría del estado) competentes por actos ilícitos durante su cargo público, siempre y cuando se presenten pruebas que corroboren la denuncia.

lícito no pueda ser demostrado. La sanción correspondiente dispuesta por la legislación sobre estos delitos penales, entre otras sanciones que correspondan, son el decomiso y privación de la propiedad de tales bienes.

Finalmente, la responsabilidad administrativa se le demanda a los servidores públicos que caen en actos u omisiones que van contra los principios de honradez, legalidad, imparcialidad, lealtad y eficiencia que deben observar en el ejercicio de sus funciones. Las sanciones o castigos correspondientes al incumplimiento de este tipo de responsabilidades son la suspensión, inhabilitación o la remoción del funcionario público de su cargo, así como sanciones de carácter económico que deberán establecerse con base en los bienes adquiridos por los funcionarios y por los daños patrimoniales provocados por sus actos u omisiones, aunque no podrán ser mayores a tres tantos de los bienes adquiridos o de los daños y perjuicios generados.

Sobre la ley expuesta anteriormente puede verse que el principio de proporcionalidad entre la culpa y la sanción aplicada no impera en la constitución estatal. La sanción o castigo que se aplica a un servidor público, como la destitución o suspensión temporal, no es proporcional con el ilícito cometido por el funcionario. Además, la ambigüedad de las leyes respecto de las responsabilidades y tipos de castigos propicia y no evita que existan manejos políticos y casos de corrupción de funcionarios públicos. Estos casos de corrupción existen pero no salen a la luz pública o no se tiene evidencia de ellos en el acto en que se cometen, sino que se conocen tiempo después.<sup>5</sup>

Mientras un funcionario público esté en el ejercicio de sus funciones buscará a toda costa, en el caso de que lleve a cabo prácticas corruptas, que sus subalternos y miembros de su partido den un tratamiento discrecional a su actuación, para que los medios de comunicación no divulguen la información en detrimento de su imagen y la del partido que representa. Por otro lado, algunos funcionarios pueden gozar de inmunidad legal mientras tengan el fuero político.

La Constitución del estado fue reformada en 2005. Esta reforma trajo consigo la sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) del Congreso del estado por el Instituto Superior de Auditoría y Fisca-

<sup>5</sup> Véase el caso de Pablo Salazar Mendiguchía (2000-2006).

lización (ISAF). El punto medular de esta reforma consistió en la adición del artículo 67 al texto constitucional, el cual declara la creación del nuevo órgano técnico del Congreso, sus características y atribuciones específicas. Entre las más importantes atribuciones del ISAF están las correspondientes a los incisos F y G de dicho artículo. Según el inciso F, es atribución de este organismo

[...] investigar los actos u omisiones relativos a irregularidades o conductas ilícitas en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos, pudiendo, para este efecto, realizar todas las diligencias que resulten conducentes; incluyendo visitas domiciliarias a particulares que hubiesen fungido como proveedores de bienes o servicios a la autoridad estatal o municipal, con el exclusivo propósito de compulsar las transacciones correspondientes y la documentación que las sustente, en los términos y con las formalidades previstas para los cateos (art. 67, inciso F).

Por su parte, el inciso G de este mismo artículo relata que también es atribución del ISAF

[...] determinar y ejecutar las medidas conducentes a la recuperación de los daños y perjuicios que afecten al erario por el uso indebido o equivocado de recursos públicos, fincando directamente a los responsables las indemnizaciones correspondientes y, en su caso, denunciar ante las autoridades competentes las responsabilidades administrativas y el o los delitos que presumiblemente aparezcan cometidos; de todo lo cual informará al pleno del Congreso por conducto de la Comisión referida en la fracción xxxii Bis del artículo 64 de esta Constitución (art. 67, inciso G).

La reforma a la Constitución de 2005 habla de la expedición de una ley secundaria para el nombramiento del Auditor Mayor y los requisitos que éste debe reunir para su nombramiento. Dicha ley fue publicada tres años después de la reforma a la Constitución local del 11 de julio del 2005 con el nombre de Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (2008a). Con la publicación de esta ley secundaria, la reforma tiene mejores instrumentos para ser aplicada y para que, de esta manera, la revisión de la cuenta pública se haga de

forma distinta de como la realizaba la Contaduría Mayor de Hacienda (art. 67, inciso H).

### **Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos**

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados y de los Municipios (LRSP) fue publicada el 9 de abril de 1984. Esta ley tiene cinco objetivos principales. El primero de ellos establece que la mencionada ley tiene por objeto precisar quiénes son los sujetos responsables en el servicio público; el segundo, especificar cuáles son las obligaciones en el servicio público; el tercero, dejar claro cuáles son las responsabilidades penales y administrativas de los funcionarios públicos, las autoridades competentes y el tipo de procedimiento para aplicar las sanciones correspondientes al incumplimiento de dichas responsabilidades; el cuarto, indicar cuáles son las autoridades competentes y los caminos para declarar la viabilidad de que procede el proceso penal de los funcionarios públicos; el quinto, registro e inscripción en el Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora para publicidad de la declaración patrimonial de los funcionarios públicos.

En general, los sujetos responsables en el servicio público son todos aquellos que manejan y aplican fondos o recursos públicos tanto estatales como municipales. Todo ciudadano tiene derecho a denunciar a los funcionarios públicos que incurran en delitos en el ejercicio de su función, siempre y cuando sean presentadas las pruebas necesarias para que proceda la denuncia. Este reglamento se atiene a lo expuesto en la Constitución local en materia de las responsabilidades de los servidores públicos, especificando cuáles pueden ser los casos posibles y los procedimientos de sanción correspondientes.

Para proceder penalmente contra algún funcionario público por delitos cometidos durante su cargo, primeramente es necesaria la aprobación de la mayoría absoluta del Congreso y en el caso del gobernador se necesitan los votos aprobatorios de dos terceras partes de la Cámara. En caso de ser declarado culpable deberá comparecer ante las autoridades competentes (art. 29).

Mientras el Congreso no emita la declaración de procedencia contra un funcionario público, éste no puede ser aprehendido. El encargado de dictar sentencia en procesos penales contra funcionarios públicos es el Supremo Tribunal de Justicia y su dictamen es irrevocable. En caso de denuncias hechas por particulares con motivo de delitos cometidos por los servidores públicos, el denunciante será coadyuvante del Ministerio Público, que presentará las pruebas ante la Comisión Instructora integrada por tres diputados designados para el caso. Esta comisión mandará confirmar dicha acusación dentro de los tres días hábiles siguientes y hará del conocimiento del Ministerio Público para su intervención en el proceso. Para ello, antes de ratificar o confirmar dicha acusación, la comisión verificará si el delito que se le adjudica al funcionario se encuentra estipulado como tal por las leyes del estado y si, además, el acusado es uno de los servidores públicos a los que se refiere el artículo 29 de esta ley. En caso de no proceder la denuncia, la comisión debe hacerlo saber al Congreso por medio de su presidente. Si la comisión considera que el funcionario es culpable y ordena que se proceda contra él, entonces la decisión será comunicada al funcionario acusado para que comparezca ante dicha comisión para juicio político (arts. 34-39).

El art. 68 de esta ley enumera seis sanciones administrativas que pueden aplicarse, según sea el caso y el delito, a los funcionarios públicos que incurran en incumplimiento de sus responsabilidades administrativas. Estas sanciones son el apercibimiento, la amonestación, la suspensión, la destitución del puesto, la sanción económica y la destitución o inhabilitación temporal para ocupar puestos o cargos públicos.

La lista de funcionarios públicos inhabilitados e impedidos para ejercer cualquier cargo público no aparece en la página del ISAF, ni tampoco en la página del IFAI. El artículo 68 únicamente obliga a la Secretaría de la Contraloría General a elaborar estas listas, las cuales deben ser de dominio público. La Contraloría General de la Federación y la Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora publican en sus respectivas páginas electrónicas las listas de los funcionarios públicos estatales y federales inhabilitados, suspendidos o amonestados, para hacerlas del conocimiento público y para que los

gobiernos se enteren de quiénes están incapacitados para ocupar cargos burocráticos.

No obstante, la aplicación de estas sanciones administrativas debe hacerse tomando en cuenta algunos criterios que permitan evaluar la gravedad del delito. En efecto, existen ciertas circunstancias o condiciones en torno al funcionario público en las que tiene lugar su conducta ilícita. Estas circunstancias ciertamente pueden disminuir o agravar su responsabilidad. Son siete los criterios de aplicación de las seis sanciones anteriormente citadas. El primero, la gravedad de la responsabilidad del servidor público; segundo, las circunstancias socioeconómicas del funcionario; tercero, el nivel jerárquico, las condiciones y los antecedentes del acusado; cuarto, las condiciones exteriores en la realización de los actos u omisiones y los medios para su ejecución; quinto, la antigüedad del funcionario en el servicio; sexto, reincidencia en faltar a sus responsabilidades; y séptimo, el monto del beneficio, perjuicio o daño económico causado por no cumplir con sus obligaciones (art. 69).

### **Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora**

La Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (LFSSES) fue publicada el 14 de julio de 2008. Se trata de la ley secundaria de la que habla la reforma a la Constitución del Estado de Sonora del 11 de julio de 2005; fue aprobada por la LVIII (2006-2009) Legislatura del Congreso del Estado, aunque propuesta como iniciativa de ley en materia de fiscalización superior estatal por el grupo parlamentario del PAN de la LVII (2003-2006). El propósito de esta iniciativa de ley era “dotar al Instituto de Auditoría y Fiscalización de todas las herramientas jurídicas que le permitan cumplir su cometido en beneficio de la sociedad sonorenses” (Congreso del Estado de Sonora, 2008b: 1).

Además, el documento normativo especificaba el proceso de selección del Auditor Mayor del Instituto Superior de Auditoría y de Fiscalización (ISAF), así como las atribuciones propias del órgano técnico del Congreso del Estado. La aprobación de esta ley tuvo lugar después de enconados choques y confrontaciones verbales entre los integrantes

de la bancada del PRI y la del PAN de la LVIII Legislatura. Los legisladores panistas argumentaban que sus homólogos del PRI habían estado retrasando la aprobación de la ley secundaria al poner por encima de ésta un asunto secundario: la ratificación por tres años más del C.P. Eugenio Pablos Antillón como Auditor Mayor de Hacienda.

Desde la perspectiva del grupo parlamentario del PAN, el tema de la aprobación de la Ley de Fiscalización Superior era más importante para el estado que el de la ratificación del Auditor Mayor. Por un lado, porque “obliga a rendir cuentas y a ser transparentes... [en] cualquier dependencia del estado y los municipios”; y por el otro, la ley “tendría la facultad de sancionar a los servidores públicos” (De Viana, 2008: 10). Según los panistas, esto último constituía la razón de que la fracción tricolor postergara su aprobación.

Con la aprobación de dicha ley, al ISAF se le reconocería por vez primera su autonomía presupuestaria, técnica y de gestión. La autonomía técnica de gestión se refiere a la capacidad de decidir sobre su organización interna, su funcionamiento y resoluciones, la regulación de las responsabilidades para resarcir daños y para llevar por cuenta propia el procedimiento para que el daño patrimonial a la hacienda pública sea reparado; la autonomía presupuestaria es la capacidad que tiene la entidad fiscalizadora para obtener recursos sin aprobación previa del Legislativo.

El texto de la ley establece cuáles son las atribuciones de la entidad fiscalizadora, de la Comisión de Vigilancia y del Auditor Mayor. Sobre este último se especifica cuál es la dinámica de su designación, es decir, los criterios o requisitos para seleccionarlo y los tiempos adecuados para elegirlo, además de fijar el periodo que puede durar en su cargo y los motivos para removerlo en caso de que incumpla con sus deberes. Esta ley muestra también cómo deben estar integradas las cuentas públicas estatal y municipal; enumera las consideraciones sobre la función de auditoría y revisión del instituto y explica el objeto de la función fiscalizadora del ISAF.

Por otro lado, habla sobre los derechos y las obligaciones de los sujetos de fiscalización, de los elementos que deberá contener el informe de resultados de la revisión de la cuenta pública que el instituto deberá entregar al Congreso, la determinación de los daños y perjuicios y

el fincamiento de indemnizaciones resarcitorias, el tipo de sanciones que puede imponer el instituto y los criterios para aplicarlas, y el recurso de revisión entendido como la impugnación de las sanciones y resoluciones del ISAF al que tienen derecho los servidores públicos o particulares ante el instituto.

La Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora señala en el art. 1 que se trata de una ley de carácter público cuyos principales objetivos son:

- Regular la evaluación de los estados financieros de las cuentas públicas estatal y municipal.
- Establecer la organización, funcionamiento y atribuciones del ISAF.
- Asentar las bases y los procedimientos para reparar los daños provocados a las haciendas públicas del Estado y los municipios; y determinar qué medidas disciplinarias deben aplicarse a los sujetos de fiscalización por violación de esta ley.

El art. 2, fracción VI, define lo que habrá de entenderse por *fiscalización superior*; a saber, la “facultad para conocer, revisar, auditar y evaluar el uso y aplicación de los recursos públicos, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, a cargo del Instituto”. De igual manera, describe el sentido en el que se usan algunos conceptos a lo largo del documento.<sup>6</sup> Entre otras cosas, aclara que son sujetos de fiscalización todas aquellas entidades que reciban, administren y ejerzan recursos públicos en los siguientes ámbitos: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, órganos autónomos, universidades e instituciones públicas de educación superior, ayuntamientos y sus dependencias y cualquier persona física y moral (art. 3).

<sup>6</sup> Se trata de conceptos como *pliego de observaciones*, *recomendaciones* y *fiscalización superior*. El *pliego de observaciones* es un documento elaborado por el instituto e integra la relación de irregularidades o deficiencias, categorizadas según su importancia, encontradas en los procesos de fiscalización. Las *recomendaciones* son aquellas medidas que el instituto establece con la finalidad de corregir las irregularidades y deficiencias halladas en las cuentas públicas analizadas y prevenir dichas deficiencias como resultado de la fiscalización superior (art. 2, VII y VIII).

La ley establece que el ISAF es el encargado de revisar anualmente las cuentas públicas presentadas por los sujetos de fiscalización y los estados financieros del estado y de los municipios que deberán ser presentados en el transcurso de 45 días posteriores a la finalización del trimestre correspondiente. La importancia de esta ley radica en que dota al instituto de la facultad de llevar a cabo por cuenta propia el procedimiento, para aplicar sanciones resarcitorias con la finalidad de asegurar la reparación del daño patrimonial.

El art. xvii proporciona el elenco de atribuciones del ISAF. La lista de atribuciones que presenta la ley de fiscalización suma un total de 24. Entre ellas se encuentran las que atañen a:

- Evaluar el desempeño y el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas con base en la cuenta pública correspondiente.
- Verificar que los gastos e inversiones aprobadas se hayan hecho con legalidad y eficiencia para el logro de los objetivos y metas de los programas.
- Emitir el pliego de observaciones generadas del Informe de Resultados respecto de la revisión de las cuentas públicas y emitir también las recomendaciones para corregir las irregularidades e ineficiencias, así como cerciorarse de que los sujetos de fiscalización cumplan con ellas.
- Turnar a las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades e indemnizaciones a los sujetos de fiscalización por los daños y perjuicios que hayan cometido durante su cargo a la hacienda pública.
- Evaluar el desempeño de los servidores públicos a través de indicadores basados en los presupuestos de egresos respectivos, que permitan verificar la aplicación racional, adecuada y óptima de los recursos públicos.
- Fomentar una cultura de la eficiencia, eficacia y honestidad en el manejo de los fondos públicos, y combatir las malas prácticas y conductas en todos los niveles del servicio público.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Estas atribuciones corresponden a las contenidas en el art. 17, fracciones iv, v, xi, xiii, xiv, xxi, xxiii de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (2008).

La Ley de Fiscalización formula los mismos criterios de fiscalización para la cuenta pública estatal y la municipal, hecho opuesto al uso distinto de verbos que hace la Constitución del Estado para referirse a una u otra cuenta. Cuando habla de las cuentas públicas, esta ley agrega un verbo más al par que aparece en el discurso de la constitución local. En efecto, el ISAF tiene la función no sólo de *revisar* y *fiscalizar* las cuentas públicas, sino también la de *auditar* (art. 23). La Constitución del Estado de Sonora, art. 64, fracción xxv, dice literalmente que la cuenta pública estatal se *revisa*, pero no se *fiscaliza*. En cambio, la municipal se *revisa* y *fiscaliza*.

Sobre el modo en que deben integrarse las cuentas públicas del estado y los municipios para ser presentadas ante el ISAF, la presente ley retoma los mismos elementos fijados anteriormente por la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (art. 16). Las cuentas públicas deben ser presentadas en formato impreso y en un archivo electrónico procesable con todos los anexos respectivos. El hecho de no ser presentado el informe de la cuenta pública o el estado financiero trimestral ante la entidad fiscalizadora no evita que el instituto ejerza sus atribuciones. Los elementos que deben componer a ambas cuentas públicas aparecen enumerados en el art. 22 de la presente ley y son:

- I. Los estados financieros que comprenderán la balanza de comprobación, el balance general, el estado de origen y aplicación de recursos y, en su caso, los informes financieros que apliquen a los sujetos de fiscalización;
- II. El informe de los efectos económicos y sociales que se obtuvieron con la aplicación de los recursos asignados y el avance en la ejecución del plan de desarrollo;
- III. La descripción clara del avance físico-financiero de los programas de inversión, señalando en cada uno, los objetivos, metas, costos y unidades responsables de su ejecución;
- IV. El análisis de los ingresos y egresos reales del ejercicio fiscal a que se refiere la cuenta, comparándolos con los del ejercicio fiscal anterior;
- V. El resumen sobre el alcance de metas, programas, subprogramas o proyectos especiales, especificando, en caso de variaciones, las causas que las originaron;
- VI. El informe sobre la ejecución de los recursos por transferencias y aportaciones, especificando importe, causas y la finalidad de las erogaciones, así como el des-

tino último de su aplicación; vii. La información sobre la situación de la deuda pública al finalizar el ejercicio; y viii. En general, toda la información que se considere útil para mostrar las acciones realizadas en forma clara y concreta (art. 22, i-viii).

Las observaciones que surjan a partir del proceso de fiscalización de las cuentas públicas serán hechas del conocimiento de los sujetos de fiscalización para que las atiendan durante el mismo proceso, e incluso previo a la finalización del informe de resultados. Todas las acciones o medidas de fiscalización serán utilizadas para que sean corregidas las irregularidades halladas y los errores de información acerca del manejo de los recursos públicos (art. 23, iv). En caso de no ser presentado el informe de la cuenta pública respectivo ni los informes trimestrales de los estados financieros en los plazos y términos que indica la Constitución del Estado, los sujetos fiscalizables serán sancionados según lo previsto por la citada ley (arts. 42-51) y por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Siguiendo el análisis de los aspectos más importantes de la Ley de Fiscalización, ésta señala que la función de auditoría, revisión y fiscalización de las cuentas públicas efectuada por el ISAF tiene por objeto:

- Verificar los resultados de la gestión financiera: si se cumplieron las metas y objetivos de los programas y subprogramas.
- Determinar si los programas, cumplimiento de metas y objetos, se adecuaron a los contenidos, montos y tiempos aprobados.
- Determinar si el desempeño, eficacia, eficiencia y economía en el cumplimiento de dichos programas se llevó a cabo según los indicadores aprobados en el presupuesto respectivo.
- Comprobar que todas las operaciones administrativas tales como la recaudación, el manejo y la aplicación de recursos, administración y celebración de contratos, convenios, concesiones y financiamientos realizados por los sujetos de fiscalización se ajusten a la legalidad o si han generado algún daño contra la hacienda pública del estado y municipios.
- Constatar que tanto las adquisiciones y los arrendamientos de bienes muebles e inmuebles, así como la prestación de ser-

vicios y ejecución de obra pública se realicen conforme a las disposiciones legales vigentes (art. 25, I-v).

Asimismo, el informe contiene el Pliego de Observaciones y las medidas de solventación de las observaciones. Las observaciones son agrupadas o categorizadas según sea su gravedad o su materia, con la finalidad de que las medidas de solventación que se les apliquen se adecuen a ellas. Las observaciones pueden clasificarse en cuatro clases: de consistencia, preventivas, correctivas y de daño patrimonial. Las primeras no implican daño patrimonial, se dice que son de “gabinete” y buscan aclarar las incongruencias existentes en los informes; las segundas tampoco incluyen daño patrimonial y tratan de corregir las omisiones, procedimientos u obligaciones que se hubieran encontrado en las cuentas públicas; las terceras son sin daño patrimonial y se hacen cuando se descubren situaciones de riesgo que pudieran desembocar en daños y perjuicios a la hacienda pública o dejar ventanas abiertas para actos de corrupción; y las últimas, cuando se acredita daño patrimonial, se cuantifican los procedimientos legales para la restitución del daño y la aplicación de sanciones. Para cumplir con sus funciones, el ISAF puede realizar cualquiera de los cuatro tipos de auditorías: legal, financiera, presupuestal, de desempeño, Técnica a la obra Pública e Integral (arts. 34 y 40, IX).

La Ley de Fiscalización contempla una serie de sanciones para aquellos sujetos de fiscalización que hayan incumplido con sus obligaciones. Estas sanciones están detalladas en la Ley de Fiscalización, así como en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En consonancia con lo anterior, para el fincamiento de responsabilidades o la determinación de las indemnizaciones resarcitorias, el ISAF puede proceder de acuerdo con los procedimientos descritos en el décimo capítulo de la ley de fiscalización. Las acciones resarcitorias que realice la entidad fiscalizadora son independientes de la aplicación de sanciones administrativas y penales que las autoridades competentes pueden imponer a los servidores públicos. Estas acciones resarcitorias tienen por objeto recuperar el monto del daño patrimonial, estimable en dinero, causado por los sujetos de fiscalización a los gobiernos estatal y municipal y a los entes públicos respectivos.

La solventación de las observaciones debe ser presentada por los sujetos de fiscalización en un plazo no mayor a 30 días hábiles, contando a partir de la fecha de recepción de los pliegos de observaciones. Los servidores públicos presentarán ante el ISAF el programa de solventaciones. En caso de que no sean solventadas las observaciones relacionadas con los daños a la hacienda pública en el plazo especificado para ello, o si la documentación o argumentos esgrimidos no fueran considerados suficientes por el órgano técnico del Congreso del estado, entonces se procederá al fincamiento de responsabilidades ante la autoridad competente y será solicitada, de manera directa, la indemnización resarcitoria en beneficio del patrimonio público. Por último, el importe obtenido por las multas impuestas a causa de la violación de las disposiciones de la Ley de Fiscalización será depositado al Fondo de Fortalecimiento para la Fiscalización Superior del Estado de Sonora (art. 57).

La Ley de Fiscalización prescribe que la revisión de las cuentas públicas se hará de acuerdo con sus disposiciones, a partir de la cuenta pública del ejercicio 2008 (art. 4, transitorio).

El Cuadro 1 resume el procedimiento legal que debe seguir la cuenta pública del estado y de los municipios. Este cuadro se basa en la Constitución Política del Estado de Sonora, la Ley Orgánica del Poder Legislativo, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal y la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora 2008. Como resultado de las leyes precedentes, la Secretaría de Hacienda tiene la obligación de elaborar la cuenta pública del año anterior entre el 1 de enero y el 15 de abril. El gobernador debe enviar la cuenta pública al Congreso antes del 15 de abril. El ISAF tiene la función de revisar y elaborar el informe de resultados de la cuenta pública anterior; fincar indemnizaciones resarcitorias; y promover el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes. La Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado es la encargada de supervisar al ISAF. Este último debe entregar al pleno del Congreso, por conducto de dicha comisión, el informe de resultados de la revisión de la cuenta pública estatal y municipal a más tardar el 30 de agosto. El Pleno del Congreso recibe el informe de resultados (sin calificarlo ni aprobarlo). Turna obser-

**Cuadro 1. Procedimiento legal de la cuenta pública estatal en Sonora**

|   | <i>Cuándo</i>                        | <i>Quién</i>                                               | <i>Qué hace</i>                                                                                                                                                                      |
|---|--------------------------------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Entre el 1 de enero y el 15 de abril | Secretaría de Hacienda                                     | Elabora cuenta pública del año anterior.                                                                                                                                             |
| 2 | Antes del 15 de abril                | Gobernador                                                 | Envía cuenta pública al Congreso.                                                                                                                                                    |
| 3 |                                      | Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización            | Revisa y elabora un informe de resultados de la cuenta pública.<br>*Indemnizaciones resarcitorias. **Promoverá el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes. |
| 4 |                                      | Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor del Congreso | Supervisa al ISAF.                                                                                                                                                                   |
|   | A más tardar el 30 de agosto         | El ISAF                                                    | Entrega al pleno del Congreso, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe de resultados.                                                                                  |
| 5 |                                      | Pleno del Congreso                                         | Recibe el informe de resultados (sin calificarlo ni aprobarlo). Turna observaciones a la Contraloría Gral. del estado.                                                               |
| 7 |                                      | Contraloría                                                | Da seguimiento a las observaciones y requiere sus solventaciones.                                                                                                                    |
| 8 | Sin plazo                            | Dependencias                                               | Solventan las observaciones.                                                                                                                                                         |
| 9 |                                      | Contraloría                                                | Aplica sanciones en caso de encontrar responsabilidades.                                                                                                                             |

Fuente: Pineda y Salazar (2008: 10). Los asteriscos se añadieron con base en la LFSES.

vaciones a la Contraloría General del Estado, para que ésta les dé seguimiento y exija su solventación. Por otro lado, las dependencias de gobierno deben solventar las observaciones. La Contraloría aplica sanciones en caso de encontrar responsabilidades.

## **Conclusiones**

Las leyes vigentes en materia de fiscalización de las cuentas públicas en el estado de Sonora no dejan claro cuál es el proceso de rendición de las cuentas públicas estatales, pues los plazos y las acciones correspondientes de cada una de las dependencias carecen de precisión. Por ejemplo, no existen plazos para que se sancione a las dependencias que no solventen sus observaciones. Por si fuera poco, el actual sistema de contabilidad que se aplica a la administración estatal no toma en cuenta los activos, sino sólo los pasivos. En las dependencias de gobierno del estado de Sonora no se sabe cuántos autos hay, tampoco se tiene un inventario completo de los bienes inmuebles de cada una de ellas.

Existen muchas observaciones en los Informes de Resultados de las Cuentas Públicas del Estado que quedan sin solventarse y que se van acumulando cada año en los siguientes informes por falta de hacer efectiva la ley, por no aplicarla, porque cuando se da un cambio de administración en el gobierno estatal, especialmente cuando la administración entrante es de otro partido político, se queman expedientes o documentos contables para no dejar evidencia o huella de procedimientos ilícitos. La administración siguiente debe solventar las observaciones pasadas, pero como no tienen dichos expedientes las dependencias de la nueva administración quedan imposibilitadas para solventar las observaciones hechas a las dependencias por el ISAF.

Las leyes prevén un plazo de tres años como máximo para sancionar a los funcionarios públicos que hayan incurrido en malversación de fondos públicos. Después de estos tres años un funcionario que es culpable de un delito administrativo ya no puede ser castigado. Ésta es la consecuencia de poner vigencia a la aplicación de sanciones a funcionarios públicos que infringen la normatividad establecida mientras ocupan un cargo público (Lagunes, 2011).

El Informe de Resultados de las cuentas públicas que emite la entidad encargada de fiscalizar dichas cuentas es demasiado extenso, altamente tecnificado y no se difunde en los medios masivos de comunicación en un formato o versión más breve o simplificada.

Por otro lado, la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora no define con precisión algunos conceptos que maneja en los diversos artículos y fracciones que la componen. Por ejemplo, los términos *fiscalización* y *auditoría* nunca son definidos en dicha ley y puede pensarse que son sinónimos. Esta ley tampoco explica en qué consisten sanciones como la destitución del puesto, la inhabilitación, la amonestación y la suspensión. Esta ambigüedad en el sentido de los términos usados y la consiguiente falta de claridad y precisión en el lenguaje empleado hacen que la Ley de Fiscalización sea laxa en muchos aspectos y deficiente en su aplicación.

Por otra parte, las sanciones previstas por las leyes en materia de fiscalización de la cuenta pública estatal se reducen por lo general a multas, resarcimiento de daños o perjuicios a la hacienda pública, suspensión, inhabilitación y destitución del cargo público. Estas penas se aplican poco en el estado de Sonora, pese a que los informes de resultados de la cuenta pública estatal de cada año indican un incremento en el número de observaciones pendientes de solventación. Muchas de estas observaciones implican un monto presupuestal, es decir, que no se comprueban gastos efectuados, especialmente en el sector de obra pública (Lagunes, 2011). Después de concluir su cargo, un servidor público puede quedarse con bienes públicos si no se comprueba su culpabilidad en el plazo establecido. Lo anterior muestra una desproporción o asimetría entre las faltas que pueden ser cometidas por un servidor público y las sanciones que le pueden ser aplicadas.

El ISAF no puede aplicar sanciones administrativas, las cuales son atribución exclusiva de la Contraloría del estado. La constitución del estado ata las manos al ISAF limitando su campo de acción en la aplicación de sanciones distintas a las económicas. La Cámara habrá de trabajar para lograr leyes más claras y precisas en las que se detallen los procesos y los plazos para efectuar un proceso de fiscalización más eficiente, que reduzca las ventanas de oportunidad al inadecuado manejo de los recursos públicos. Esto es lo que se intenta hacer con el actual Sistema

Nacional de Fiscalización puesto en marcha recientemente por la Auditoría Superior de la Federación (Ramírez, 2010a, 2010b; Velasco, 2010). Pero ¿será suficiente este sistema para hacer eficiente la fiscalización de las cuentas públicas en los tres niveles de gobierno o habría que reformar de fondo las leyes existentes sobre la fiscalización? ¿Sería mejor armonizar las leyes estatales de acuerdo con las leyes federales para evitar la multiplicidad de los formatos en la presentación de las cuentas públicas o más bien dejarlas como están?

## Bibliografía

- Congreso de la Unión (2000), *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, México.
- (2009), *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, México.
- (2008), *Ley General del Contabilidad Gubernamental*, México.
- De Viana, Virginia (2008), “Sin sesión de nuevo”, *El Imparcial*, 27 de julio.
- Figuerola Neri, Aimée (2009), *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, México, Auditoría Superior de la Federación/Cámara de Diputados.
- González de Aragón, Arturo (2009), “Introducción”, en Aimée Figuerola Neri, *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, México, Auditoría Superior de la Federación/Cámara de Diputados.
- Congreso del Estado de Sonora (2011), *Constitución Política del Estado de Sonora*, Hermosillo.
- (2008a), *Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora*, Hermosillo.
- (1987), *Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal*, Hermosillo.
- (1984), *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios*, Hermosillo.
- (1985), *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*, Hermosillo.

- (1998), *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, Hermosillo.
- (1986), *Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Sonora*, Hermosillo.
- (2008b), *Segunda Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales*, Hermosillo.
- Lagunes López, Oscar Nicasio (2011), *La fiscalización de las cuentas públicas del gobierno del estado de Sonora*, tesis de maestría, Hermosillo, El Colegio de Sonora.
- López Ayllón, Sergio (2007), “Transparency and accountability. Multiple paths to constructing the public space in Mexico”, en Alejandra Ríos Cázares y David A. Shirk (eds.), *Evaluating Accountability and Transparency in Mexico*, San Diego, University Readers.
- Merino, Mauricio (2010), “Informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México”, en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (eds.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Universidad Autónoma de México.
- Pineda Pablos, Nicolás y Alejandro Salazar Adams (2008), “Gruñe pero no muerde. La fiscalización de los recursos públicos en el estado de Sonora”, en Alejandra Ríos Cázares (ed.), *Proyecto La rendición de cuentas gubernamental en México: evaluación de la fiscalización superior en los estados*, UCSD Centro de Estudios México-Estados Unidos, La Joya.
- Ramírez, Jaime (2010a), *Sistema Nacional de Fiscalización. Resultados y opiniones del debate*, Oaxaca.
- (2010b), *xiii Asamblea General Ordinaria de la Asofis. Sistema Nacional de Fiscalización*, Oaxaca.
- Rodríguez Montaña, Luis Carlos y Nicolás Pineda Pablos (2008), “Proceso legislativo y deliberación. Una mirada a las legislaturas locales”, *Revista Legislativa de Ciencias Sociales y de Opinión Pública*, vol. I, núm. 2, pp. 195-223.
- Velasco, Elizabeth (2010), *En marcha, Sistema Nacional de Fiscalización del ejercicio de recursos públicos del país*, Oaxaca.

Fecha de recepción: 2 de abril de 2012

Fecha de aceptación: 30 de mayo de 2012

Fecha de publicación: 29 de junio de 2012



# ¿Qué hacer en México con la familia homoparental?

Alejandra Verónica Zúñiga Ortega<sup>1</sup>

Las reformas a la legislación tendientes a regular las uniones homosexuales tienen su efecto en una sociedad tradicionalista como la mexicana, conformada, en su mayoría, por familias nucleares. Los resultados de encuestas por organismos calificados muestran datos reveladores de la tendencia de los mexicanos respecto de la homosexualidad. La práctica de los valores de respeto y tolerancia hacia la preferencia sexual dentro de las familias desempeñan un papel fundamental para hacer realidad tanto el principio constitucional de igualdad como el derecho a la no discriminación y, en consecuencia, la aceptación generacional de la familia homoparental.

*Palabras clave:* homosexualidad, familia, valores.

## **What to do with homoparental family in Mexico?**

Amendments to the legislation designed to regulate homosexual unions are impacting a traditionalist society like Mexico, formed mostly by nuclear families. The results of surveys by qualified agencies display indicative data of the tendencies among Mexicans regarding homosexuality. The practice of the values of respect and tolerance towards sexual preference within families undoubtedly plays an essential role for achieving the constitutional principle of equality and the right to non-discrimination and, consequently, the generational acceptance of homoparental family.

*Keywords:* homosexuality, family, values.

<sup>1</sup> Es doctora en Derecho Público por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana; licenciada en Derecho por la misma casa de estudios, con especialidad en Derecho Civil por la Universidad de Salamanca, España. Candidata al Sistema Nacional de Investigadores. Es autora del libro *Concubinato y familia en México*.

## **Homosexualidad. Noción actual**

La pregunta que encabeza este documento representa un gran reto, no sólo para quien escribe estas líneas, sino para todos los que son parte de una sociedad en la que se convive con homosexuales, sabiéndolo, ignorándolo o “ignorándolo sabiéndolo”.

Como ejercicio reflexivo se discurre sobre la noción actual de dicha preferencia sexual desde la perspectiva del especialista en derecho; para, posteriormente, estudiar a la homofobia basados en datos estadísticos provenientes de investigaciones de campo de diversos organismos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Consulta Mitofsky y el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ); en un tercer apartado se reflexiona sobre el papel que desempeñan los valores de respeto y tolerancia promovidos dentro de la familia mexicana como fundamento en la praxis del principio de la igualdad y el derecho a la no discriminación; después, se expone brevemente la legislación estatal que regula las uniones homosexuales; finalmente, se proponen algunas acciones gubernativas a realizar para la convivencia “natural” con las familias homoparentales.

Ahora bien, la “inclinación hacia la relación erótica con individuos del mismo sexo” (Real Academia Española, 2001), es decir, la homosexualidad, puede concebirse desde diferentes enfoques, según las ciencias, las creencias o los valores personales; pero al llegar al campo del derecho, ¿qué debería advertir esta disciplina al interesarse por la homosexualidad? El fin del derecho es reglar los comportamientos que se producen en la realidad que, a su vez, rebasan a las normas; piénsese, por ejemplo, en una ley de cualquier rama del derecho (penal, civil, constitucional): la creación de ella siempre es posterior a la conducta manifestada, aludiendo al sistema jurídico neorromanista. Ahora bien, al interactuar los sujetos principales en este tipo de manifestaciones se originan consecuencias que si bien no poseen la calidad de jurídicas *per se* hasta en tanto no son reconocidas por el derecho, al realizarse sí actualizan diversas instituciones jurídicas (especialmente en derecho de familia y patrimonial). Por lo tanto, es inviable que se actúe napoleónicamente frente a hechos que frecuentemente se manifiestan en la sociedad.

Desde la perspectiva del especialista en derecho la homosexualidad debe entenderse como una forma más de vivir y comportarse de un ser humano que se relaciona sentimentalmente con otro del mismo sexo de manera intensa al encontrar en la relación amor, atracción y deseo. Al legislador no le ha preocupado el homosexual en lo individual, sino su intención y deseo de unirse con otro ser humano que comparte su preferencia sexual; es decir, el homosexual, como individuo, no es tomado en cuenta por el derecho, en razón de que todos los actos que realiza no se efectúan en su calidad de homosexual, sino respecto del papel que desempeña en cada situación en particular. Si celebra un contrato de compra-venta, será vendedor o comprador; si tiene la obligación de proporcionar alimentos a su padre, será por su calidad de hijo (acreedor alimentario); incluso, si llegara a contraer matrimonio (tradicional) tendría los mismos derechos y obligaciones que para tal efecto reconoce la normatividad civil respecto de su cónyuge y de sus hijos: alimentos, socorro mutuo, ejercicio de la patria potestad, etcétera.

La polémica en torno al tema de la homosexualidad en el derecho radica en el empeño del homosexual por compartir su tiempo, espacio, patrimonio y vida con otro ser humano que coincide en su gusto por el mismo sexo. En ese sentido, tal como se verá en seguida, la sociedad desempeña un papel destacado respecto de la concepción de dicha orientación sexual.

## **Homofobia en México**

En nuestro país la autodenominación que los grupos de la diversidad sexual utilizan para identificarse es LGBT; cada letra alude a las diferentes orientaciones sexuales: lesbianas, gays, bisexuales y transgéneros, que incluyen a los transexuales y travestis. Aunque este escrito se enfoca únicamente en el análisis de la homosexualidad, vale la pena diferenciar ésta de los otros tipos de expresión de la heterogeneidad sexual. Así, los gays y las lesbianas forman parte de la orientación homosexual. Mientras que “la bisexualidad establece la posibilidad de sentir atracción y amor erótico hacia personas de ambos sexos, ya

sea de manera concurrente o de modo consecutivo”. Por su parte, los transexuales “son personas que tienen la plena convicción interna de pertenecer al sexo opuesto al que nacieron, y presentan una insatisfacción y un rechazo permanente con sus órganos sexuales [...] Por ello es que manifiestan deseos de cambiar de sexo quirúrgicamente”; mientras que los travestis transitan de un género a otro de manera temporal (Flores, 2005: 23).

Ahora bien, la *homofobia* es precisamente el rechazo y odio hacia las personas que se relacionan de forma erótica, sexual y amorosa con persona de su mismo sexo, es decir, gays y lesbianas; dicho en otras palabras, es la discriminación por orientación sexual, identidad o expresión de género. Cuando esa aversión se manifiesta contra bisexuales y transgéneros, se está frente a la *bifobia* y *transfobia* (Flores, 2005: 25).

Ante esto, la Organización Mundial de la Salud (OMS) decretó el 17 de mayo como el Día Internacional de Lucha contra la Homofobia. En México, el 6 de noviembre de 2007 la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión confirmó esa fecha para conmemorar el Día Nacional contra la Homofobia.

Sin embargo, en el ámbito nacional, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) reportó en el Informe Especial sobre Violación a los Derechos Humanos y Delitos Cometidos por Homofobia (CNDH, 2010: 2) que México, en crímenes por homofobia, ocupó el segundo lugar en América Latina en el periodo 1995-2006, en el que se cometieron 420 homicidios. La CNDH realizó, dentro de ese informe, un análisis sobre 696 casos de agravios a miembros de la comunidad LGBT, provenientes de organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos del país (339); de la misma Comisión (30); del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) (118) y de 15 Procuradurías Generales de Justicia de la República (209). De dicho reporte se extraen los siguientes resultados (CNDH, 2010: 8-11):

1. Los principales delitos y hechos violatorios son: discriminación por orientación sexual o identidad o expresión de género, detención arbitraria, ejercicio indebido de la función pública, incitación a la violencia, maltrato, injerencia arbitraria y ataques

- a la vida privada, negación del servicio mercantil, negligencia e injerencia en la vida privada, difamación y robo, principalmente.
2. De las personas agraviadas 12.9% fueron mujeres y 84.3% hombres; fue imposible identificar el 2.77% restante.
  3. La edad de las víctimas fluctúa entre los 6 y 79 años; no obstante, el rango en donde existe mayor incidencia es entre los 15 y 34 años.
  4. Los hombres gay fueron el mayor número de víctimas al registrarse 426 casos de homicidio y discriminación; el segundo lugar lo ocuparon las personas a las que no se les pudo determinar su condición; en tercer lugar, las lesbianas con 55 casos; en cuarto, los travestistas con 50; y en quinto, los transgénero con 36.
  5. De las entidades, el Distrito Federal es donde se encuentra el mayor número de casos reportados; después se ubican Guanajuato y Veracruz.
  6. Los lugares en donde ocurren las incidencias son, en orden de prelación ascendiente: centros de trabajo, domicilio, centro de reclusión y vía pública.
  7. Entre las autoridades o servidores públicos señalados como presuntos responsables de violación de derechos humanos se encuentran, en orden descendente: los cuerpos de seguridad, principalmente, estatales y municipales; las autoridades de los centros de reclusión; agencias del Ministerio Público; y, por último, autoridades escolares.

Por su parte, la encuesta Mitos y Preconcepciones Aplicados sobre la Homosexualidad, levantada por Consulta Mitofsky a mil mexicanos mayores de edad, revela los siguientes datos (Campos, 2007: 2-16):

De los entrevistados, 11.3%, entre 18 y 28 años, acepta tener un familiar homosexual, porcentaje que predice una mayor tolerancia en las generaciones más jóvenes, pues sólo 6.7% de 50 y más años de edad lo admitieron.

Por cuanto hace a la medición de la tolerancia:

- a) Únicamente 4 de 10 personas aceptarían que una persona homosexual viviera en su casa. Comparado con otros grupos que

también sufren discriminación (indígenas o personas que profesan otra religión), los homosexuales, al igual que los enfermos de sida, sufren un elevado nivel de rechazo.

- b) Las personas mayores de 50 años repudian en alto grado a las personas homosexuales, comparadas con aquellas que no rebasan los 30 años de edad, pues su nivel de aceptación es superior a 50%. Nuevamente se visualiza un proceso de tolerancia a los homosexuales.
- c) El nivel educativo de escolaridad que representa poca tolerancia hacia la homosexualidad es la primaria.
- d) Los grupos que más rechazan a la homosexualidad son los habitantes de las zonas rurales, los de menores ingresos y la población menos escolarizada.
- e) Los simpatizantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y los ciudadanos independientes manifiestan mayor tolerancia hacia los homosexuales, mientras que los del Partido Acción Nacional (PAN) son los que demuestran un alto grado de intolerancia hacia este grupo. Los afiliados al Partido Revolucionario Institucional (PRI) se encuentran en una postura intermedia.
- f) El 46% expresó, principalmente hombres y habitantes de la zona rural, que prefiere no conocer a la pareja de un hijo homosexual.

En relación con los derechos de los que pudieran gozar los homosexuales se encontró:

- a) De los entrevistados, 47.3% revela su desacuerdo para que a una pareja homosexual se le reconozcan los mismos derechos que a una heterosexual.
- b) El 58.2% no está de acuerdo en que a una pareja conformada por lesbianas se le reconozca el derecho de adoptar un hijo. Mientras que 68.5% opina que no debe gozar de tal derecho una pareja de hombres homosexuales. La diferencia de los porcentajes refleja una mayor aceptación hacia las parejas homosexuales conformadas por mujeres.

- c) El 58.3% niega el derecho de los hombres homosexuales de contraer matrimonio. De este porcentaje, los entrevistados de 50 años y más fueron los más renuentes (64.1%), mientras que los agrupados en el rango de 18 a 29 años de edad se manifestaron en 39.6% a favor.

No obstante la información antes expuesta, la Encuesta Nacional de la Juventud (IMJ, 2005: 33) muestra que 91.7% de los entrevistados de entre 12 y 29 años de edad no se siente discriminado por su orientación sexual. Seguramente se debe a que en las nuevas generaciones se percibe un aumento tenue de permisividad frente a la condición homosexual.

Los porcentajes expuestos revelan que la aceptación de la homosexualidad en México es cuestión de tiempo. Gradualmente y con el resurgimiento de nuevas generaciones, la homofobia se minimizará paulatinamente. Sin embargo, y suponiendo una aceptación gradual del homosexual en lo individual, el proceso de aprobación de convivencia entre una familia heterosexual y una familia homoparental es aún más complejo pues implica una transformación generacional de valores de la familia mexicana.

### **Familia mexicana y valores como fundamento del principio de igualdad y del derecho a la no discriminación**

En diciembre de 2009, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó reformas del Código Civil (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1928) que, por un lado, modifican el concepto de matrimonio (artículo 146) y, por el otro, otorgan el derecho a adoptar al matrimonio homosexual (artículo 391).

Esta modificación es trascendental puesto que además de provocar gran polémica entre sectores sociales diversos (partidos políticos, grupos defensores de la diversidad sexual, representantes de la Iglesia católica o juristas), impacta a la familia, especialmente por la labor que los valores desempeñan en ella.

De conformidad con Arenal,

[...] la familia es la última de las comunidades tradicionales que implican y salvaguardan concepciones añejas, acerca del hombre, de la tradición, de la historia, del amor conyugal y del filial, de la colaboración y del trabajo común, de la unión y de la comunión humana, de la autoridad y del poder, del respeto y de la obediencia, de la patria y de la patria, de la lealtad y de la fidelidad, del sacrificio y del gozo, de la educación y de los valores, sin los cuales es absolutamente inconcebible la civilización humana (2006: 144).

Es, siguiendo a Zúñiga (2010: 59-60),

[...] aquel espacio en el que el individuo se desarrolla física, espiritual, social y económicamente; ámbito permanente [...] de seres humanos que adjuntan sus esfuerzos para el sustento y desarrollo de los integrantes de la misma, unidos por un afecto natural derivado de la relación de pareja o del parentesco, mismo que los induce a ayudarse y respetarse mutuamente.

De tal forma, amén de estar incluida en esta concepción a la familia homoparental, es decir, a la compuesta por una pareja que comparte el mismo sexo, con o sin hijos, y con o sin que medie formalidad alguna, por supuesto que también se engloba a la familia nuclear que es la que prevalece en México. Quintanilla manifiesta que en 1982 convivía en familia nuclear 68.8% del total de las familias, mientras que para 2005 el porcentaje es de 67.8%. Las familias extensas constituyen 25.7% (en 1982 este porcentaje era de 26.5%). Son familias unipersonales 5.9% y 7.9% son monoparentales femeninas (2006: 276-277). Estos números reflejan que la familia mexicana está representada por la familia nuclear, la tradicional, por lo que se evidencia aún una sociedad conservadora, a pesar de la transformación familiar de la que se es testigo.

Pues bien, esta sociedad, compuesta en su base por familias tradicionales, se encarga de educar, transmitir y convivir, practicando valores entre sus miembros.

Los valores que tiene una familia no se descubren por la teoría, sino en la vida práctica [...] Los valores dan identidad a una familia [...] se visibilizan en el ejercicio práctico, es decir, en la acción [...] se adquieren por medio

de la práctica. Al ejercitar las tareas propias, enseñamos a los niños a ser justos, a tratar a los demás, como ellos quisieran ser tratados, a incluir y a no excluir, a dedicar tiempo a las amistades (Buxarrais, 2004: 67, 69).

Los valores son, además, guías que dictan el rumbo de una conducta (Hirsch, 1999: 3).

Son elementos muy centrales en el sistema de creencias de las personas y están relacionados con estados ideales de vida que responden a nuestras necesidades como seres humanos, proporcionándonos criterios para evaluar a los otros, a los acontecimientos tanto como a nosotros mismos. Es así que los valores nos orientan en la vida, nos hacen comprender y estimar a los demás, pero también se relacionan con la imagen que vamos construyendo de nosotros mismos y se relacionan con el sentimiento sobre nuestra competencia social (Luján, 2000).

Cuando las personas vinculan el concepto de *familia* a una serie de valores, la mayoría de ellas manifiesta los valores de seguridad, respeto, tolerancia, solidaridad y responsabilidad (Luján, 2000).

El proceso de aceptación generacional de uniones homosexuales se enfrenta a una metamorfosis de percepciones condescendientes, que a su vez implican un cambio cultural y de valores.

Tendrán que pasar varias generaciones antes de que nuestros hijos o nietos convivan de manera “natural”, sin tabúes ni prejuicios, con familias homoparentales, y en este reto la familia desempeña un papel sustancial pues dentro de sus funciones principales se encuentran la equidad generacional, a través de la cual la persona se responsabiliza de las generaciones que le anteceden y las venideras; la transmisión cultural, en el más amplio sentido, esto es, educar en la lengua, costumbres, higiene, creencias, valores, trabajo, roles de los miembros de la familia; la socialización, la identificación de pertenencia a la sociedad; control social, observación y compromiso ante la ley; y, por último, la afirmación de la persona por sí misma, salvaguarda y promoción del valor de la persona (Guerra, 2006: 340-343).

En la familia mexicana, independientemente del tipo al que se aluda (nuclear, homoparental, unipersonal, monoparental, etc.), estos

valores están presentes, o debieran estarlo, pues son propios del ser humano. No existe una clasificación de valores dependiendo del tipo de familia, como en el caso de las profesiones, por ejemplo, sino que aquellos existen porque son propios de la persona (heterosexual o no). Si se coincide en que la familia es el principal espacio en el que las personas conocen, refuerzan y aplican los valores, entonces es fácil darse cuenta de que cualquier familia educará, transmitirá y pondrá en práctica esos valores, sin importar que ésta viva un proceso de transformación; y, precisamente, cuando la familia transmita el valor del respeto y la tolerancia a la diversidad sexual entre sus miembros, aunado a la culminación de un ciclo generacional, se estará en condiciones de que la familia mexicana en general admita a la familia homoparental; antes, a pesar de los múltiples esfuerzos legislativos, es prácticamente imposible. La dinámica de aceptación de las uniones homoparentales no depende del número de estados que acepten los matrimonios homosexuales ni de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos que prohíban no discriminar por razones de preferencia sexual, sino de una generación que haya nacido y crecido poniendo en práctica los valores de respeto y tolerancia hacia la diversidad sexual, que a su vez, en materia jurídica se materializan en el principio de igualdad y en el derecho a la no discriminación.

En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 1º, párrafo quinto, establece: “Queda prohibida toda discriminación motivada por [...] las preferencias sexuales [...] o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas” (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1917). A este párrafo se le adicionó la palabra “sexuales” mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio del 2011; se presupone que la adición obedece al interés de enfatizar que los actos discriminatorios hacia preferencias eran eminentemente sexuales y no de otro tipo.

Por su parte, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), en su artículo 4, entiende por *discriminación*:

[...] toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica,

condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

Asimismo, el artículo 9, fracción XIV, de la misma ley considera como conducta discriminatoria “impedir la libre elección de cónyuge o pareja” (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003).

Por otra parte, la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres (LGIHM) establece en su artículo 6 que “la igualdad entre mujeres y hombres implica la eliminación de toda forma de discriminación en cualquiera de los ámbitos de la vida, que se genere por pertenecer a cualquier sexo” (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2006).

Esto es, mientras que la CPEUM prohíbe discriminar, entre otras razones, por la preferencia sexual que alguien manifieste, la LFPED precisa que comete actos discriminatorios basados en las preferencias sexuales quien realice distinciones, exclusiones o restricciones que tengan como resultado la anulación o el impedimento en el reconocimiento o ejercicio de los derechos y de la igualdad de oportunidades de las personas. Por su parte, la LGIHM considera que cuando la igualdad se pone en práctica, se elimina la mencionada discriminación.

Existen dos sentidos del principio de la igualdad. El primero de ellos se refiere a la igualdad en la ley, que debe entenderse como la obligación del legislador de no hacer distinciones legislativas entre personas basadas en criterios arbitrarios. Esto no significa que la ley no deba distinguir entre personas, sino más bien que no lo haga de forma irracional o irrazonable. El segundo sentido es el de la igualdad ante la ley, que prohíbe al operador jurídico distinguir ahí donde la ley no distingue, es decir, dar un trato diferenciado a una persona sin fundamento legal (Conapred, 2010: 5). Ambas perspectivas aluden a la prohibición constitucional de discriminar.

Ahora, si, como se ha dicho, la aceptación de la familia heterosexual hacia la familia homoparental está ligada al necesario proceso generacional, y si dentro de éste se alimentan los valores de respeto y tolerancia dentro de la familia, entonces al término de un ciclo se estaría eviden-

ciando que el principio de igualdad y el derecho a la no discriminación fluirían, de manera natural, por su cauce, sin coaccionar su recorrido.

Ciertamente, la familia no es el único ente social en el que recae tal obligación, empero, sí es el ámbito en el que los sujetos por primera vez y, habitualmente, para toda la vida, se desarrollan como seres humanos, adquiriendo y practicando los valores observados y vividos entre los miembros de la familia, para después exteriorizarlos.

### **Legislación mexicana actual tendiente a legislar la homosexualidad**

El Distrito Federal regula las uniones homosexuales en la Ley de Sociedades de Convivencia (LSC) y en el cc. Cada una de estas leyes normativiza dos diferentes maneras de crear una unión homosexual.

La LSC no fue creada exclusivamente para reglamentar las uniones homosexuales, pues bajo el amparo de ésta y ante la Dirección General Jurídica y de Gobierno de la Delegación respectiva pueden formalizar su unión dos personas físicas, del mismo sexo o no, que convivan en un hogar común, siempre que no mantengan vigente un matrimonio, concubinato u otra sociedad de convivencia. Genera efectos jurídicos mínimos como alimentos, derechos sucesorios en el marco de la sucesión legítima de los concubinos y tutela, por mencionar los más significativos (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2006).

El CCDF otorga el derecho de los homosexuales a contraer matrimonio y a adoptar, por lo que en el Distrito Federal hay tres tipos de uniones, independientemente de si se es homosexual o heterosexual: matrimonio, concubinato y sociedad de convivencia.

Por cuanto hace a las entidades federativas, en Coahuila el 12 de enero de 2007 se adicionó al Código Civil el título primero bis titulado “Del pacto civil de solidaridad” que permite en su artículo 385-1 que dos personas mayores de edad, independientemente de su sexo, organicen su vida en común mediante un contrato. De modo que a las personas que formalizan su unión bajo este acto se les denominan “compañeros civiles”, imponiéndoseles la obligación de “actuar en interés común” y reconociéndoles algunos derechos como alimentos

recíprocos, reclamo de “las prestaciones que, bajo las modalidades de pensiones, disposiciones testamentarias especiales o beneficios o provechos por prestaciones sociales u otros análogos, contemplen las leyes”. Se les niega el derecho de adoptar, y tampoco pueden “compartir o encomendar la patria potestad o guardia y custodia de los hijos menores del otro” (artículo 385-7). Asimismo, el artículo 385-10 establece que “el régimen patrimonial del pacto civil de solidaridad podrá ser el de separación de bienes o el de sociedad solidaria” (Congreso del Estado de Coahuila, 1999).

Es patente la inclinación por el reconocimiento, aunque sea incipiente, pues pocos estados como San Luis Potosí, Morelos y Michoacán discuten la regulación del matrimonio homosexual.

Definitivamente siempre una metamorfosis es gradual, sin embargo, la ley nunca podrá imponer la aceptación social. La ley regula, la sociedad actúa y reacciona ante ello. Entonces, a nuestra pregunta inicial –¿qué hacer con la familia homoparental en México?– se contestaría que regularlas, pero esto no sería nada novedoso. Por ello lo que se sugiere es la incorporación y praxis de los valores de respeto y tolerancia hacia la diversidad sexual dentro de la familia, mediante el “bombardeo” de información auténtica, fiel a la realidad, derivada de investigaciones serias, con rigor científico, que permita que los mexicanos adopten una postura informada acerca de las familias homoparentales, generando con ello, a través del paso de las generaciones, una aceptación natural de dichas familias en la convivencia con familias heterosexuales.

Esto está más próximo a una auténtica práctica del principio constitucional de la igualdad y del ejercicio del derecho a la no discriminación por preferencia sexual.

### **Reflexión final. Propuestas**

Uno de los cinco objetivos de la política social de México es “permitir a las personas y familias su participación social plena, libre y equitativa al desarrollar y potenciar sus capacidades básicas” (Sedesol, 2009: 5), por ello se sugiere que las acciones del gobierno se encaminen a:

1. Retomar el derecho a la no discriminación y el principio de igualdad al trabajar en la creación de un conjunto normativo que atienda a las familias homoparentales, pues evidentemente son diferentes a las nucleares y a las monoparentales o a las extensas, y en este sentido, a cada una de ellas se aplica una regla diferente pero nunca sin estar desprotegida.
2. Vigilar que las políticas sociales se dirijan a transmitir la realidad de la familia homoparental con el fin de que se palpe la diversidad y preferencia sexual.
3. Con el fin de apoyar el diseño de políticas sociales y favorecer los programas destinados a la familia, se requiere contar con mayores instrumentos de información que permitan una mejor distinción de las características de las familias homoparentales para medir el impacto que éstas tendrán en los miembros de la familia tradicional, y dirigir los esfuerzos, basado en esas características, a divulgar en la sociedad mexicana que las familias homoparentales son ya parte de la cultura, que poco a poco se evidenciarán como una forma más de formar una familia, pues de hecho hasta agosto del año 2011 se formalizaron mil familias homoparentales con la celebración de sus respectivos matrimonios (*El Universal*, 2011).

## **Bibliografía**

- Arenal Fenochio, Jaime del (2006), "Familia y modernidad", en Virginia Aspe Armella (coord.), *Familia: una jornada sobre su naturaleza, derechos y responsabilidades*, México, Porrúa, Universidad Panamericana.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2006), "Ley de Sociedades de Convivencia" [<http://www.aldf.gob.mx/leyes-107-2.html>].
- Buxarraís Estrada, María Rosa y María del Pilar Zeledón Ruiz (coords.) (2004), *La familia, un valor cultural. Tradiciones y educación en valores democráticos*, España, Desclée De Brouwer.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2006), "Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres" [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf>].

- Campos, Roy y Carlos Penna (2007), *Mitos y preconcepciones sobre la homosexualidad. Encuesta nacional en viviendas, Consulta Mitofsky*, Consulta Mitofsky [<http://www.consulta.mx/Estudio.aspx?Estudio=mitos-percepciones-homosexualidad>].
- CNDH (2010), *Informe especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre violaciones a los derechos humanos y delitos cometidos por homofobia*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos [<http://www.cndh.org.mx/node/35>].
- Congreso del Estado de Coahuila (1999), Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza [[http://www.congresocoahuila.gob.mx/index.cfm/mod.legislacion\\_archivo/dir.codigos/index.coah](http://www.congresocoahuila.gob.mx/index.cfm/mod.legislacion_archivo/dir.codigos/index.coah)].
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2010), *Documento informativo de homofobia*, Conapred [[http://www.conapred.org.mx/redes/documentos\\_cedoc/DocumentoInformativoHomofobia.pdf](http://www.conapred.org.mx/redes/documentos_cedoc/DocumentoInformativoHomofobia.pdf)].
- El Universal* (2011), “Celebran boda gay número 1,000 en las alturas capitalinas”, [<http://www.eluniversaldf.mx/cuauhtemoc/nota32069.htm>].
- Flores Dávila, Julia Isabel (2005), *Estudio sobre la diversidad sexual y los retos de la igualdad y la inclusión*, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación [[http://www.conapred.org.mx/redes/documentos\\_cedoc/E-02-2005\\_final.pdf](http://www.conapred.org.mx/redes/documentos_cedoc/E-02-2005_final.pdf)].
- Guerra López, Rodrigo (2006), “La familia y su futuro en México”, en Virginia Aspe Armella (coord.), *Familia: una jornada sobre su naturaleza, derechos y responsabilidades*, México, Porrúa, Universidad Panamericana.
- Hirsch Adler, Ana (1999), “Valores nacionales en México”, *Este País* [[http://estepais.com/inicio/historicos/96/6\\_ensayo3\\_valores\\_hirsch.pdf](http://estepais.com/inicio/historicos/96/6_ensayo3_valores_hirsch.pdf)].
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (1917), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/2.htm?s=>].
- (1928), Código Civil para el Distrito Federal [<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/10/317/default.htm?s=>].
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2003), Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación [<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/155.htm?s=>].

- Instituto Mexicano de la Juventud (2005), *Encuesta nacional de juventud 2005. Resultados preliminares* [<http://www.juventudbc.com/descargas/encuesta2005.pdf>].
- Luján González, María (2000), *Familia y educación en valores*, Organización de Estados Iberoamericanos [<http://www.oei.es/valores2/tornaria.htm>].
- Real Academia Española (2001), *Diccionario de la lengua española* [<http://buscon.rae.es/draeI/>].
- Secretaría de Desarrollo Social (2009), *Tercer informe de labores*, Secretaría de Desarrollo Social [[www.sedesol2009.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx)].
- Zúñiga Ortega, Alejandra Verónica (2010), *Concubinato y familia en México*, Biblioteca Virtual de la Dirección General de Humanidades de la Universidad Veracruzana [<http://www.uv.mx/bdh/documents/Libroconcubinato.pdf>].

Fecha de recepción: 1 de marzo de 2012

Fecha de aceptación: 10 de abril de 2012

Fecha de publicación: 29 de junio de 2012

# Significado y cauce de la gobernabilidad en el estudio de los sistemas políticos<sup>1</sup>

*Mijael Altamirano Santiago*<sup>2</sup>

*José Francisco Martínez Velasco*<sup>3</sup>

El presente ensayo describe el significado de gobernabilidad y sus componentes, así como también su cauce en el entramado de los regímenes democráticos.

*Palabras clave:* gobernabilidad, ingobernabilidad, democracia y sistema de partidos.

## **Meaning and channel of governance in the political systems study**

This essay describes the meaning of governance and their components, as well as their dynamics in the framework of democratic regimes.

*Keywords:* governance, governability, democracy and party system.

<sup>1</sup> La presente nota forma parte del Programa de Investigación para la Formación de Investigadores (PIFI) con registro SIP-IPN 20120135. El director de este proyecto, Mijael Altamirano Santiago, agradece de antemano a la institución de adscripción por los recursos asignados para tales efectos.

<sup>2</sup> Profesor-investigador del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional. Profesor de cátedra de la EGAP, Escuela de Gobierno y Política Pública-ITESM. Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, España. Miembro del Comité de Evaluación del Programa Nacional de Posgrado de Calidad (PNPC) en el área V Ciencias Sociales, Conacyt, desde 2001 a la fecha. Líneas de investigación: gobierno, federalismo y políticas públicas. Correos electrónicos: \_ciecas@ipn.mx, xhuni@yahoo.es

<sup>3</sup> Profesor en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. Maestro en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y candidato a doctor en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México. Líneas de investigación: justicia electoral, cambio político, procesos políticos, sistemas de partidos y democracia. Correos electrónicos: joframave@yahoo.com.mx, joframave@hotmail.com

## Introducción

La gobernabilidad ha sido una acepción en la jerigonza de la Ciencia Política que ha cobrado importancia en el estudio para identificar el significado y la dinámica de los regímenes políticos, sean democráticos o no democráticos.

Esto es así, pues el concepto y los componentes que discurren en su construcción teórica y práctica han servido para apuntalar los análisis y la calidad de los sistemas de gobierno (Lijphart, 1984) y de los modelos de Estado (O'Donnell, 1993).

Si bien la gobernabilidad adquiere significado en cualquiera de los regímenes políticos que adopte una sociedad, en la construcción de una democracia liberal (Bobbio, 1994 y 1994a) adquiere un cariz de gran relevancia. Esto es así dado que un sistema democrático sin las características que le permitan constituir su estatus de gobernabilidad está expuesto a un desorden, mismo que inevitablemente derivaría en una inestabilidad política que amenace su consolidación y, por consiguiente, su continuidad (Lipjhart, 1984).

Aunado a ello, la asociación del binomio gobernabilidad-régimen democrático permite la permanencia de un sistema de gobierno legítimo que a la vez ejerce sus poderes públicos de manera eficiente y transparente, y que concomitantemente está sujeto a la rendición de cuentas.

En virtud de lo anterior, el presente ensayo tiene como objetivo presentar una breve reflexión sobre los componentes que le dan contenido a la gobernabilidad como categoría de análisis y como fenómeno de la realidad política actual. Para ello, se establece un marco conceptual para puntualizar el término *gobernabilidad*, los componentes que se circunscriben en su entorno, así como los matices que puede tener en la práctica política que bien puede ir de un estado ideal a una situación de ingobernabilidad.

En virtud de que la gobernabilidad adquiere mayores alcances en los regímenes democráticos, se expondrá un análisis de lo que significa la llamada "gobernabilidad democrática" como una condición *sine qua non* para dar viabilidad a aquellos países que se han afirmado bajo este régimen o, en su caso, están en vía de consolidarse. Finalmente, y

a manera de conclusión, se aborda el caso México para dar cuenta de las condiciones de gobernabilidad que imperan actualmente.

### **Acepciones y hallazgos sobre la gobernabilidad**

El concepto de *gobernabilidad* y su uso como categoría de análisis es relativamente nuevo. Especialistas como Camou (1995) y Offe (1992) coinciden que fue en el célebre informe *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*,<sup>4</sup> elaborado por Crozier, Huntington y Watanuki (1975), cuando por primera vez se utilizó la gobernabilidad como un fenómeno a estudiar y como una variable de análisis.

Estos autores realizaron un diagnóstico sobre los problemas y las causas que permitían un desempeño eficaz en los gobiernos y en las economías de las sociedades occidentales con regímenes democráticos consolidados (a través de los estudios de caso de Francia, Estados Unidos y Japón). Este informe, afirma Valdés (2008: 97), se constituye como “la evaluación de la capacidad de los gobiernos para controlar eficazmente las estructuras políticas y económicas [...] De ahí que la alternativa propuesta fuera el adelgazamiento del Estado y la devolución a la sociedad de iniciativas y tareas de las que el gobierno debía dejar de hacerse cargo”.

El estudio sobre la gobernabilidad que se derivó de este documento a mediados de la década de 1970 fue motivado por el paulatino agotamiento del Estado de bienestar y la crisis que mostraban los países más desarrollados económicamente que dieron visos de tensiones entre la manera en que se ejercía el poder público, su estabilidad y su capacidad de respuesta frente a las diversas demandas en la esfera social, económica y política. En efecto, tales acontecimientos propiciaron los tratados acerca de este tópico para dar cuenta de su estatus en el régimen político.

<sup>4</sup> La Comisión Trilateral es una organización internacional de carácter privado fundada en 1973 por iniciativa de Rockefeller, cuyo objetivo es impulsar la cooperación entre tres regiones del mundo que agrupan a los países más desarrollados: América del Norte, Europa y Japón.

La explicación de este fenómeno mediante el informe dio pie a que una década después, en América Latina, se expusieran los rasgos sobre la gobernabilidad bajo a tres circunstancias: *i)* el proceso de crisis, ajuste y reestructuración económica que se vivió en casi todos los países del continente; *ii)* el agotamiento del modelo del Estado interventor; y *iii)* las transiciones de gobiernos autoritarios a democráticos (Camou, 1995).

Pese a que la gobernabilidad se convirtió en referente de análisis y de estudio, se presentaron problemas a la hora de acotar su significado pues el término se asocia con la dinámica política y los cambios institucionales (Coppedge, 1994).

En muchos de los casos se circunscribía únicamente a la estabilidad política de un gobierno y, por consiguiente, se entendía como la ausencia de cambios estructurales o de violencia, así como por su capacidad de adaptabilidad frente a las tensiones que se pudieran generar dentro del sistema social, aunque en su sentido lato éste iba más allá (Offe, 1992). Sobre este último rasgo, afirma Aguilar (2009) que el grado de gobernabilidad se da con base en la eficacia de la acción de gobierno en los asuntos públicos, la cual, dicho sea de paso, se resume en la capacidad directiva.

En este sentido, tanto regímenes democráticos como autoritarios consideran estas variables de la gobernabilidad en sus diagnósticos y en las variables que les posibilitan la reproducción de su poder político. Sin embargo, como se verá más adelante, los alcances de una gobernabilidad en la democracia tiene mayores resultados en la forma y el contenido, pero sobre todo en el constructo legitimador que sostiene su dinámica política y se manifiesta sobre quienes se gobierna.

Frente a estas acepciones de primer grado acerca de la idea de gobernabilidad existieron otras posturas y acercamientos con mayores pretensiones explicativas. En este tenor, las definiciones se orientaron a relacionar la gobernabilidad con aquello que especifica el objetivo de toda política, así como también con la descripción de determinadas situaciones que se suscitan dentro y fuera del régimen político (Seara, 2000). De ahí que se afirme que la gobernabilidad es el conjunto de condiciones que hacen posible el funcionamiento efectivo entre la acción de gobierno y la dinámica de la base social. En otras palabras, la

governabilidad descansa en la capacidad de los gobiernos de resolver las demandas sociales y de dirigir la dinámica nacional (Aguilar, 2008).

Según Camou (2001), la gobernabilidad entra en crisis cuando un Estado se localiza en un desequilibrio (o desfase) entre el mayor volumen de las demandas sociales y las limitadas capacidades de respuestas de los gobiernos. Deutsch (1995) fue más allá de estas acepciones dado que incorporó elementos operativos y legitimadores al estudiar este fenómeno cuando refiere que la gobernabilidad es la capacidad de un gobierno para elaborar y presentar a los ciudadanos sus planes de políticas públicas obteniendo el respaldo social y político suficiente en su realización, por un lado, y por el otro, se configura con él manteniendo el estado de derecho y la paz social en el desarrollo de la acción de gobierno. Derivado de esta postura y los alcances que encierra en sí misma se asientan los pilares de la gobernabilidad democrática.

Más allá del conjunto de definiciones que se pudieran enumerar, resulta interesante encontrar aquellos elementos y hallazgos en los cuales existe un consenso o se presentan de manera constante. A partir de la revisión de diversas perspectivas, la mayoría de estas explicaciones se articulan bajo tres condiciones: la legitimidad, la eficiencia y la estabilidad.

### **Condiciones formales para la gobernabilidad**

Para que la gobernabilidad sea un agente primario que garantice el mantenimiento del Estado de derecho y la buena marcha del Estado deben reunirse tres condiciones (Camou, 1995; Pierre, 2000; Diniz, 1995):

- i) La legitimidad se constituye en un constructo simbólico y fáctico por parte de un gobierno que se traduce en la aceptación por parte de la base social, así como de las élites y grupos organizados. Desde esta perspectiva, la gobernabilidad está determinada por la capacidad que tiene el sistema de implementar un ordenamiento político, económico y social basado en la justicia, es decir, cuya calidad se somete al rasero de parámetros morales y no racionales. De ahí que la gobernabilidad se asocia al buen gobierno, según Rhodes (1996).

- ii) La eficacia en el ejercicio del poder político y la capacidad de gestión por parte del gobierno se convierten en indicadores centrales de la gobernabilidad. En otras palabras, la gobernabilidad se circunscribe como una propiedad de los sistemas políticos cuya medida está en función de la capacidad que éstos tienen de encontrar soluciones a problemas, así como de alcanzar objetivos previamente establecidos con el menor costo posible. Pero no sólo ello, sino que la gobernabilidad también es directamente proporcional a la capacidad del gobierno para realizar sus programas sin estar a merced de elementos disfuncionales.
- iii) La estabilidad, que según los argumentos que Huntington (1972) esgrimía en uno de los clásicos de la Ciencia Política, se refiere a que un sistema es más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional o internacional. Es decir, la previsible capacidad de un sistema para durar en el tiempo a través de su capacidad para cambiar adaptándose a los desafíos que provienen del ambiente.

De ahí que de trastocarse de manera severa, y en algunos casos irreversible, los elementos que garantizan las condiciones de estabilidad, legitimidad y eficacia en un régimen político, éste se encuentra en un estado de ingobernabilidad que pone en riesgo su viabilidad y, en consecuencia, su permanencia.

### **Los cauces de la gobernabilidad**

La gobernabilidad no debe pensarse como una dimensión única y absoluta al realizar el análisis de un gobierno determinado. En efecto, el nivel de gobernabilidad que puede presentar un régimen puede variar, de tal manera que si se llegaran a encontrar elementos que no encajaran en aquellas variables que le dan significado a este fenómeno, no necesariamente podríamos afirmar que existe ingobernabilidad en el conjunto político.

Retomando las categorías que expone Camou (1995 y 2001), es posible desentrañar la gobernabilidad en diversos matices: *a)* la gobernabilidad ideal está referida a la existencia de un equilibrio entre demandas sociales y respuestas gubernamentales, lo cual no necesariamente remite a una sociedad sin conflictos o con conflictos atemperados; *b)* la gobernabilidad normal se circunscribe a una situación en la que las diferencias entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, y si bien existen conflictos, cuestiones irresueltas e incluso problemas irresolubles, éstos son aceptados como tales e integrados en el marco de la relación de gobierno y sociedad.

A su vez, según este mismo autor, existen categorías que se acercan a la ingobernabilidad, destacándose, entre ellas: *i)* el déficit de gobernabilidad que se caracteriza por un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental; *ii)* la crisis de gobernabilidad que describe un conjunto de desequilibrios inesperados y que son intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales; y *iii)* el grado más avanzado en la tendencia negativa de la gobernabilidad se denomina *ingobernabilidad*, misma que se manifiesta bajo los siguientes rasgos:

- a)* La indisciplina manifestada en los esfuerzos que realizan determinados ciudadanos para influir en las decisiones públicas por métodos violentos, ilegales o anómalos.
- b)* La inestabilidad en cuanto fracaso de los intentos de la élite política para conservar sus posiciones de dominación o, en su caso, para reproducir las coaliciones preexistentes.
- c)* La ineficacia, entendida como la disminución de la capacidad de los poderes públicos para alcanzar los objetivos deseados y, por consiguiente, asegurar el acatamiento de ellos por medio de medidas de coordinación obligatorias o de decisiones emanadas de la autoridad del Estado.
- d)* Una sobrecarga de demandas a las que el Estado responde con la expansión de servicios y de su intervención que provoca irremediablemente una crisis fiscal.
- e)* La ilegalidad, expresada en los esfuerzos realizados por los poseedores de un poder corporativo de alto nivel para evadir

restricciones legales y constitucionales en su búsqueda de ventajas e incluso de su propia supervivencia (Alcántara, 1995).

## **La gobernabilidad en regímenes democráticos**

Tal como se mencionaba al principio de este ensayo, si bien la gobernabilidad y sus componentes permiten analizar desde otra perspectiva el actuar de los poderes políticos enmarcados en cualquier régimen político, así como también determina su reproducción y viabilidad, sus alcances adquieren mayor significado y contenido en aquellos sistemas democráticos.

La democracia (o *poliarquía*, en términos de Dahl, 1989) es más deseable y perfectible que cualquier otra forma de gobierno, no sólo porque evita el ejercicio de un poder autócrata y fomenta un grado relativo de libertad política, sino porque garantiza a los ciudadanos un conjunto de derechos fundamentales (libertad, expresión, tránsito, prensa, entre otros) que los gobiernos no democráticos limitan o quebrantan, sin descontar que proporciona una oportunidad máxima para que las personas ejerciten la libertad de autodeterminarse.

De ahí que esta condición democrática sumada a la gobernabilidad según Arbós y Giner (1998) se entendería como una estructura institucional-gubernamental legitimada por la base social para desempeñar de manera firme, eficaz y eficiente sus atribuciones formales en el marco de la norma y atendiendo el basamento fundacional del Estado.

Aquí es importante puntualizar que existe una diferenciación fundamental frente a los regímenes autoritarios, ya que éstos desdeñan la parte social al considerar que la sociedad no posee (o al menos no en el nivel requerido) las capacidades para autogobernarse; ello bajo la premisa de que el mosaico social es considerado como un problema y una realidad que en sí misma es ingobernable (Aguilar, 2009).

Por todo lo anterior es posible afirmar que la gobernabilidad democrática llega a buen puerto cuando los Estados realizan transformaciones que generan equilibrios en la distribución de los poderes públicos (pesos y contrapesos); crean instituciones electorales autónomas; conciben mecanismos de representación y acceso al poder plenamente

garantizados; formalizan una descentralización política y administrativa; fomentan la participación de la sociedad en los asuntos públicos; garantizan la vigencia de un estado de derecho donde nadie esté por encima de la ley; y, finalmente, institucionalizan los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas (Altamirano, 2009).

Las condiciones que permiten hablar de una gobernabilidad democrática según Alcántara (1995) están directamente relacionadas con la aceptación de compromisos institucionales que confieren gran peso a los grupos de masas políticamente relevantes (básicamente los partidos políticos) por parte de aquellos otros de carácter más elitista como la Iglesia, los empresarios o los militares.

Asimismo, debe haber una aceptación de arreglos institucionales que permitan la representación efectiva de estos grupos compactos por parte de la clase política elegida; y la creación y el mantenimiento de mayorías que funcionen basadas en criterios partidistas como consecuencia de decisiones tomadas por la clase política (Altamirano, 2010).

Empero, todos estos elementos descritos anteriormente no son suficientes para mantener y garantizar la gobernabilidad democrática, como bien señala Nohlen (1996), en el sentido de que si bien la población aprecia a la democracia, en particular en lo que concierne a las libertades de expresión y elección, si se percibiera la imposibilidad de que ésta se torne más amplia y duradera, los ciudadanos se orientarían hacia una forma de gobierno que sea más capaz de satisfacer las exigencias económicas y sociales.

En suma, como mencionan Mainwaring y Scully (2008), la gobernabilidad democrática es la capacidad de los gobiernos para implementar políticas públicas que aumenten el bienestar político, social y económico de un país.

### **Reflexión final: el caso mexicano visto desde la práctica política**

Una vez desarrollado el entramado conceptual y referencial de la gobernabilidad es pertinente, a manera de reflexión final, circunscribirla en un análisis de caso como México.

Es innegable que los procesos de liberalización política y transición a la democracia iniciados en las postrimerías de los setenta se han traducido en un entramado institucional que han procurado garantizar la representatividad y la formación de los poderes públicos de manera legítima y transparente. Así, el entonces sistema de partido hegemónico paulatinamente se ha ido transformado hasta llegar a considerarse como un formato plural y con una competencia política en los tres órdenes de Gobierno (Altamirano, 2010; Valdés, 1995).

Aunado a ello, el otrora sistema político cuyo eje central giraba alrededor de un poder presidencial que descansaba en un partido monopolizante de la movilidad política y los cargos de elección popular, así como de un sistema corporativo que controlaba y atemperaba las demandas sociales, se ha transformado gradualmente en un Poder Ejecutivo acotado en su margen de maniobra, a través de los contrapesos reales de los poderes Legislativo y Judicial (Valdés, 1995; Salazar, 1998).

Asimismo, los canales de apertura frente a las demandas de los diversos sectores sociales se han diversificado como una reacción al empuje que el tercer sector ha hecho por ganar espacios y por la necesidad de abrir esferas de interlocución válidas entre la sociedad civil y el gobierno.

De igual manera, han quedado atrás los vaivenes y desvaríos en materia económica después de las graves crisis financieras acaecidas en 1995, trance cuya magnitud México no había experimentado. Incluso la crisis mundial de finales de 2008, cuyos desastres sólo se comparan con la debacle de 1929, no tuvo una repercusión de grandes proporciones en el país.

En el mismo sentido, las políticas sociales y de salud se han implementado con relativo éxito y se han convertido en un referente para otros países de América Latina. Basta mencionar que la política de salud ha tenido uno de sus repuntes más importantes. De acuerdo con el proyecto de presupuesto para 2012, se espera alcanzar una cobertura universal para este año al afiliar a 52.3 millones de mexicanos.

No obstante, si bien se han realizado transformaciones inéditas, estos cambios no garantizan los requisitos que exige la gobernabilidad en su fase *normal* de la que hablábamos anteriormente. Por el contra-

rio, los hechos hablan de un déficit en la gobernabilidad. Esto es así debido a que en los últimos sexenios se ha presentado una serie de condicionamientos y factores que ponen en entredicho la capacidad del gobierno para mantener su eficacia, legitimidad y estabilidad bajo un estándar de normalidad (Flisfisch, 1987).

Cuando la gobernabilidad democrática es exitosa, supone mantener una práctica democrática de una calidad razonablemente alta, promover el crecimiento económico, proporcionar seguridad ciudadana y enfrentar los graves problemas sociales como la pobreza, la inequidad de ingresos y los servicios sociales inadecuados, entre otros (Mainwaring y Scully, 2008), todo lo cual, dicho sea de paso, está lejos de la realidad mexicana. Como muestra conviene observar tan sólo dos casos que han puesto en predicamento la gobernabilidad democrática en nuestro país:

- i) La ineficacia en el mantenimiento de una seguridad ciudadana que se ve amenazada ante la irrupción del crimen organizado, el cual no únicamente se focaliza en el narcotráfico, sino que la extorsión, secuestro, *derecho de piso* y la captura de gran parte del territorio a manos de bandas plenamente identificadas han socavado la idea del Estado como detentor de la violencia exclusiva y legítima. Los más de cincuenta millares de muertos son sólo un indicador de que la sociedad está prácticamente en un estado de indefensión frente a los alcances del crimen organizado.
- ii) El problema de la inequidad, que según el *Informe sobre el trabajo en el mundo 2012* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) no es un problema menor. En dicho reporte se afirma que México fue uno de los pocos países donde aumentó la desigualdad del ingreso entre 2002 y 2011, aun cuando se registraron ciertos números de empleos sin garantía de permanencia y con bajos salarios. Tomando como referencia el coeficiente de Gini –que mide la desigualdad del ingreso–, se afirma que en más de la mitad de las economías avanzadas y en tres cuartas partes de los países en desarrollo la desigualdad del ingreso ha bajado. Sin embargo, no es el caso para México, que es una de las seis economías emergentes en donde la desigualdad

del ingreso aumentó entre 2002 y 2011 (*Animal Político*, 2012). En este sentido, tal y como afirma Pardinas (2012), es posible anotar que la inequidad social genera circunstancias incompatibles con el tipo de crecimiento económico que transforma el destino de una nación.

De ahí que revertir este déficit de gobernabilidad y transitar hacia una verdadera gobernabilidad democrática dependa, en gran medida, de los siguientes factores (algunos referidos en Kaplan, 1990):

- i) Apuntalar la estrategia en el manejo de los asuntos económicos, cuyo principal punto de quiebre ha sido la incapacidad para reducir la inequidad en el ingreso y responder con mayores herramientas de política a necesidades como empleo, mayor y mejor educación y combate a la pobreza, entre otros.
- ii) Distensión de las tensiones institucionales en el interior de los poderes de la democracia. Al respecto, nos remitimos a los distintos intereses encontrados entre las principales fuerzas políticas en el país representadas en el Congreso de la Unión, mismas que han motivado una cuasi parálisis institucional que se traduce en el freno a grandes acuerdos nacionales en una reforma del Estado que incluya modificaciones en materia fiscal, laboral, energética, por sólo mencionar algunas.
- iii) Garantía del orden público como principio básico de la gobernabilidad que supone una reconocida capacidad del sistema para mantener las condiciones más indispensables de convivencia y seguridad.

En suma, la gobernabilidad democrática sólo puede tener cabida en el entramado nacional cuando existan las siguientes condiciones: un mantenimiento adecuado del orden público; una gestión eficaz de la economía; una satisfactoria promoción del bienestar social; una legitimidad en la acción de los poderes públicos; y una capacidad amplia de las instituciones de gobierno para generar consensos entre los grupos de poder. Todas estas condiciones proveerían estabilidad en el quehacer público y cotidiano.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2009), *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- (2008), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara Sáez, Manuel (1995), *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Altamirano Santiago, Mijael (2010), *El Senado en las democracias contemporáneas*. México, Senado de la República, Plaza y Valdés.
- (2009), “Fiscalización y rendición de cuentas: nuevos paradigmas legitimadores en la acción de gobierno en México”, *Revista Interdisciplinaria en Ciencias Sociales, Revics*, 1, Venezuela.
- Arbós, Javier y Salvador Giner (1998), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México, Siglo XXI.
- Bobbio, Norberto (1994), *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1994a), *Las teorías de las formas de gobierno en la historia del pensamiento económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Camou, Antonio (2001), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Plaza y Valdés.
- (1995), *Gobernabilidad y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 6, México, Instituto Federal Electoral.
- Coppedge, Michael (1994), “Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina”, *Revista Síntesis*, núm. 22, Madrid.
- Crozier, Michel, Samuel Huntington y Joji Watanuki (1975), *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press.
- Dahl, Robert (1989), *La Poliarquía*, Madrid, Tecnos.
- Diniz, E. (1995), “Governabilidade, democracia e reforma del Estado: Os desafios da construçao de uma nova orden no Brasil dos anos 90”, *Revista DADOS*, núm. 37, Brasil.
- Deusch, Karl (1995), *Política y gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Flisfisch, A. (1987), “Gobernabilidad y consolidación democrática”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, México.
- Huntington, Samuel P. (1972), *El orden político en las sociedades en cambio*, España, Paidós.
- Kaplan, M. (1990), *Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina*, Costa Rica, IIDH, Capel.
- Lijphart, Arend (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Madrid, New Haven, Yale University Press.
- López Suárez, Romualdo (2003), *Formas de gobierno y gobernabilidad institucional. Análisis comparativo de seis instituciones de educación superior*, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully (2008), “Latin America: Eight lessons for governance”, *Journal of Democracy*, vol. 19, núm. 3, julio de 2008, Estados Unidos.
- Nohlen, Dieter (1996), *Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 4, México, Instituto Federal Electoral.
- O'Donnell, Guillermo (1993), “Estado, democratización y ciudadanía”, en *Nueva Sociedad*, 128, Argentina, Fundación Friedrich Ebert.
- Offe, Claus (1992), *La gestión política*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Pardinas, Juan E. (2012), *Catálogo de desigualdades* [[http://imco.org.mx/es/opinion/individual/catalogo\\_de\\_desigualdades/](http://imco.org.mx/es/opinion/individual/catalogo_de_desigualdades/)].
- Pierre, J. (2000). *Debating governance, Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Animal Político* (2012), “Crece inequidad del ingreso en México: oit” [<http://www.animalpolitico.com/2012/04/crece-inequidad-del-ingreso-en-mexico-oit/>].
- Rhodes, R. (1996), “The new governance: Governing without government”, *Political Studies*, núm. 44, Estados Unidos.
- Salazar, Luis (2001), “Alternancia y cambio de régimen”, Yolanda Meyenberg (coord.), *Dos de julio: reflexiones posteriores*, México, FLACSO, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional

Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

Seara Vázquez, Modesto (2000), “Gobernabilidad: mitos y realidades”, en Natividad González Parás y Armando Labra Manjarrez (coord.), *La gobernabilidad democrática en México*, México, Instituto Nacional del Administración Pública, Secretaría de Gobernación.

Valdés Ugalde, F. (2008), “Gobernanza e instituciones: propuestas para una agenda de investigación”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 31, México, FLACSO.

Valdés Zurita, Leonardo (1995), “El sistema de partidos en México: las dimensiones de la competitividad electoral”, *Polis* 95, núm. 5, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Fecha de recepción: 16 de abril de 2012

Fecha de aceptación: 31 de mayo de 2012

Fecha de publicación: 29 de junio de 2012



## Reseña

*Los grandes problemas de México: instituciones y procesos políticos,*

Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (coords.), México, El Colegio de México, 2010.

Aura Olivia Montañez Gudiño<sup>1</sup>

### Procesos políticos

La presente reseña se enfoca en la segunda parte del libro *Instituciones y procesos políticos* de “Los grandes problemas de México”, colección de El Colegio de México. Esta sección contiene temas acordes con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, pero también con el momento histórico que se está viviendo. Es importante que la opinión pública esté informada para que pueda tomar las mejores decisiones. Por ello, se analiza la opinión pública en el tiempo, su proceso de politización y el despertar del interés político, sin dejar atrás sus defectos y su desinformación.

<sup>1</sup> Egresada de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, con especialidad en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En un principio, las reformas electorales se entendían como instrumento de legitimación del sistema diseñado por los detentadores del poder. Sin embargo, con el paso del tiempo se transformaron en productos del consenso de varias fuerzas políticas. El texto sobre los problemas de México analiza el impacto que tuvieron estos procesos en el sistema político mexicano con el objetivo de comprender el presente político en México.

En el primero de los capítulos estudiados, “Los fundamentos de la opinión pública”, Jorge Buendía explora el poco interés público que se tiene en los estudios políticos. Buendía señala que hay un gran desconocimiento del sistema político mexicano, lo que redundaría en una poca participación electoral. Uno de los descubrimientos del autor sobre el interés en las cuestiones políticas es que a mayor nivel de escolaridad hay un mayor interés por éstas.

Más adelante, Buendía advierte que la identidad partidista puede crear atajos informativos, que es cuando el simpatizante de un partido toma la postura del partido ante los asuntos públicos. De este modo, el partido da “señales” a sus simpati-

zantes y se puede llegar a un entendimiento del mundo basado en las creencias partidistas. La evaluación del gobierno de manera individual también forma opiniones sobre su desempeño o propuestas, pero puede basarse en estereotipos que permiten a la ciudadanía esbozar sus respuestas y su posición respecto de un tema, como por ejemplo, su adhesión al *statu quo* o su propensión al cambio.

Las élites son el motor de la opinión pública y al dividirse generarán una opinión pública fragmentada. La opinión viaja de “arriba hacia abajo” mediante los atajos informativos. Como ejemplo de esto, Buendía apunta que el PAN apoyó la iniciativa de reforma energética, y en consecuencia sus simpatizantes también la apoyaron. Mientras que en el caso del PRD, sus adeptos estaban en contra y el PRI tuvo el difícil punto medio. De acuerdo con las encuestas, 39% de la gente no sabía qué opinar.

En el capítulo “El escándalo interminable. Apuntes sobre el sistema de opinión pública”, Fernando Escalante da cuenta de la agitada vida pública en México. La información pública está volviéndose cada vez más escandalosa, menos seria y más plural, sustentada por grupos cerrados de intelectuales con liderazgo moral.

En el régimen posrevolucionario se vivía una tranquilidad en la opinión pública. En la prensa escrita había una crítica hacia el gobierno, pero no una censura sistemática porque tampoco hacía falta pues no eran espacios “famosos” o muy populares entre la sociedad. No obstante, con el tiempo estos espacios empezaron a ser relevantes para la vida pública. Para

finales de la década de 1970 se terminó la estrategia de despolitización de los medios de comunicación; así, en los sexenios de De la Madrid y de Salinas los diarios nacionales fueron los que presentaron la mayor cantidad de análisis.

Escalante describe que esta época se caracteriza por un exceso de opinión y muy poca información, además de una nueva avidez por las encuestas, donde a la opinión se le acompaña con porcentajes. Los temas se imponen por una “calidad mediática” y en este escándalo se simplifica la vida pública y se le ridiculiza; se excluye la verdadera vida política para sustituir los escándalos con otros asuntos.

A falta de una oposición en las cámaras, ésta se da en la sociedad civil con los intelectuales. En 1994 se creó el grupo San Ángel, que exigía mayor transparencia. En 2005, los grupos empresariales, gente famosa y algunos escritores “de moda” impulsaron Iniciativa Ciudadana. Así, para cualquier conflicto poselectoral, los intelectuales se volvieron una fuerte conciencia moral y ostentaban una autoridad que los políticos no tenían. Lamentablemente, los investigadores más renombrados no tienen la misma exposición que los que aparecen en los medios masivos de comunicación.

Escalante concluye que “la calidad de la vida pública depende de la proporción de lectores habituales”. En el país no hay cómo contrarrestar el impulso de los grandes grupos editoriales. No hay muchas revistas de “diálogo culto”, sino de divulgación, en las que se escriben y repiten nombres famosos con tendencias antipolíticas, en temas ya conocidos como

el indigenismo, el libre mercado, el feminismo, entre otros.

“El sistema político es autoritario, pero incluyente”. Ésta es la premisa de la que parte Jacqueline Peschard en su capítulo “De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales”. En este texto se analizan las negociaciones y los procesos de construcción para incluir a los actores que estaban al margen del régimen; se ve así que las concesiones del gobierno eran preventivas y, cuando no se lograban los objetivos, reactivas. Las reformas políticas se volvieron la forma legítima de acceso al poder; se implementaron en el sistema electoral normas que contaban con una idea precisa para lograr la gobernabilidad. A lo largo de estas páginas se estudia a las reformas desde su contenido, contexto, propósito, autores y consecuencias.

En 1977 se diseñó la primera reforma electoral bajo el gobierno de José López Portillo; su principal artífice fue Jesús Reyes Heróles, entonces secretario de Gobernación. Se logró una “inclusión controlada” que sólo daba entrada a la oposición para dar legitimidad al gobierno. La LOPPE constitucionalizó a los partidos políticos haciéndolos “entidades de interés público”; igualmente, estableció el registro condicionado y la representación proporcional para que la oposición tuviera 100 de las 400 curules de la Cámara de Diputados. Se formó un pluripartidismo sin competencia, pero más legítimo.

Como resultado de la reforma anterior, para 1986 las elecciones ya eran un espacio de lucha cada tres años. Pero debido a los conflictos pos-electorales, se hizo una nueva reforma para corregir la situación. Se creó

el Tribunal de lo Contencioso Electoral y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; los partidos tendrían injerencia en la Comisión Federal Electoral de manera proporcional.

El gobierno de Salinas inició su mandato con diversos cuestionamientos sobre su victoria en las elecciones de 1988. Así, para 1989-1990 se creó el Cofipe, producto de la negociación entre el PRI –que ya no contaba con la mayoría calificada– y el PAN. No pudo haber una negociación con la izquierda porque para el Frente Democrático Nacional el PRI había cometido fraude.

En 1991 hubo elecciones pacíficas y para la reforma de 1993-1994 Salinas propuso regular las finanzas en las campañas. Se incorporaron más temas a la ley electoral y el Instituto Federal Electoral (IFE) promovió el debate. Se estableció un tope de 60% de las curules para un mismo partido en las cámaras y se implementó la credencial para votar con fotografía.

Peschard expone que ya como presidente, Ernesto Zedillo logró identificar los rubros de inequidad en el financiamiento y el acceso a medios. La negociación para la reforma de 1996 se inició de manera multilateral y con una “buena voluntad” de todas las partes. El Poder Legislativo cobró importancia para el diálogo de la reforma, sin que fuera éste el verdadero lugar de los acuerdos. Así, como producto de la reforma de 1996 se siguieron varios cambios: en 1997 el PRI perdió su mayoría en la Cámara de Diputados y el gobierno del Distrito Federal. Finalmente, perdió la presidencia en el año 2000.

La última de las reformas electorales fue en 2007 y surgió por la negativa del PRD de aceptar el triunfo del PAN. El

proceso de negociación se dio más en el Congreso, donde a diferencia de 1996, las coordinaciones parlamentarias tenían mucho más poder. Esta reforma respondía a demandas antiguas, como los gastos excesivos en campaña y el tiempo en televisión. Las condiciones de competencia se modificaron porque eran consideradas desiguales por la izquierda. Asimismo, se definió cómo se otorgarían los recursos públicos.

En el capítulo “De la hegemonía al pluralismo: elecciones presidenciales y comportamiento electoral de 1976 a 2006”, Reynaldo Yunuén Ortega Ortiz comenta que en el México de 1970 no había estudios electorales por la falta de una competencia real en las elecciones. De esta manera, identifica tres periodos electorales: el primero, de hegemonía priista, va de 1970 a 1982; el segundo corresponde a los cambios electorales en la década de 1990; y el último, de alternancia y de pluralidad, corre a partir de 2000 en adelante.

En el primer periodo, la reforma de 1973 no significó muchos cambios, pero la de 1977 trajo varias modificaciones a los niveles de apoyo del PAN a raíz de sus amnistías. El segundo se inició con el despegue electoral de la izquierda de 1988, la cual tuvo como estrategia juntar a todos los partidos de oposición. El triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas, como representante de una verdadera amenaza al régimen, derivó en una gran crisis para el sistema político mexicano.

En el tercer periodo hubo un realineamiento electoral en el 2000 hacia la derecha, como consecuencia de las identidades partidistas que lograron forjar el PAN y el PRD desde 1994. Ortega encontró que la identidad partidista de este último eran las co-

munidades rurales e, irónicamente, también un segmento de la población altamente educada, mientras que en el PAN la mayoría de sus votantes fueron mujeres y población de clase media alta y alta.

Más adelante, en el capítulo “Hacia un nuevo equilibrio en la relación de poderes”, Rogelio Hernández Rodríguez menciona que, no obstante que las condiciones de competencia cambiaron con la alternancia, el sistema político siguió funcionando con rasgos autoritarios. El Poder Judicial adquirió más facultades como árbitro de las disputas políticas entre los partidos y los otros poderes. Sigue habiendo problemas entre el Ejecutivo y el Judicial. Hernández analiza cómo la hegemonía del PRI permitió que las facultades del Ejecutivo no tropezaran con el Congreso, pero dado que se eliminaron estos controles, por vez primera cada poder pone en práctica real sus facultades, y éstas se encuentran en un difícil equilibrio.

Las facultades del Ejecutivo son superadas por las del Congreso, por eso se requiere que su partido tenga la mayoría para lograr una mayor gobernabilidad. En estos gobiernos divididos se da el conflicto de si hay temas que puedan paralizar al poder, aunque no se da la parálisis completa.

El autor señala que el desequilibrio de facultades de poder y la pluralidad partidaria se encuentran en un balance precario. De 1997 a 2003 hubo tres modalidades en la legislatura: la última de Zedillo, que hizo posible desplazar al PRI; dos legislaturas de Fox, donde la inexperiencia paralizó al gobierno; y la primera legislatura de Calderón que se caracterizó por la polarización política.

Por otra parte, el poder judicial ha crecido en facultades, entre ellas su nueva autoridad sobre el IFE, que antes pertenecía al Ejecutivo. Los cambios no se dieron en la impartición de justicia, sino en facultades en cuanto a las controversias y las revisiones en materia electoral, que implicaron un gran incremento de trabajo para el Poder Judicial.

No obstante, el autor apunta que los poderes siguen teniendo casi las mismas atribuciones que desde principios de siglo pasado. No es que el Ejecutivo tenga menos facultades, sino que con la caída de la hegemonía partidaria ya no puede subordinar al Congreso, el cual tampoco tiene más facultades que antes. En esta competencia continua, los legisladores son más militantes de sus partidos que legisladores en sí. El Poder Judicial, en cambio, ha sido modificado, pero sin disminuir la discrecionalidad de los magistrados.

Este federalismo no ha sido un proyecto ni un objetivo, sino la consecuencia de cambios coyunturales y de la pluralidad política, como da cuenta Mauricio Merino en el capítulo "Nuevo federalismo, nuevos conflictos". El autor menciona que en 1983, los municipios lograron su autonomía con la modificación del artículo 115 constitucional, y así el Ejecutivo Federal perdió control sobre los ejecutivos locales. Hubo tres grandes cambios: el político, el legal y el fiscal.

Así, los municipios cuentan con mayor legitimidad mediante el sistema de controversias, tienen capacidad reglamentaria y responsabilidad sobre los servicios; ya no son coto de un partido, sino que viven una alternancia política. También tienen ingresos propios y transferencias di-

rectas de la Federación. Al mismo tiempo, los congresos locales son más plurales. Cada año se les otorga más recursos a entidades y municipios, pero sin resolver de fondo el sistema de competencias ni de sus capacidades institucionales.

Merino destaca que lo mismo sucedió para la capital del país: a raíz de los conflictos derivados de la falta de representación en 1987, se cambió el diseño del Distrito Federal. Así, para 1997 los capitalinos empezaron a elegir a su jefe de gobierno, y desde 2000, a sus jefes delegacionales. La reforma política de 1996 convirtió al jefe de gobierno del Distrito Federal en el ejecutivo local más poderoso.

Finalmente, en "Las transfiguraciones de la identidad nacional", José Antonio Aguilar Rivera inicia explicando cómo es que la identidad sufrió una crisis por la inestabilidad política. El nacionalismo mexicano se ha construido por el liberalismo y la Revolución: el liberalismo propio del siglo XIX, y la revolución y reconciliación del siglo XX. Se buscó una consolidación mestiza sin darse cuenta de que se provocó un enorme racismo hacia los indígenas. El patriotismo tiene una doble cara: una de progreso y otra que cree en la superioridad de lo local con mucho orgullo, pero sin contenido.

Históricamente, el partido de la Revolución se negó a separar etnias indígenas puesto que se quería una nación unificada. El indigenismo proponía, sin embargo, que la mitología e historia indígenas fueran la base del nuevo nacionalismo.

A raíz de su influencia, el autor señala que en el año 2000, Fox reactivó la iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) e inclu-

so se permitió la intervención en la Cámara de Diputados de los comandantes del movimiento en Chiapas.

Este libro forma parte de la colección de 16 tomos de El Colegio de México titulada “Los grandes problemas de México”, compilada con motivo del Centenario de la Revolución en 2010. En su conjunto es valioso porque se analizan de manera precisa puntos álgidos de los problemas de México en todos sus temas y matices, desde el medio ambiente, la educación, las relaciones internacionales,

las relaciones de género, etcétera. En particular, *Instituciones y procesos políticos* ofrece una visión completa de la historia política contemporánea de México con sus tropiezos y avances, sin adornos ni tendencias de ningún tipo por parte de los autores. Para el tiempo en que vivimos, éste es un texto que puede situar al lector en el justo lugar en que se encuentra el país, con sus causas y consecuencias, y ofrece una oportunidad de vislumbrar los posibles futuros de nuestra nación.

CONVOCATORIA DE RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS, ENSAYOS Y NOTAS  
PARA PUBLICAR EN EL DÉCIMO NÚMERO DE LA REVISTA LEGISLATIVA  
DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados invita a los graduados de maestría y de doctorado, y a los académicos miembros del Sistema Nacional de Investigación, a publicar artículos y ensayos en el décimo número de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*.

La *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* es una publicación arbitrada que busca promover la producción de estudios de interés para el trabajo legislativo sobre ciencias sociales y opinión pública, con la finalidad de que complementen el trabajo de la Cámara de Diputados. La Revista es publicada dos veces al año, en junio y en diciembre.

Partiendo de los ejes temáticos que guían el trabajo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, los artículos y ensayos podrán abarcar los siguientes temas:

- Competitividad (ciencia y tecnología, desarrollo sustentable, libre competencia y pymes),
- Desarrollo regional (federalismo, infraestructura, planeación urbana y regional, comunicaciones, políticas energéticas),
- Política internacional (libre comercio, migración, política comparada, seguridad, terrorismo y acuerdos internacionales),
- Política interior (democracia, gobernabilidad, reforma del Estado,

elecciones, participación ciudadana y partidos políticos, transparencia y rendición de cuentas),

- Política social (desarrollo social, educación, grupos indígenas, seguridad social, discriminación, pobreza, salud y vivienda),
- Opinión pública (encuestas, estudios de opinión y políticas públicas),
- Seguridad pública (derechos humanos, procuración de justicia, reforma judicial, delincuencia organizada, delitos de alto impacto y régimen penitenciario),

Estos temas son sólo grandes ejes y la publicación no limita la aceptación de textos sobre otras materias. No existen límites temporales ni geográficos, pero sí se precisa que los textos participantes sean relevantes para el trabajo legislativo.

Los artículos y ensayos propuestos deberán ser originales e inéditos. Asimismo, no deberán estar postulados simultáneamente para su publicación en otras revistas u órganos editoriales.

Los textos participantes entrarán en un proceso de selección que responderá a estrictos criterios de calidad.

Los derechos de autor de los artículos y ensayos aceptados pasarán a ser propiedad del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Para futuras reimpresiones o publicaciones de di-

chos textos se requerirá la autorización del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

#### PROCESO DE SELECCIÓN

- Una vez que los textos hayan sido recibidos, los coordinadores editoriales realizarán una selección previa mediante la que se excluirán aquellos trabajos cuyo contenido sea ajeno a la temática de la revista, así como los que no se atengan a los lineamientos editoriales establecidos en esta convocatoria.
- Los originales seleccionados se enviarán a dos evaluadores externos que serán especialistas de reconocido prestigio en el tema, para su dictaminación. La decisión de los especialistas podrá ser: recomendar ampliamente su publicación, recomendar su publicación en otra revista académica, recomendar su publicación sólo si se hacen correcciones y no recomendar el texto para su publicación. Se observará el anonimato tanto de los autores como de los evaluadores.
- En caso de que las colaboraciones superen el número de artículos que son factibles de publicar en la revista, el Comité Editorial emitirá una decisión final relativa a qué artículos serán publicados en este número y, con la aceptación del autor (o autores), cuáles serán susceptibles de ser incluidos en números posteriores.

En todos los casos, la decisión del Comité podrá ser:

1. Publicación.
2. Correcciones.
3. No aceptación.

#### RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS Y ENSAYOS

- Fecha límite de recepción de artículos: 28 de septiembre de 2012.
- Dictaminación de artículos: 15 de noviembre de 2012\*\*
- Publicación de la revista: 28 de diciembre de 2012\*\*

#### CRITERIOS EDITORIALES PARA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS

- El artículo o ensayo deberá ser inédito y no estar postulado para su publicación de manera simultánea en otras revistas u órganos editoriales.
- El autor (o autores) deberá redactar una carta de exposición de motivos (máximo una cuartilla) con una descripción breve del artículo/ensayo y los argumentos por los cuales considera que la obra podría ser de interés legislativo, es decir que sean trabajos que se relacionen con los temas de las Comisiones y Comités Legislativos o temas de coyuntura nacional. Las cartas de exposición de motivos serán tomadas en cuenta por el Comité Editorial para determinar qué trabajos serán publicados.
- En la portada deberá aparecer el nombre completo del autor (o autores) y del artículo o ensayo, así como una breve ficha curricular que deberá contener: grado

\*\*Fechas tentativas.

académico, institución o dependencia en donde labora, líneas de investigación, dirección postal, correo electrónico y número telefónico.

- Es necesario que todos los artículos y notas cuenten con un breve resumen (máximo 150 palabras) que describa los contenidos del texto tanto en inglés como en español; así como palabras o frases claves tanto en inglés como en español.
- La extensión del artículo o ensayo deberá contener como mínimo 6 mil palabras y como máximo 9 mil palabras y de igual modo, tener una extensión mínima de 20 cuartillas y máxima de 30.
- Por nota se entenderá toda aquella comunicación cuya extensión no rebase las 15 cuartillas, pero que sea mayor de 10 y, de igual modo, deberá contener un mínimo de 3 mil palabras y un máximo de 4,500. Las notas son textos cuya profundidad en el tema es menor que la de un artículo, más bien presentan un avance de investigación y, si bien, exigen el mismo rigor académico, tienden a ser más descriptivos. El proceso de revisión de notas será interno y los miembros del comité editorial podrán tomar la decisión de enviar las notas con especialistas para su posible revisión y corrección.
- El artículo, ensayo o nota, deberá presentarse en tamaño carta, con letra estilo Arial de tamaño 12 y un interlineado de 1.5.
- El margen izquierdo será de 2.5 cm y el derecho de 3 cm.
- Los cuadros, mapas y gráficas deberán cumplir las siguientes características: letra estilo Arial

de tamaño 10, con las figuras (barras, columnas, líneas, pasteles) de color blanco, negro y/o con tramas de líneas a puntos. Dichos elementos deberán ser entregados tanto integrados al texto, como en un archivo anexo (Word, PowerPoint o Excel) y su presentación deberá ser clara, precisa e incluir, en todos los casos, su respectiva fuente. Asimismo, por cuestiones de edición, en el archivo adjunto se deberán incluir los datos con los que fueron elaborados (si es que no se extrajo la figura de algún otro documento), y no se aceptarán textos que contengan gráficos, cuadros o mapas en formato de imagen, a menos que éstos hayan sido extraídos de algún otro documento.

- Para las referencias bibliográficas deberá utilizarse la pauta estadounidense en la que se escribe entre paréntesis el apellido del autor, el año de la publicación y la página o páginas citadas. Ejemplo (López, 2007, 8-13). Es importante presentar la información completa de las referencias, mismas que deberán ser verificadas de manera cruzada con la sección de bibliografía. Se recomienda la siguiente forma de elaborar dicha sección:
- Libros: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título en cursivas, país.
- Capítulos de libro: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre del libro en cursivas, lugar o país, editorial.
- Revistas: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre de la re-

vista en cursiva, tomo o volumen, número, lugar o país, editorial.

- Internet: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título, nombre del sitio Web, dirección URL completa y fecha del artículo o, en su caso, de la consulta.
- La Bibliografía se presentará en orden alfabético conforme a los apellidos de los autores.

Los artículos, ensayos o notas deberán enviarse a:

[gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx](mailto:gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx)

En todos los casos se comunicará al autor, vía correo electrónico, el resultado de la decisión del Comité.

### Call of papers<sup>1</sup>

The Center for Social and Public Opinion Studies invites Graduates, Doctorates and any scholar of the National System of Researchers to submit papers for the tenth number of the *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública/ Legislative Journal of Social and Public Opinion Studies*.

The Journal of Social and Public Opinion Studies is a peer-reviewed journal that seeks to encourage the production of studies on social sciences and public opinion in order to complement the work of the Mexican Chamber of Deputies.

The Journal is currently published twice annually and accepts papers in Spanish on the following topics:

- Competitiveness (science and Technology, sustainable development, free competence and small and medium enterprises);
- Regional Development (federalism, infrastructure, urban and regional planning, communications and energy policies);
- International Politics (comparative politics, free trade, human rights, international security, migration, terrorism and international agreements);
- Public Opinion (citizenship, surveys, opinion studies), and
- Public Security (judicial reform, organized crime and judicial system).

These topics are just tentative and the Journal does not limit the acceptance of articles discussing other subjects. There are neither geographic nor temporal limits, but it is necessary that the papers review a relevant topic for the Mexican Chamber of Deputies.

Papers and essays must be original and will be blind peer-review. Also, they must not be submitted simultaneously to other journals or any publication.

The publication rights of the accepted papers and essays will pass over to the Center for Social and Public Opinion Studies of the Mexican Chamber of Deputies. For further publications it will be necessary to have the permission of the Center.

### SELECTION PROCESS

The editorial board shall dismiss those papers and articles whose content is not related to the legislative Journal; as well as those that do not fulfill the requirements in this document.

The selected originals will be sent to two external experts in the given topic. The decision of the specialists could be: recommend it for publication, recommend it for publication in another academic journal, recommend it for publication with re-

<sup>1</sup> In case of discrepancy between the Spanish language original text and the English language translation, the Spanish text will prevail.

visions, and not recommend it for publication.

In case the papers received outnumber the publication capacity, the Editorial Committee shall have the last word regarding which articles are to be published and which are to be published in further numbers.

In any case, the Editorial Board decision will be.

1. Publication
2. Correction
3. Rejection

Deadline for submission: september 28<sup>th</sup>, 2012.

Author notification: november 15<sup>th</sup>, 2012\*\*

Publication: december 28<sup>th</sup>, 2012\*\*

#### EDITORIAL CRITERIA

- Papers or essays must be unpublished and must not be submitted simultaneously to other journals or any publication.
- The author or authors must write a brief description of the paper/essay that describes how their paper is relevant for the work of the Mexican Chamber of Deputies. Meaning that papers are related to the topics discussed by the Commissions and Committees of the Chamber. This brief explanation shall be taken into account to determine which papers are to be published.
- The cover must show the complete name of the paper and the author/authors. As well a small curriculum containing the academic degree, working institution, investigation area, address, e-mail and phone number.
- All articles must contain an abstract (150 words maximum) in English and in Spanish, and also key words or key phrases in English and in Spanish.
- Articles and essays must be written in a minimum of 6000 words and a maximum of 9000 words.
- A note is any paper around 10 and 15 pages. Or, is to be written in a minimum of 3000 words and a maximum of 4500 words. Notes are less profound on a topic than articles. They are a preliminary version of an investigation, nevertheless, rigor is demanded. Notes will be reviewed by the editorial board, who will decide if it is necessary to submit them for further evaluation to other specialists.
- Any paper shall be presented in Arial 12 pt and 1.5 line spacing.
- Left margin: 2.5 cm, and right: 3 cm.
- Charts, maps and graphics must contain the following characteristics: Arial 10 pts, with figures (bars, columns, lines, pie) as well in color black, white and gray, or lines and dots patterns. Such elements shall be presented merged into the text and aside in an Excel file. The submission must be clear, precise and include in every case its respective source. Also, it is necessary that the attached files include the data used for the elaboration of the charts, maps and graphics, unless it was extracted from another document; articles containing graphs, maps

\*\*Tentative dates

and tables as an image will not be accepted, unless those figures were extracted from another document.

- For bibliographic references, the American Standard should be used in where, between parenthesis, to write down the author's name, the year of the publication, and the page or pages referred to; for instance: (López 2007: 8-13). It is of main importance to write down the complete reference, for it is to be verified in crossed way with the bibliography section. Such a section is recommended to be written in the following form:
- Books: Full name of the author, year in parenthesis, subject in italics, country, editorial and pages.
- Book chapters: Full name of the author, year in parenthesis, title

between quotation marks, name (s) of the author(s), book title in italics, place or country, editorial.

- Magazines: Full name of the author, year in parenthesis, title within quotation marks, name of the magazine in italics, volume, number, place or country.
- Internet: Full name of the author, year in parenthesis, title, name of the website, URL full address, date of the article and date of retrieval.
- Bibliography must be written in alphabetical order according to the family names' of the authors.

Please send paper submissions to:

[gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx](mailto:gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx)

In all cases, authors shall be notified via e-mail the Editorial board's decision.

# J ESTUDIOS ALISCIENTE S

88

Mayo de 2012

## Justicia y seguridad pública

### INTRODUCCIÓN

Alberto Arellano

### DOMINGO COSS Y LEÓN

*Del derecho indiano  
al derecho moderno*

### ALBERTO ARELLANO

*Jueces y abogados, discurso  
legal y práctica social*

### MARCOS PABLO MOLOEZNİK

*Consideraciones sobre el  
"nuevo modelo policial  
de mando único estatal"*

### MARIO CERVANTES

*Jóvenes en conflicto con la ley*

**Precio por número \$60.00**

**Atrasado \$80.00**

**Suscripción anual \$200.00 (incluye envío)**

**Informes: publicaciones@coljal.edu.mx**



R E V I S T A

# **E**conomía, **S**ociedad y **T**erritorio



**Nuestro próximo número**

Vol. XII, núm. 39, mayo-agosto de 2012

Boris Graizbord y Rocío González-Alba

- **Centros de Desarrollo Comunitario apoyados por el Programa Hábitat: una aproximación cualitativa**

Cristina Girardo y Prudencio Mochi

- **Las organizaciones de la sociedad civil en México: modalidades del trabajo y el empleo en la prestación de servicios de proximidad y/o relacionales**

Iris Josefina Liscovsky, Manuel Roberto Parra-Vázquez, Eduardo Bello-Baltasar y Ana Minerva-Arce

- **Discurso territorial y práctica sectorial de las políticas socio-ambientales: un análisis del ecoturismo**

Henrique Fűrstenau-Togashi y Vanessa de Souza-Hacon

- **A evolução do debate socioambiental no Brasil: Legislação, etnoconservação e racionalidade ambiental**

América Rodríguez-Herrera, Manuel Ruz-Vargas y Silvia Berenise Hernández-Rodríguez

- **Riesgo y vulnerabilidad en Llano Largo, Acapulco: la tormenta Henriette**

Humberto Piñón-Vargas, Esteban Martínez-Dajui, Miguel Sánchez-Hernández y Gustavo Barrientos-Lavín

- **Políticas públicas y su contribución en las relaciones de género: el caso de las jornaleras de la Sierra Negra Poblana**

Diosey Ramón Lugo-Morín

- **El espacio rural portugués en el marco de la política agrícola común europea: algunas implicaciones para la agricultura familiar**

Óscar Montañó-Arango, José Ramón Corona-Armenta, Jaime Garnica-González, Heriberto Niccolas-Morales y Pablo Martínez-Castelán

- **Modelo sistémico para la conformación de un clúster turístico regional de naturaleza sustentable**

Reseñas

Gloria J. Guadarrama-Sánchez

- **Un análisis de la debilidad institucional para el ejercicio de los derechos humanos en México**

Bruno Lutz

- **Disciplina y control de los ciudadanos-trabajadores en la era neoliberal**

Precio de lista por ejemplar: \$113.00\*  
(Descuento en números anteriores)

**SUSCRIPCIONES:**

Suscripción anual (3 números): \$240.00 mn  
Estados Unidos y Canadá us\$50.00  
Centro y Sudamérica us\$50.00  
Otros países us\$50.00

Solicítela a:

**El Colegio Mexiquense, A.C.**

*Departamento de ventas y librería*

Ex hacienda Santa Cruz de los Patos s/n,

Col. Cerro del Muñicé, Zinacantan 51350, México, MÉXICO

Teléfono: (+52+722) 279 99 08 y 218 00 56 exts. 221 y 222

Fax: (+52+722) 218 03 58 ext. 200

E-mail: [ventas@cmq.edu.mx](mailto:ventas@cmq.edu.mx)

Página-e: [www.cmq.edu.mx](http://www.cmq.edu.mx)



LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS