

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

VOL. 11 NÚM. 21 ENERO-ABRIL DE 2018

ARTÍCULOS

¿Qué es un tribunal constitucional?

Noé Luis Ortiz

Análisis de huellas discursivas de lo intercultural en las políticas internacionales, nacionales y del estado de Oaxaca relativas a la educación superior

Martha Segura

*Ciudad: la agenda ausente de los políticos
El caso de la CDMX*

Dunia Ludlow Deloya

Requerimientos para la implementación del derecho humano al agua y al saneamiento en México: caso de estudio en el altiplano potosino

Juan Carlos Tejeda González
Violeta Mendezcarlo Silva
Ma. Catalina Alfaro de la Torre
Pedro Medellín Milán

El pago de la deuda subnacional y el gasto en inversión pública en México. Un estudio explorativo

José Said Sánchez Martínez

RESEÑA

*La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas del ámbito local
Estudios sobre la región autónoma de Andalucía, España, y la Ciudad de México*

Miguel Rodrigo González Ibarra

.....

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

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

ENCARGADO DE LA DIRECCIÓN GENERAL

Ricardo Martínez Rojas

DIRECTOR DE ESTUDIOS DE DESARROLLO REGIONAL

Enrique Esquivel Fernández

ASESOR GENERAL

*Revista Legislativa de Estudios
Sociales y de Opinión Pública*

COORDINACIÓN EDITORIAL

Elizabeth Cabrera Robles

CORRECCIÓN DE ESTILO

Claudia del C. Ayala Sánchez

FORMACIÓN Y DIAGRAMACIÓN

José Olalde Montes de Oca

ASISTENCIA EDITORIAL

Nora Iliana León Rebollo

CUIDADO DE LA EDICIÓN Y DISEÑO

Alejandro López Morcillo

Consejo Editorial

Francisco Abundis

PARAMETRÍA

Víctor Alarcón Olguín

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-IZTAPALAPA

Israel Arroyo García

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

.....

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, año 11, núm. 21, enero-abril de 2018, es una publicación semestral de la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, Primer Piso, Col. El Parque, México, DF, Tel. 5036 0000 ext. 55237, <http://diputados.gob.mx/cesop>, revista. legislativa@congreso.gob.mx. Editor responsable: Alejandro López Morcillo. Reserva de derechos al uso exclusivo: 04-2017-110316100500-203, 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 Cali-

Ulises Beltrán Ugarte

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

María Braun

WAPOR, ARGENTINA

Jorge Buendía Laredo

BUENDÍA Y LAREDO

Roy Campos

CONSULTA MITOFSKY

Julia Flores

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Francisco Guerrero Aguirre

UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

Manuel Alejandro Guerrero

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Ramón Lecuona Valenzuela

UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

Nicolás Loza Otero

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

Alejandro Moreno

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

Benito Nacif Hernández

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Marcelo Ortega Villegas

CONSULTA MITOFSKY

Hernando Rojas

UNIVERSIDAD DE WISCONSIN-MADISON

Martha Singer Sochet

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Mariano Torcal

UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

Ignacio Zuasnábar

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

.....

ficadora 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, CP 04530, Delegación Coyoacán, Ciudad de México. Este número se terminó de imprimir el 30 de abril de 2018 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, Latindex, Clase, LatinREV.

.....

Contenido

VOLUMEN 11 • NÚMERO 21 • ENERO-ABRIL DE 2018

Presentación

5

ARTÍCULOS

Noé Luis Ortiz

¿Qué es un tribunal constitucional?

9

Martha Segura

Análisis de huellas discursivas de lo intercultural
en las políticas internacionales, nacionales
y del estado de Oaxaca relativas
a la educación superior

47

Dunia Ludlow Deloya

Ciudad: la agenda ausente de los políticos.
El caso de la CDMX

79

Juan Carlos Tejeda González

Violeta Mendezcarlo Silva

Ma. Catalina Alfaro de la Torre

Pedro Medellín Milán

Requerimientos para la implementación
del derecho humano al agua
y al saneamiento en México:
caso de estudio en el altiplano potosino

111

José Said Sánchez Martínez

El pago de la deuda subnacional y el gasto
en inversión pública en México.

Un estudio exploratorio

145

RESEÑA

Miguel Rodrigo González Ibarra

La incidencia de las organizaciones
de la sociedad civil en las políticas públicas
del ámbito local. Estudios sobre la región
autónoma de Andalucía, España,
y la Ciudad de México

169

Content

VOLUME 11 • NUMBER 21 • JANUARY-APRIL 2018

Presentation

5

ARTICLES

Noé Luis Ortiz

What is a constitutional court?

9

Martha Segura

Analysis of discursive traces of the intercultural
in the international, national and Oaxaca policies
concerning Higher Education

47

Dunia Ludlow Deloya

City: The absent agenda of the politicians.

The case of the CDMX

79

Juan Carlos Tejeda González

Violeta Mendezcarlo Silva

Ma. Catalina Alfaro de la Torre

Pedro Medellín Milán

Requirements for the implementation of the human
right to water and water sanitation.

Case study of the Altiplano region in San Luis Potosí

111

José Said Sánchez Martínez

Subnational Public Debt Payment and Capital
Expenditure in Mexico. An Exploratory Study

145

REVIEW

Miguel Rodrigo González Ibarra

The incidence of civil society organizations
in public policies at the local level. Studies
on the autonomous region of Andalusia,
Spain, and Mexico City

169

Presentación

Al cumplirse 10 años de publicación sostenida de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, el balance que se puede tener en torno a sus actividades permite afirmar que el CESOP no sólo ha cumplido con una expectativa de proporcionar un espacio de diálogo amplio y plural en el marco de la comunidad política y académica, sino que también permite ver cómo este instrumento de divulgación ha sido testigo y medio de la agenda pública nacional a efecto de ofrecer respuestas materializadas en políticas públicas para encarar los múltiples ejes temáticos que atraviesan a la coyuntura del momento.

El número 21 que se entrega en esta ocasión al lector permite ver con mucha nitidez temas de enorme interés para la discusión del estado actual que guardan las instituciones y las prácticas cotidianas, especialmente centradas en el desarrollo de un Estado de derecho constitucional protegido con instancias jurisdiccionales fuertes, como deben serlo los tribunales para ofrecer un adecuado contexto de control y aplicación de las leyes, comenzando desde luego por el ámbito constitucional. De ahí la importancia de un texto como el presentado por Noé Luis Ortiz, que nos permite entender y ubicar la importancia de que las máximas instancias protectoras e implementadoras de las leyes se sostengan en estructuras de interpretación y decisión finales como lo son los tribunales constitucionales.

Es por ello que el entendimiento de sus alcances y límites resulte ilustrativo no sólo a la luz del contexto del derecho comparado, sino

para precisamente apreciar las condiciones a partir de las cuales debemos situar el alcance de la propia experiencia mexicana, que como cabe recordar avanzó en forma significativa a partir de las reformas al Poder Judicial emprendidas a mediados de la década de 1990, y en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación vino a recuperar un papel relevante en el ámbito de la separación y equilibrio entre los Poderes de la Unión para regular y dirimir los asuntos de la interpretación concreta de los alcances e implicaciones mismas de la acción constitucional.

Ahora bien, la consecución de una cultura de la legalidad eficaz se deriva precisamente de que se puedan ir expresando avances en la definición de los derechos humanos esenciales, como lo son el derecho a la educación en condiciones cada vez más abiertas a las circunstancias y demandas abiertas por la globalidad, pero también animadas por la idea de la preservación de las tradiciones, tal como se expresan en espacios tan complejos como se vive la realidad intercultural en el estado de Oaxaca, como podemos ver en el artículo de Martha Segura.

De manera más progresiva y creciente, también estos problemas se pueden constatar a partir de nuevos ámbitos de demanda como lo vienen a ser ahora tanto el derecho a la ciudad como el derecho a acceder a un medio ambiente sano, que se exprese por ejemplo en una dotación adecuada de agua para el consumo de los habitantes, además de servicios de drenaje y desagüe, especialmente en el ámbito de los grandes conglomerados urbanos, que como en el caso de México se ha venido expresando tanto en el entorno de las zonas metropolitanas —como se analizan en el trabajo de Dunia Ludlow para el caso de la zona metropolitana del Valle de México—, como en el artículo de Juan Carlos Tejeda González, Violeta Mendezcarlo Silva, María Catalina Alfaro de la Torre y Pedro Medellín Milán al abordar el caso del altiplano potosino.

En los trabajos aquí enumerados se puede trazar como un factor común en su diagnóstico y alcances el hecho de que la instrumentación puntual de los derechos antes mencionados confronta en la práctica cuestiones significativas, como su traducción adecuada en dispositivos legales secundarios que puedan ser eficaces en la distri-

bución de competencias dentro de los entes responsables para llevar a cabo dichos servicios en los planos federal, estatal y municipal.

Al mismo tiempo, cabe destacar las limitaciones existentes derivadas por el acceso a un nivel de recursos financieros óptimos, así como valorar los ámbitos de participación ciudadana con que dichas políticas públicas pueden avanzar para un mejor desempeño de las políticas y servicios en cuestión, los cuales, por otra parte, enfrentan los problemas propios de la planeación y el crecimiento progresivo que se presentan en los casos de gestión abordados por los autores tanto en las zonas metropolitanas como en las comunidades en extrema pobreza y aislamiento territorial.

Así el presente número 21 se completa con otro tema sustantivo para el entendimiento de las funciones y responsabilidades del Estado mexicano contemporáneo, como lo significa el proceso reciente observado en el marco de las entidades federativas, de sus condiciones de endeudamiento público. El tema es relevante, dados los casos recientes de corrupción en materia de desvíos o inejecución de dichos recursos a cargo de los gobiernos estatales que han provocado una severa crítica desde el plano de la opinión pública. El trabajo presentado por José Said Sánchez Martínez nos permite tener entonces un acercamiento puntual de los impactos observados en dichos desempeños en los niveles de inversión y gasto en obra pública, que en muchos casos terminaron en obras incompletas, de baja calidad o generadas con sobreprecios, o bien fueron adjudicadas sin pasar por procesos de licitación adecuados.

En perspectiva, resulta significativo ver a lo largo del presente siglo la permisividad con que las entidades federativas fueron adquiriendo tales recursos; ahora ello representa un serio problema que afecta a la propia viabilidad económica del Estado y a los mecanismos de coordinación entre los diversos niveles de gobierno, con la consecuente afectación en la calidad y viabilidad de una correcta gestión pública en los próximos años.

Finalmente, el contenido de este número cierra con la inclusión de una reseña realizada por Miguel Rodrigo González Ibarra al libro *La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas del ámbito local. Estudios sobre la región autónoma de Anda-*

PRESENTACIÓN

lucía, España, y la Ciudad de México, coordinado por los profesores Miguel Ángel Márquez Zárate, María Antonia Ramírez Pérez y María Rosalía Martínez García y publicado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Esperamos que el lector encuentre al presente número de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y Opinión Pública* como una expresión seria y sólida del compromiso renovado para encaminarse hacia una segunda década de trabajo regido por la certeza de seguir cumpliendo con la misión y visión que el CESOP tiene encomendadas por parte de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Dr. Víctor Alarcón Olguín
UAM-Iztapalapa
Integrante del Consejo Editorial

¿Qué es un tribunal constitucional?

Noé Luis Ortiz*

Resumen: El presente ensayo tiene como objetivo proporcionar una definición del concepto “tribunal constitucional”, tomando como base los elementos esenciales que caracterizan a esta clase de órganos —según los representa el derecho comparado— y no sólo los aspectos referentes a la competencia material del órgano que se analiza. A partir de ahí, la distinción entre los tribunales constitucionales y otra clase de órganos de control de la constitucionalidad —como las cortes supremas de justicia o las salas constitucionales— se hará evidente, aun cuando unos y otros tengan encomendadas atribuciones semejantes.

Palabras clave: tribunal constitucional, control de la constitucionalidad, cuestiones de constitucionalidad.

What is a constitutional court?

Abstract: The purpose of this essay is to provide a definition of the term "constitutional court", based on the essential elements that characterize this class of organs —as represented by comparative law— and not only the aspects related to the substantive competence of the body that it's analyzed. From that point on, the distinction between constitutional courts and other kinds of constitutional control bodies —such as the supreme courts of justice or the constitutional halls— will become apparent, even though both have similar powers.

Keywords: *Constitutional court, judicial review, constitutional questions.*

* Noé Luis Ortiz, Universidad Nacional Autónoma de México, México. Correo electrónico: noelo22@yahoo.com.mx

Planteamiento del problema

Desde la aparición de los primeros tribunales constitucionales en 1920,¹ su posterior expansión por varias partes del mundo ha producido manifestaciones diferentes según la tradición jurídica y el entorno político del país en donde han sido creados,² pero ¿hasta qué punto esa evolución ha modificado la noción de lo que es un tribunal constitucional?

Esta pregunta cobra actualidad bajo un contexto en el que a la expresión “tribunal constitucional” se le ha dado un carácter genérico y flexible, que permite englobar bajo esta denominación a los tribunales supremos de justicia, a las salas constitucionales y a otros órganos de naturaleza diversa, bajo la condición única de tener dentro de su ámbito de competencia la solución definitiva de conflictos constitucionales; incluso, dicho nombre se atribuye en ocasiones a algunos tribunales internacionales, concretamente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos,³ al Tribunal Europeo de Derechos Humanos y al Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.⁴

La pregunta a resolver entonces es la siguiente: ¿todos esos órganos son tribunales constitucionales? Para dar respuesta al interrogante planteado, es necesario formular y responder previamente a este otro: ¿qué es un tribunal constitucional?

¹ Fueron las constituciones de Checoslovaquia de febrero de 1920 y Austria de octubre de 1920, las pioneras en esta materia; Hans Kelsen delinearía en trabajos posteriores las bases que habrían de guiar la creación de órganos similares en el resto del mundo (*Cfr.* Kelsen, 2001 y Kelsen, 1999).

² Sobre el surgimiento cronológico de los tribunales constitucionales véase Favoreu (1994: 13-14) y Fix-Zamudio (1999: 219-225).

³ En ese sentido Ferrer (2002: 121-147).

⁴ Favoreu señala que: “...desde hace algunos años, se asiste a una especie de campaña —no justificada a nuestro juicio— por parte de especialistas de Derecho Comunitario y Europeo en favor del reconocimiento en las instituciones europeas de características constitucionales, y especialmente, de la naturaleza de Tribunal Constitucional atribuida al Tribunal de Justicia de Luxemburgo y eventualmente al Tribunal Europeo de Estrasburgo” (1997: 99). En sentido contrario, Häberle (2005: XXI-XXII), para quien las mencionadas instancias internacionales y otras más son verdaderos tribunales constitucionales, al grado de sostener la existencia de esta clase de tribunales a nivel “nacional”, “regional” y “universal”.

El pretendido criterio material

En México⁵ y en algunos sectores de la doctrina de otros países, ha ganado terreno un criterio autodenominado “material”. Para éste el factor determinante para calificar a un órgano como tribunal constitucional radica en la *naturaleza de las funciones* que tenga encomendadas, de tal suerte que no sólo aquellas jurisdicciones especializadas, autónomas e independientes de los restantes órganos constituidos merecen tal denominación, sino todo aquel que tenga como *función material esencial* resolver conflictos constitucionales.

Sin embargo, si fuera simplemente la *naturaleza de las funciones* de un órgano el elemento principal para catalogarlo como tribunal constitucional, tendría que sostenerse también que esta clase de tribunales ha existido desde tiempos remotos, inclusive antes de 1920. La historia revela la presencia de órganos con *funciones esencialmente constitucionales* previamente a la expedición de los primeros ordenamientos que consagraron tribunales constitucionales auténticos y, desde luego, preexistentes a la aparición de este concepto acuñado con las aportaciones de Hans Kelsen. En el mejor de los casos, esa circunstancia únicamente pone de manifiesto la existencia de “jurisdicciones constitucionales”, mas no de tribunales constitucionales en sentido estricto.⁶

⁵ Esta adopción del “criterio material”, aunque muchas veces es expreso, otras más se ve implícito en el reconocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un tribunal constitucional. Sobre esta postura la bibliografía en México es abundante, aunque conviene destacar los trabajos de Fix-Zamudio (1987: 354-390) y de Ferrer (2002: 87-109). Algunos consideran que la Suprema Corte mexicana no es, aunque puede llegar a ser, un tribunal constitucional, o que se encuentra más cercana a un tribunal constitucional que a un tribunal supremo de justicia, lo que a mi juicio constituye una especie de criterio material atenuado (Cfr. Brage, 2005: 47-50).

⁶ Es importante mencionar que previo a la consagración formal de los primeros tribunales constitucionales (Checoslovaquia y Austria, ambos en 1920, *Vid. Supra*, p. 1), existieron órganos de similar naturaleza. Así las cosas, se considera que desde “Las constituciones austro-húngara de 1869 y alemana de 1871 [se abrió] paso a la denominada *Staatsgerichtsbarkeit* o jurisdicción constitucional de resolución de conflictos entre órganos del Estado, que ya tenía su antecedente en el Tribunal del Imperio... La jurisdicción constitucional que se fragua durante la segunda parte del XIX desembocará en dos puntos diversos: por un lado la organización de la justicia constitucional en la Constitución de Weimar y por otra la construcción de Hans Kelsen, plasmada en

Por otro lado, el criterio material relativiza al extremo las diferencias teóricas básicas que existen entre los dos grandes sistemas de control de la constitucionalidad: el difuso y el concentrado. Desde un punto de vista material, la Corte Suprema de Estados Unidos⁷ o cualquier otro tribunal supremo de justicia como los de Argentina o México serían tribunales constitucionales, sin importar que actuaran en sistemas difusos y no concentrados, cuando es precisamente en los segundos en donde los verdaderos tribunales constitucionales tienen cabida, siendo además, la causa de su origen y denominación.⁸ La relación que hay entre sistema concentrado y tribunal constitucional es algo más que explorado por la literatura jurídica universal.⁹

las Constituciones de Checoslovaquia y Austria de 1920, y deudora, como el mismo Kelsen reconoce, de la experiencia histórica del Tribunal del Imperio” (Pérez, 2005: 31-32). En Alemania, el control de la constitucionalidad “...encuentra sus raíces en los siglos xv y xvi, con el Tribunal del Imperio y el Consejo Imperial, órganos especializados que tenían como función primordial la salvaguarda de los derechos individuales...” (Schwabe, 2003: xxi). Estos ejemplos evidencian la existencia de jurisdicciones constitucionales; sin embargo, los tribunales constitucionales, como tal, son un concepto acuñado a partir de 1920 y perfeccionado después de la segunda guerra mundial. En general, para conocer algunos antecedentes de jurisdicciones constitucionales en el siglo xix, *cfr.* Fernández (1997: 68-73).

⁷ La doctrina más autorizada ha señalado con plena nitidez las diferencias que existen entre los tribunales constitucionales y las cortes supremas de justicia; no obstante, que su integración o sus atribuciones puedan tener rasgos semejantes, motivo por el cual remito a su lectura (*cfr.* Cappelletti, 1987: 75 y Favoreu, 1997: 105). Valdría preguntar si acaso la Corte Suprema estadounidense actuó como tribunal constitucional desde el punto de vista material, cuando en 1803 resolvió el caso *Marbury vs. Madison*. La respuesta es obvia si se toma en cuenta que la noción de *tribunal constitucional* surgiría más de cien años después; en este caso, como en muchos otros, la Corte actuó como órgano de control de la constitucionalidad. Lo mismo acontece en la actualidad con cualquier tribunal supremo que ejerza funciones de control, como se verá oportunamente; por el momento, baste señalar que un tribunal constitucional no coexiste “en” el tribunal supremo, coexiste “con” el tribunal supremo.

⁸ “...si un tribunal constitucional fuera simplemente todo el que tiene atribuciones en materia de control de la constitucionalidad, concentradas o compartidas con otros, no tendría sentido emplear esta expresión para designar a un tribunal con el calificativo ‘constitucional’, porque entonces entre todos los que recibieran ese nombre no habría ninguna diferencia específica en cuanto a su naturaleza, de manera que una suprema corte en un sistema “difuso” de control sería un “tribunal constitucional”, al igual que una corte de constitucionalidad lo sería en un sistema ‘concentrado’...” (Covián, 2005: 166).

⁹ Cappelletti, citando los casos de Austria, Checoslovaquia, España, Italia y Alemania, señala que éstos han adoptado un sistema “concentrado” de control de constitu-

Es pertinente aclarar; sin embargo, que no todo órgano en el que se concentre el control de la constitucionalidad será forzosamente un tribunal constitucional. Puesto en otros términos, es posible encontrar sistemas en los que el control se concentra en un órgano distinto de un tribunal constitucional; empero, esa *concentración* de funciones vista así, aisladamente sin tomar en cuenta otros aspectos, inevitablemente conduciría a una conclusión equivocada.¹⁰ La centralización de funciones en materia de control de la constitucionalidad es un importantísimo rasgo caracterizador de los tribunales constitucionales, pero así como no puede dársele en la actualidad un peso contundente a este elemento, tampoco puede reducirse a la nada, más bien, debe vérselo como la parte de un todo.¹¹

cionalidad, y agrega que es: "...concentrado, precisamente, en un único órgano judicial, ideado y creado expresamente para esta función de control normativo..." (1987: 73-74). Favoreu sostiene que: "El modelo europeo de justicia constitucional se fundamenta esencialmente en la noción de 'Tribunal Constitucional', es decir, de alta jurisdicción, constituida especialmente para conocer los litigios constitucionales" (1984: 23); el mismo Favoreu afirma que: "La justicia constitucional se concentra en manos de una jurisdicción especialmente creada con ese objeto, y que goza de monopolio en este ámbito. Ello significa que los jueces ordinarios no pueden conocer de lo contencioso reservado al Tribunal constitucional" (1994: 28). Entre nosotros, Miguel Covián señala que: "La expresión o el término 'tribunal constitucional' se reserva para el órgano al que se asigna una competencia de control de la constitucionalidad excluyente, conforme al sistema concentrado de control" (2005: 164).

¹⁰ El caso más significativo se encuentra en Costa Rica: "El sistema costarricense evolucionó desde un sistema difuso de control de constitucionalidad, como el diseñado por la Ley de Tribunales de 1887 —ante el silencio de la Constitución al respecto—, a un sistema concentrado basado únicamente en regulación legal (Ley Orgánica del Poder Judicial y Código de Procedimientos Civiles de 1937), ante el mismo silencio constitucional. Este último se sustituyó por otro, igualmente concentrado, pero esta vez con rango constitucional, según lo dispuesto por la Constitución Política del 7 de noviembre de 1949, hasta, finalmente, desembocar en un sistema concentrado en grado máximo, que es el de la reforma de 1989" (Vargas, 2009). En este caso, el control de la constitucionalidad se concentra en una sala constitucional, la cual no es, como se verá oportunamente, un tribunal constitucional.

¹¹ El fenómeno que ha tenido lugar principalmente en América Latina, consistente en la aparición de sistemas doctrinalmente denominados mixtos o integrales, o dables también llamados *paralelos*, en los que se entremezclan o coexisten el difuso y el concentrado o rasgos de uno y otro, no constituyen en absoluto excepciones a lo antes dicho, pues aun en esos sistemas es posible encontrar verdaderos tribunales constitucionales al más puro estilo del modelo europeo continental, como quedará demostrado en el transcurso de este trabajo.

Con el criterio material se nulifica la diferenciación que existe entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción constitucional especializada, al subsumir ambas categorías dentro del campo de atribuciones de un tribunal supremo que conoce de diversas materias —incluida la constitucional— sin una especialización en particular; ello a pesar de que es esa separación competencial en la que se justifica el origen de los tribunales constitucionales como órganos de control *ad hoc*.¹²

Aunado a lo anterior, el criterio material conduce a la *pluralidad* de tribunales constitucionales dentro de un mismo ordenamiento,¹³ cuando la función controladora del poder público está depositada en varios órganos simultáneamente, tal como sucede en el caso de México, en donde además de la Suprema Corte, el Tribunal Electoral, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, ejercen funciones de control de constitucionalidad. En esta tesitura, en nuestro país existen opiniones que expresamente identifican al Tribunal Electoral y a los Tribunales Colegiados de Circuito como tribunales constitucionales, con lo cual el criterio material se ve llevado a sus extremos.¹⁴

¹² Algunos autores resaltan como una de las principales diferencias entre un tribunal constitucional y un tribunal supremo de justicia que, mientras en el primero la materia constitucional es de su conocimiento excluyente, en el caso de los segundos es apenas una parte de todo su universo competencial. Esto conduce a Louis Favoreu a señalar que: “Los tribunales supremos son jurisdicciones constitucionales a tiempo parcial, cuando los tribunales constitucionales son jurisdicciones constitucionales a tiempo completo” (1997: 105). En similares términos, Cappelletti señala que: “...la Corte Suprema americana, e igualmente los órganos judiciales supremos de los otros sistemas “difusos”... no son enteramente órganos judiciales que tengan funciones exclusivamente especiales *ad hoc*, como son por el contrario los órganos judiciales europeos...” (1987: 75).

¹³ Con esto no me refiero a la *coexistencia* de tribunales constitucionales competentes en diferentes órdenes jurídicos, como sucede en Alemania, país en el que además del Tribunal Constitucional Federal, existen tribunales constitucionales en los *Länder*.

¹⁴ Para los autores que así opinan, *en México existen muchos tribunales constitucionales*. Esta postura se ve fácilmente superada con el sólo hecho de que en la mayoría de los países con tribunales constitucionales, se establece normativamente que éstos son órganos nacionales *únicos en su orden*, véase como ejemplo el caso de España, concretamente el artículo 1.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. García de Enterría apunta que el: “...proceso de constitucionalidad de la ley se aísla cuidadosamente del proceso donde la cuestión ha sido suscitada, que es ya un proceso real y verdadero, relativo a hechos concretos. Este aislamiento se propicia sobre la base de atribuir el problema de la constitucionalidad de la ley a un Tribunal único nacional, al que los demás Tribunales habrán de remitir la resolución de ese problema como incidente previo...” (1981: 43).

Hablar de tribunales constitucionales en sentido material, mas no en sentido formal, equivaldría a hablar también de tribunales constitucionales de *facto*, puesto que ahora esa naturaleza sería adquirida con tan sólo ejercer funciones de control de la constitucionalidad; en consecuencia, perdería sentido calificar a un tribunal con el adjetivo “constitucional”, puesto que cualquier órgano —sin importar su verdadera naturaleza— lo sería bajo la condición única de tener dentro de su ámbito de competencia la solución de conflictos constitucionales.

Las definiciones materiales parten de entender al tribunal constitucional como un género, en vez de concebirlo como una especie. En efecto, el control de la constitucionalidad puede llevarse a cabo por órganos de distinta naturaleza; una de las múltiples opciones es que ese control se deposite en un tribunal constitucional; es decir, un órgano especializado, autónomo e independiente de los restantes órganos constituidos, con la facultad excluyente para resolver conflictos constitucionales en forma definitiva, pero también puede darse el caso de que se encomiende a un tribunal supremo de justicia, a una sala especializada de éste, a todos los jueces o tribunales sin importar su ámbito de competencia o jerarquía, a un órgano de carácter político, etcétera; sin embargo, esa circunstancia de ninguna manera implica que todos esos órganos sean tribunales constitucionales desde el punto de vista material.

Los anteriores ejemplos nos ayudan a comprender que el término “tribunal constitucional” no es un todo dentro del cual puedan caber indiscriminadamente un sinnúmero de órganos de diferente naturaleza, atendiendo únicamente a su ámbito de competencia. La multiplicidad de opciones que existen en torno a la determinación del órgano u órganos en quienes se depositará la función de control de la constitucionalidad, por el contrario, evidencia que existe un género al que podemos denominar “órgano de control de la constitucionalidad”, y de ahí varias especies, siendo una de ellas un tribunal constitucional,¹⁵ o bien, una corte o tribunal supremos,¹⁶

¹⁵ Como los de Alemania, Austria, Bolivia, Chile, Colombia, España, Guatemala, Italia, Perú, Portugal, etcétera.

¹⁶ Por ejemplo, Argentina, Estados Unidos, México, Panamá, Uruguay, entre otros.

una sala constitucional,¹⁷ todos los jueces y tribunales¹⁸ o, inclusive, alguno de los otros órganos constituidos, como sería el jefe de Estado,¹⁹ algún Congreso o Parlamento²⁰ u otros de carácter político diferentes a los anteriores.²¹ Cada uno de estos órganos tiene naturaleza propia.

Esta distinción resulta crucial, en la medida que pone de manifiesto que los pilares en los que descansa la definición propuesta no busca denostar el desempeño de los órganos de control de la constitucionalidad diferentes a los tribunales constitucionales; por el contrario, en determinados contextos, las cortes supremas, las salas constitucionales u otra clase de órganos pueden ser tan buenos defensores de la

¹⁷ Verbigracia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Paraguay o Venezuela, salas a las que Favoreu califica como jurisdicciones constitucionales, mas no como tribunales constitucionales (cfr. 1994: 13). Esta afirmación parece ser corroborada con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional de Costa Rica: “La *jurisdicción constitucional* se ejerce por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia establecida en el artículo 10 de la Constitución Política”, así como por el párrafo tercero del artículo 334 de la Constitución venezolana: “Corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como *jurisdicción constitucional*, declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tengan rango de ley, cuando colindan con aquella”. En ambos casos las cursivas son del que escribe.

¹⁸ Como sucedería en un típico sistema difuso de control de la constitucionalidad.

¹⁹ Tal es el caso del sistema propuesto por Carl Schmit (1983: 30-32 y 213-214), retomando las ideas del poder neutral, intermedio, mediador de Benjamin Constant.

²⁰ En México, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 encomendaba al Congreso General el control de la constitucionalidad de las leyes de los “estados”, y a las legislaturas locales el control de la constitucionalidad de las leyes emitidas por el Congreso General. La designación del Congreso como órgano de control de la constitucionalidad fue el sistema que predominó en América Latina durante prácticamente todo el siglo XIX, Bolivia, Costa Rica, Brasil, Ecuador, Chile, Uruguay y Perú, son ejemplos significativos de ello, de hecho, en el primero de los mencionados países se creó un legislativo *trica-meral*, siendo la denominada Cámara de Censores, la encargada de ejercer tal función (cfr. Fernández, 2001: 6-14).

²¹ Ejemplos de órganos políticos de control de la constitucionalidad hay muchos, señalemos tan sólo los siguientes. En Francia, el Senado Conservador de la Constitución de 1799, reiterado en 1852 (basados en el Jurado Constitucional propuesto por Sieyès); en México el Supremo Poder Conservador de las Sietes Leyes Constitucionales de 1836; nuevamente en Francia, el Comité Constitucional de 1946 y luego el Consejo Constitucional en 1958; en Portugal el Consejo de la Revolución de 1976, sustituido por un tribunal constitucional en 1982-1983.

constitución como lo son aquéllos, sin que ello nos conduzca necesariamente a tratar de justificar su equiparación conceptual.

Por tanto, cuando una corte suprema de justicia, una sala constitucional, un tribunal o juez común, el parlamento o congreso, o cualquier otro órgano de naturaleza jurisdiccional o política, controlan la constitucionalidad de los actos de los demás poderes públicos, no es que actúen como tribunales constitucionales en sentido material, actúan como órganos de control de la constitucionalidad en el sentido más estricto del término.

En suma, un “tribunal constitucional” puede ser entendido como una especie del género “órgano de control de la constitucionalidad”, no es un concepto genérico y flexible que pueda ser adaptado a diversos órganos de control, según el caso concreto que se analice y atendiendo únicamente a su ámbito material de competencia.

Esto no significa de ninguna manera que haya un modelo uniforme de tribunal constitucional, su competencia, el número y forma de designación de sus integrantes o su estatuto constitucional, inevitablemente variarán de sistema a sistema, pero existen rasgos que los distinguen de aquellos que no son de su especie, aun cuando en ellos también se deposite la función de controlar la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos.

Noción de tribunal constitucional

Visto lo anterior, vuelvo a la pregunta inicial: ¿qué es un tribunal constitucional? *Un tribunal constitucional es un órgano constituido especializado, de naturaleza jurisdiccional, con competencia excluyente y flexible que le permite resolver en forma definitiva cuestiones de constitucionalidad.*

Los elementos que a continuación habré de explicar deben ser apreciados con una visión de conjunto y no de manera aislada, bajo el riesgo de arribar a conclusiones alejadas de mi propósito o descontextualizar la definición que propongo. La definición sugerida pretende abarcar los elementos esenciales que hacen de un órgano un tribunal constitucional.

El tribunal constitucional es un órgano constituido

El carácter de órgano constituido²² del tribunal constitucional comprende lo siguiente:

A) Encuentra su fundamento directo en la constitución, por ello, su naturaleza no se determina a partir de deducciones, interpretaciones o analogías, es la misma constitución la que le da origen directamente. Esta afirmación no debe reducirse a un aspecto puramente formal; es decir, a la mera enunciación en el texto constitucional de un “tribunal constitucional”, es algo más complejo que eso, de hecho, la denominación del órgano podría tornarse irrelevante, en tanto reúna una serie de cualidades fundamentales.

En efecto, así como la sola denominación de un órgano como “tribunal constitucional” no hace que efectivamente lo sea,²³ el llamamiento de un tribunal constitucional con “otro nombre” no desvirtúa

²² He elegido la expresión “órgano constituido”, porque me parece que contrasta de mejor manera su naturaleza; es decir, son aquellos que nacen directamente de la constitución, son una decisión inmediata del poder constituyente y, por tanto, tienen el carácter de órganos constituidos. Esta aclaración se hace ante la pluralidad de términos que generalmente se utilizan para referirse a un mismo objeto, verbigracia, la Constitución mexicana habla de “poderes (de la unión)”, la italiana de “*poteri dello Stato*” (poderes del Estado), la portuguesa de “*órgãos de soberania*” (órganos de soberanía), la española de “órganos constitucionales”; la doctrina (sería prolijo citarla, limitándome sólo a la mención de la terminología empleada) agrega a las anteriores “poderes constituidos”, “poderes públicos”, “órganos originarios”, “órganos inmediatos”, entre otras. Esta diversidad terminológica me da licencia para utilizar en este trabajo algunos de ellos de manera indistinta, puesto que, además, no es mi intención en este momento dilucidar o aclarar las deficiencias y diferencias técnicas que entre unos y otros pudieran existir.

²³ No obstante las motivaciones legislativas que han tenido las reformas de 1988, 1994, 1996, 1999, e incluso las de 2006 y 2011 a la Constitución mexicana, o los discursos políticos que les han precedido o secundado, en los que expresamente se ha señalado como finalidad convertir o consolidar a la Suprema Corte como tribunal constitucional, y pese a la campaña oficial que la propia Corte ha emprendido para autodenominarse como tal, respaldada por un amplio sector de la doctrina, es claro que nuestro tribunal supremo de justicia no es un tribunal constitucional. A pesar de lo anterior, para algunos autores el *nomen iuris* es un aspecto relevante, proponiendo cambiar el nombre de la Suprema Corte para hacerlo más acorde a su carácter de tribunal constitucional.

en absoluto su carácter, si reúne los elementos esenciales que los distinguen.²⁴

La existencia en sede constitucional de un tribunal constitucional, exige dotarlo de un ámbito de atribuciones constitucionales exclusivas, de paridad de rango con los otros órganos constituidos, de autonomía presupuestal, de las bases de su composición, organización y funcionamiento, de un estatuto constitucional de sus integrantes, así como del procedimiento de su designación, entre otras cuestiones.²⁵

B) Es autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales, así como de los órganos de la jurisdicción ordinaria que integran el llamado “Poder Judicial”. Que el tribunal constitucional debe estar situado fuera del aparato jurisdiccional ordinario de un país, es algo que no está a discusión, así como tampoco lo está su separación del gobierno, del parlamento o congreso o de toda otra autoridad pública.

En este sentido, Hans Kelsen señalaba que:

No es pues el Parlamento mismo con quien pueda contarse para realizar su subordinación a la Constitución. Es un órgano diferente a él, independiente de él y, por consiguiente, también de cualquier otra autoridad estatal, al que

²⁴ El “Tribunal de Estado” de Liechtenstein, o el “Tribunal Supremo” de Mónaco (*cf.* Covián, 2001: 68-72), y en cierta medida el hoy desaparecido “Tribunal de Arbitraje” Belga (*cf.* Favoreu, 1994: 133-136), sustituido en 2007 por una Corte Constitucional, son ejemplos de tribunales constitucionales con diferente nomenclatura.

²⁵ En este sentido, son ilustrativas las explicaciones que Favoreu y García Pelayo hacen al respecto. “La justicia constitucional se confía a un Tribunal constitucional ‘independiente de cualquier otra autoridad estatal’ (Kelsen). Y la condición de esta independencia es la existencia de un estatuto constitucional del Tribunal que define su organización, funcionamiento y atribuciones, colocándolos fuera del alcance de los poderes públicos que el Tribunal está encargado de controlar. Ello supone, pues, la inclusión de las disposiciones necesarias en la misma Constitución, así como la autonomía estatutaria, administrativa y financiera de la institución, y garantías de independencia para los miembros” (1994: 28). “Una primera característica de los órganos constitucionales consiste en que son establecidos y configurados directamente por la Constitución, con lo que quiere decirse que ésta no se limita a su simple mención ni a la mera enumeración de sus funciones o de alguna competencia aislada, como puede ser el caso de los órganos o instituciones “constitucionalmente relevantes”, sino que determina su composición, los órganos y métodos de designación de sus miembros, su *status* institucional y su sistema de competencias, o, lo que es lo mismo, reciben *ipso iure* de la Constitución todos los atributos fundamentales de su condición y posición de órganos” (García, 1981: 13-14). Sobre este tema véase también García (1981: 99).

es necesario encargar la anulación de los actos inconstitucionales —esto es, a una jurisdicción o tribunal constitucional— (2001: 52).

Louis Favoreu agrega que: “...en la mayoría de países que han adoptado el modelo Kelseniano... hoy se considera que la jurisdicción constitucional se sitúa fuera de los tres poderes cuyas respectivas atribuciones está encargada de hacer respetar. A partir de ahí, el problema ya no se plantea” (1994: 25).

Ciertamente la separación del tribunal constitucional de los otros órganos (gobierno y parlamento) es clara, pero muchas veces no lo es su relación con la jurisdicción ordinaria (señaladamente con el tribunal supremo), y de ahí quizá las confusiones que existen; sin embargo, la separación y autonomía entre éstos (tribunal constitucional y tribunales ordinarios), hace posible lo siguiente:

- a) Que la jurisdicción ordinaria, a través de los órganos que la integran (tribunales supremos, consejos de la magistratura en su caso, o el juez o tribunal ordinarios *per se*), entre en conflicto con los otros órganos estatales,²⁶ diferendos que serán resueltos por el tribunal constitucional.
- b) Que los actos de la jurisdicción ordinaria sean fiscalizados por el tribunal constitucional.²⁷ Este es un importante rasgo diferenciador de los tribunales constitucionales con las cortes supre-

²⁶ El artículo 59 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español le otorga competencia para conocer los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, entre el gobierno con el Congreso de los diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial o entre cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí. Un caso diferente ocurre en Italia, en donde la habilitación se otorga a los jueces y tribunales por sí mismos, sin necesidad de ser representados por el Consejo de la Magistratura o el Tribunal Supremo. El artículo 134 de la Constitución de Italia le otorga a la Corte Constitucional la facultad para resolver los conflictos de competencia entre los poderes del Estado. “Por “poderes del Estado” se entiende cada órgano que puede adoptar en vía definitiva una decisión con eficacia externa (el Parlamento, pero también cada una de las cámaras, cada comisión, cada parlamentario, el gobierno, pero también cada uno de los ministros; el presidente de la República; cada uno de los jueces, el Consejo Superior de la Magistratura, etcétera)” (Sturlese, 1993: 170).

²⁷ Un ejemplo ilustrativo se encuentra en la Constitución de Guatemala, que en su artículo 272, literal b, otorga competencia a la Corte de Constitucionalidad para: “Conocer en única instancia en calidad de Tribunal Extraordinario de Amparo en las *acciones*

mas de justicia y salas constitucionales. En los países que no cuentan con tribunal constitucional (como Argentina, Estados Unidos o México), los actos del tribunal supremo de justicia no pueden ser revisados en cuanto a su constitucionalidad, al ser las instancias finales en esta materia;²⁸ lo mismo pasa en aquellos sistemas con salas constitucionales, al estar insertas dentro del propio tribunal supremo.²⁹ En esta tesitura, el tribunal constitucional fiscaliza la actuación de los tres poderes públicos tradicionales; no hay, por así decirlo, campos de actuación del poder político exentos de la revisión de los tribunales constitucionales, no obstante algunos de ellos han creado jurisprudencialmente “autolimitaciones” para conocer de determinados asuntos.

- c) Que la jurisdicción ordinaria participe en la conformación del tribunal constitucional mediante la designación o propuesta de algunos de sus integrantes.³⁰

Insisto, el tribunal constitucional, en tanto órgano constituido, es autónomo e independiente de toda otra autoridad estatal. He aquí algunos ejemplos que lo corroboran.

de amparo interpuestas en contra del Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia, el Presidente y el Vicepresidente de la República” (énfasis propio).

²⁸ Muestra clara de ello la encontramos en el artículo 207 de la Constitución de Panamá que dispone: “No se admitirán recursos de inconstitucionalidad ni de amparo de garantías constitucionales contra los fallos de la Corte Suprema de Justicia o sus Salas”.

²⁹ Así, por ejemplo, el artículo 10 de la Constitución de Costa Rica excluye del ámbito competencial de la Sala Constitucional a “los actos jurisdiccionales del poder judicial”.

³⁰ El artículo 135 de la Constitución de Italia, apunta que un tercio de los miembros de la Corte Constitucional (cinco jueces) son nombrados por las magistraturas ordinaria y administrativa; en España, el artículo 159.1 de la Constitución dispone que el rey nombra a dos de los 12 integrantes del Tribunal Constitucional a propuesta del Consejo General del Poder Judicial; el artículo 269 de la Constitución guatemalteca señala que uno de los cinco magistrados de la Corte de Constitucionalidad es nombrado por el pleno de la Corte Suprema de Justicia; el artículo 92 de la Constitución de Chile dispone que el Tribunal Constitucional está integrado por 10 miembros, de los cuales tres son designados por la Corte Suprema en una votación secreta que se celebra en sesión especialmente convocada para tal efecto, entre otros casos.

El artículo 1.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español dispone que: “El Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, es independiente de los demás órganos constitucionales y está sometido sólo a la Constitución y a la presente Ley Orgánica”.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de Perú, en su artículo 1, señala que: “El Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad. Es autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales. Se encuentra sometido sólo a la Constitución y su Ley Orgánica...”.

La Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional de Chile dispone, en su artículo 1, que: “El Tribunal Constitucional regulado por el Capítulo VII de la Constitución Política y por esta ley, es un órgano del Estado, autónomo e independiente de toda otra autoridad o poder”. La Corte de Constitucionalidad de Guatemala “...actúa como tribunal colegiado con independencia de los demás organismos del Estado...”, en términos del artículo 268 de la Constitución.

Por último, el artículo 1 de la Ley no. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales de la República Dominicana dispone que: “El Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad. Es autónomo de los poderes públicos y de los demás órganos del Estado”.

Dejo al final el caso alemán, puesto que podría dar pauta a confusiones si no se analiza con el debido cuidado.

Si bien es cierto que el artículo 92 de la Constitución establece que: “Se encomienda a los jueces el poder judicial, que será ejercido por el Tribunal Constitucional Federal, por los Tribunales Federales que se prevén en la presente Ley Fundamental y los tribunales de los Estados”, esta disposición debe ser entendida a la luz de lo que indica el artículo 1.1 de la Ley sobre el Tribunal Constitucional Federal, que dice: “El Tribunal Constitucional Federal es un tribunal federal autónomo e independiente respecto de los restantes órganos constitucionales”.

De esta manera, el Tribunal Constitucional no sólo está separado de los demás poderes constitucionales (presidente federal, canciller federal, *Bundestag* y *Bundesrat*), sino que además lo está de los otros

tribunales federales supremos;³¹ esto quiere decir que aunque la Ley Fundamental establezca que el Tribunal Constitucional ejerce el poder judicial, en realidad es un órgano separado de las jurisdicciones ordinarias,³² situación que el propio tribunal se ha encargado de confirmar en su jurisprudencia.³³

Esto mismo puede decirse de la Corte Constitucional de Colombia,³⁴ del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia,³⁵ del Tribunal

³¹ De acuerdo con los artículos 95 y 96 de la Ley Fundamental, la Corte Federal de Justicia (civil y penal); la Corte Federal Contencioso-administrativa; la Corte Federal de Hacienda; la Corte Federal de Trabajo; la Corte Federal Social, a los que *pueden* añadirse la Corte Federal para asuntos de la propiedad industrial; los Tribunales Penales Militares y los Tribunales Federales que resuelvan procedimientos disciplinarios y de queja de los servidores públicos, son jurisdicciones ordinarias supremas especializadas que coexisten con el Tribunal Constitucional como instancia suprema especializada en cuestiones constitucionales.

³² “La inclusión del Tribunal Constitucional Federal alemán dentro del título dedicado a los tribunales sirve, sin duda, para resaltar el carácter jurisdiccional de dicho órgano pero sus efectos no van más allá, puesto que no supone una articulación orgánica acabada dentro del aparato judicial; dicho de otra manera, aunque se trata de un órgano jurisdiccional incardinado formalmente en el Poder Judicial, tal circunstancia no implica otorgarle una posición determinada en la estructura organizativa del mismo sino que, por el contrario, se configura como un tribunal no sólo independiente sino también autónomo” (Pérez, 1985: 206-207). Es importante mencionar que en sus orígenes, el Tribunal Constitucional Federal quedó situado bajo la autoridad del Ministro de Justicia, merced a su ubicación orgánica dentro del “Poder Judicial”, logrando su plena autonomía hasta 1975 con la emisión de su reglamento interno (*cf.* Brage, 2005: 32-33).

³³ Comenta Klaus Schlaich que: “El Tribunal pone así de manifiesto, de modo especialmente intenso, que si bien admite su inclusión en el poder judicial, existen diferencias fundamentales entre su carácter y significación y el de las restantes jurisdicciones” (1984: 133).

³⁴ El Título VIII de la Constitución de Colombia se denomina “De la rama judicial”, y en él se contemplan cuatro tipos de jurisdicciones, pero de manera bien separada en sus estructuras orgánicas y en sus competencias. Así pues, el Capítulo II “De la jurisdicción ordinaria”, señala en su artículo 234 que: “La Corte Suprema de Justicia es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria”; el Capítulo III “De la jurisdicción contencioso administrativa”, apunta en el artículo 237.1 que es una atribución del Consejo de Estado: “Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo”, el Capítulo IV “De la jurisdicción constitucional”, dispone en el artículo 241 que: “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”, por último, el Capítulo V permite el establecimiento de “jurisdicciones especiales”, concretamente en materia indígena y juzgados de paz.

³⁵ El Título III de la Constitución boliviana sienta las bases de toda la función jurisdiccional del Estado, pero se regulan en forma separada la jurisdicción ordinaria y la

Constitucional de la Federación Rusa³⁶ y, en cierta medida, del Tribunal Constitucional de Portugal,³⁷ países en los que la jurisdicción constitucional —depositada en el tribunal constitucional— está diferenciada de las jurisdicciones ordinarias supremas, sin importar que una y otras estén contempladas en un mismo apartado de la constitución y bajo un título común (del poder judicial, de la rama judicial, de la jurisdicción, etcétera), siguiendo el principio de unidad de jurisdicción.

Lo importante entonces no es tanto la inserción formal o no del tribunal constitucional dentro de “la rama judicial”, sino su autonomía e independencia de los otros tribunales que la integran (incluido el tribunal supremo de justicia), cada uno encargado, respectivamente, de la *jurisdicción constitucional* y de la *jurisdicción ordinaria*.

C) Se coloca en un plano de paridad o equilibrio con los otros órganos constituidos. “Todos los órganos constitucionales pertenecen al mismo rango jurídico-público. No son agentes, comisionados, partes integrantes o subórganos de otros órganos, sino que cada uno de ellos

jurisdicción constitucional. Para muestra, se transcribe el artículo 179 constitucional: “I. La función judicial es única. La jurisdicción ordinaria se ejerce por el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales departamentales de justicia, los tribunales de sentencia y los jueces; la jurisdicción agroambiental por el Tribunal y jueces agroambientales; la jurisdicción indígena originaria campesina se ejerce por sus propias autoridades; existirán jurisdicciones especializadas reguladas por la ley. II. La jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina gozarán de igual jerarquía. III. La justicia constitucional se ejerce por el Tribunal Constitucional Plurinacional...”.

³⁶ El Capítulo 7 del Apartado I de la Constitución Rusa se denomina “Del Poder Judicial”, y contempla en el artículo 125 al Tribunal Constitucional de la Federación Rusa con funciones esencialmente constitucionales; en el artículo 126 se prevé al Tribunal Supremo de la Federación Rusa, al que se concibe como el máximo órgano judicial de causas civiles, penales, administrativas y de otro tipo que sean competencia de los tribunales de jurisdicción general. Finalmente en el 127 se consagra la existencia del Tribunal Supremo de Arbitraje de la Federación Rusa, que es el máximo órgano judicial para resolver los conflictos económicos y otros casos de la competencia de los tribunales de arbitraje.

³⁷ El artículo 209 de la constitución de Portugal señala que: “1. Además del Tribunal Constitucional, existen las siguientes categorías de Tribunales: 1. El Tribunal Supremo de Justicia y los Tribunales judiciales de primera y de segunda instancia; 2. El Tribunal Supremo Administrativo y los demás Tribunales administrativos y fiscales; 3. El Tribunal de Cuentas. 2. Pueden existir Tribunales marítimos, Tribunales arbitrales y Juzgados de paz”.

es supremo *in suo ordine*, lo que en una estructura racionalizada del Estado quiere decir que son jurídicamente independientes de los demás órganos en el ejercicio de las competencias que le han sido asignadas por el orden constitucional...” (García, 1981: 23).

Pero, ¿cómo el controlador puede estar en igualdad con los controlados? Aunque por regla general cuando un órgano controla a otros se coloca en un plano superior al fiscalizar su actuación, no debe perderse de vista que, en el caso de los tribunales constitucionales, esa facultad controladora se ve limitada, principalmente, en dos sentidos.

En principio, el parámetro de control solamente puede ser la constitución. Así como la constitución es el límite de la actuación de los poderes constituidos controlados, también lo es respecto de la tarea del poder constituido controlador, pues éste no podrá declarar la invalidez de los actos de aquéllos por causas que no deriven inmediata o mediatamente de su contenido, como podrían ser razones meramente políticas, económicas o de simple oportunidad, sin que ello signifique obviar el hecho de que sus determinaciones pueden tener tanto efectos políticos como económicos, pero en este caso ya no hablamos de los motivos o razones del fallo, sino de las consecuencias del mismo.

El otro límite a la actuación del tribunal constitucional radica en que éste únicamente puede proceder a instancia de parte autorizada, lo cual impide un desbordamiento de sus atribuciones, en detrimento de las de los otros poderes. ¿Pueden existir facultades oficiosas del tribunal constitucional? La respuesta es afirmativa, pero en estos casos el motivo o impulso de su actuación, si bien no descansa en la petición de algún órgano, se encuentra en un mandato directo de la constitución o, en su defecto, de la ley.³⁸ Así las cosas, un tribunal constitucional puede

³⁸ El artículo 144 de la Constitución de Rumania otorga la facultad a la Corte Constitucional para pronunciarse de oficio, sobre las iniciativas de revisión de la Constitución; asimismo, son varios los casos en los que la constitución mandata la intervención de los tribunales constitucionales para revisar oficiosamente los decretos del gobierno en estados de excepción, o para conocer de otros medios de control de la constitucionalidad. Los artículos 214, numeral 10 de la Constitución colombiana y 93 de la Constitución de Chile, son muestras suficientes: “Artículo 214...6. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores [decretos-ley dictados en estados de excepción], para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional

actuar en dos casos, bajo un escenario de normalidad constitucional,³⁹ por un lado, cuando lo solicite alguno de los sujetos autorizados y, por el otro, cuando lo mandate expresamente la constitución o la ley, aunque no medie petición de órgano alguno.

Estas limitaciones del tribunal constitucional son, entre otras, las que permiten situarlo en un plano de horizontalidad con los restantes órganos constitucionales, no por encima de ellos, pero tampoco por debajo.⁴⁰

aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”; “Artículo 93. Son atribuciones del Tribunal Constitucional: [...] 6° Resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución; 7° Resolver por la mayoría de los cuatro quintos de sus integrantes en ejercicio, la inconstitucionalidad de un precepto legal declarado inaplicable en conformidad a lo dispuesto en el numeral anterior; [...] En el caso del número 7°, una vez resuelta en sentencia previa la declaración de inaplicabilidad de un precepto legal, conforme al número 6° de este artículo, habrá acción pública para requerir al Tribunal la declaración de inconstitucionalidad, sin perjuicio de la facultad de éste para declararla de oficio. Corresponderá a la ley orgánica constitucional respectiva establecer los requisitos de admisibilidad, en el caso de que se ejerza la acción pública, como asimismo regular el procedimiento que deberá seguirse para actuar de oficio”. El control de oficio ejercido por un tribunal constitucional no debe sorprender, pues incluso ya se encontraba presente en el artículo 140 de la Constitución austriaca de 1920, que decía: “1. El Tribunal Constitucional conoce de la inconstitucionalidad de las leyes de land a instancia del Gobierno federal, de la inconstitucionalidad de las leyes federales a instancia de un Gobierno de land, así como de oficio en la medida en que una de estas leyes sea presupuesto de una sentencia del Tribunal Constitucional” (cfr. Cruz, 1987: 261-262). En este mismo tenor, en varios países existe la llamada “autocuestión de inconstitucionalidad”, merced a la cual los tribunales constitucionales se cuestionan a sí mismos a fin de determinar si la norma que van a aplicar para resolver un asunto es o no contraria a la constitución.

³⁹ Se utiliza el término “normalidad constitucional” para referir un funcionamiento regular del aparato estatal, o mejor dicho, de los órganos constituidos. En los llamados Estados de protección excepcional de la constitución (de alarma o emergencia, de excepción o de sitio), el tribunal constitucional podría actuar oficiosamente y fuera de las hipótesis antes enunciadas, por exigirlo el *status* imperante, siempre que su intervención estuviese encaminada a la preservación del orden constitucional. Un claro ejemplo de ello se presentó con la Corte Constitucional de Guatemala y el golpe de Estado de 1993 (cfr. García, 2000: 3-21).

⁴⁰ Cuando los tribunales constitucionales controlan la constitucionalidad de los actos de las otras autoridades estatales, no es que se coloquen por encima de ellas, y tampoco sucede esto cuando el gobierno o el parlamento eligen a los integrantes del tribunal, puesto que no se trata de un problema de jerarquías, sino de competencias.

D) Tiene como finalidad llevar a cabo una función estatal, concretamente la de control de constitucionalidad.⁴¹ Por no ser el objeto principal de este análisis, me detendré sólo en los aspectos esenciales del concepto.

El control de la constitucionalidad es la revisión que un órgano del Estado hace de un acto para constatar que se ajuste formal y materialmente a lo dispuesto por la constitución. Así, el “control” es una función constitucional que se encomienda a un órgano para comprobar o verificar que el objeto controlado se ajuste a determinados parámetros. Ese objeto es el “poder político” ejercido y materializado en forma de actos concretos, como leyes, reglamentos, decretos, actos administrativos, resoluciones, sentencias judiciales, etcétera. El parámetro de control es la constitución del Estado, esto es, el punto de referencia para determinar la conformidad formal y material del objeto fiscalizado y, por tanto, su validez o invalidez. Eventualmente otras disposiciones complementarias (bloque de constitucionalidad) habrán de fungir como parámetro de control.

En resumen, la conformidad o correspondencia de un acto con la constitución, es la constitucionalidad, y la actividad a través de la cual se lleva a cabo esa verificación es el control.

El tribunal constitucional es un órgano especializado

La especialización del tribunal constitucional está determinada, en inicio, por la naturaleza de los asuntos que conoce. Son precisamente aquellas cuestiones que involucran la aplicación e interpretación directa de la constitución, las que hacen necesario que el tribunal deba estar especializado en materia constitucional. Cabe precisar, sin embargo, que cuando hablo de la especialización del órgano me refiero

⁴¹ Las funciones públicas han sido tradicionalmente identificadas con aquellas actividades encomendadas a los órganos del Estado. Así como el gobierno lleva a cabo la función pública de administrar, el parlamento o congreso la de legislar y el judicial la función jurisdiccional, el tribunal constitucional ejerce la función de control de la constitucionalidad. Para el tema de las funciones del Estado *cfr.* De Malberg (1998: 249-271), y para el concepto de control de la constitucionalidad *cfr.* Cruz (1987: 25-46) y Covián (2001: 19-25).

también a la de los miembros que lo integran. El carácter especializado de aquél, condiciona el de los sujetos que habrán de componerlo.⁴²

Lo anterior obedece a una razón elemental. Si se tratara de conformar un tribunal al cual se encomendara la solución de los casos más importantes en materias civil, penal, administrativa o laboral, lo natural sería que los integrantes de dicho tribunal fueran especialistas en esas materias.

En la conformación de los tribunales constitucionales no pasa algo distinto a lo señalado en el párrafo que antecede. En la mayoría de los países con tribunales constitucionales, los lugares para ocupar un puesto dentro de los mismos son reservados a investigadores, académicos o profesores universitarios, especialistas en el área del derecho público, destinándose también un número de vacantes para personas con formación judicial o experiencia política.⁴³

Es dentro de este contexto en el que se entienden y, en cierto modo, se justifican los procedimientos de selección de los magistrados constitucionales y las cualidades específicas que éstos deben reunir. El conocimiento de la materia constitucional (esencialmente política), es compatible con los procedimientos de designación en los que intervienen los órganos constituidos controlados,⁴⁴ los cuales van desde la participación conjunta y paritaria del gobierno, del parlamento y de la judicatura ordinaria (Italia, España o Chile), hasta la intervención exclusiva del parlamento mediante mayorías calificadas que garantizan la negociación de los grupos políticos dominantes con la oposición

⁴² Los integrantes del tribunal deben ser especialistas en materia constitucional, al tener que aplicar e interpretar directamente la constitución para resolver los asuntos sometidos a su consideración. Quizá sea esto a lo que diversos autores denominan ambigüamente *sensibilidad* en materia político-constitucional.

⁴³ "El tribunal tiene, en efecto, el más grande interés en reforzar su autoridad llamando a su seno a especialistas eminentes" (Kelsen, 2001: 58).

⁴⁴ Estos procedimientos se distinguen claramente del que, por regla general, se utiliza en la designación de los integrantes de los tribunales supremos de justicia, denominado doctrinalmente *americano*, el cual consiste en la propuesta hecha por el presidente y la aprobación del Senado, verbigracia, Estados Unidos, Argentina, Brasil o México. A manera de ejemplo, véanse los artículos 2, sección 2, párrafo 2 de la Constitución de Estados Unidos; 96 de la Constitución mexicana y 99, numeral 4, de la de Argentina. Para contrastar estos procedimientos con los que tradicionalmente se siguen en la conformación de los tribunales constitucionales europeos, *cfr.* Rousseau (2002: 34-36).

(Alemania y Perú);⁴⁵ así como con los requisitos que se exigen a los magistrados constitucionales, distintos de aquellos que deben satisfacer los jueces o magistrados de carrera.⁴⁶

¿Un tribunal constitucional debe estar integrado en su totalidad por “juristas” para garantizar su carácter especializado? Las ideas expresadas por el padre de los tribunales constitucionales al considerar de “... gran importancia otorgar, en la composición de la jurisdicción constitucional, un lugar adecuado a los juristas de profesión...”, y plantear para tales fines que “...las facultades de derecho de un país o una comisión común de todas ellas [pudieran] proponer candidatos, al menos para una parte de los puestos...” (Kelsen, 2001: 57-58), permiten concluir que en el seno del tribunal es posible encontrar a personas con perfiles diversos, lo cual se ve reflejado principalmente en la convergencia de políticos y juristas. Los tribunales constitucionales de Austria, Bélgica y Liechtenstein, por señalar algunos ejemplos, confirman el aserto anterior.⁴⁷

⁴⁵ Refiriéndose al caso alemán, Klaus Schlaich señala que el modo de elección de la jurisdicción constitucional, a través de los órganos constituidos federales, además de contrastar con los sistemas de elección de cualquier otro juez, pone de manifiesto el contenido político especial de la jurisdicción constitucional (1984: 145); en el caso de Austria, Félix Ermacora apunta que: “Si la actividad de los jueces no está exenta de toda influencia política, no es debido a la estructura del Tribunal, sino al sistema de gobierno, en el que esta actividad se inserta. Tanto el Consejo Nacional, como el Consejo Federal y el Gobierno, están habilitados para someter al presidente federal propuestas a fin de cubrir los puestos de jueces. Si como consecuencia de esto la composición del Tribunal refleja la relación de fuerzas de los distintos grupos políticos, es a causa de la naturaleza de la Constitución.”, (1984: 272).

⁴⁶ Diversos autores han resaltado las cualidades específicas que deben reunir los magistrados del tribunal constitucional que los distinguen del juez ordinario (*cf.* Capelletti, 1987: 77-78; Favoreu, 1994: 29-30 y Bachof, 1985: 55).

⁴⁷ La Constitución austriaca exige que los integrantes de la Corte sean extraídos de entre jueces, funcionarios administrativos y profesores de las facultades jurídicas y políticas de las universidades, debiendo poseer, además, un grado académico jurídico o político y experiencia de 10 años en la materia; en Bélgica, los miembros del Tribunal deben haber ocupado durante cinco años funciones de magistrado (judicial o administrativo) o de profesor de derecho, o bien, tener por lo menos cinco años de experiencia como miembro del Parlamento; en ambos países, no obstante que algunos miembros del tribunal son de extracción parlamentaria, o sea, políticos de profesión, deben tener también formación jurídica o de abogados. En el caso de Liechtenstein, de la lectura de los artículos 102 y 105 constitucionales, se desprende que “la mayoría” de los cinco jueces del tribunal “deben ser juristas”. Diferentes son las condiciones que rodean al

La presencia de perfiles distintos dentro del tribunal constitucional no se opone en absoluto a su carácter especializado, pues si bien es verdad que la principal función del tribunal es la aplicación e interpretación de las normas constitucionales, no debe perderse de vista que el contenido de esas normas es esencialmente político.⁴⁸

Quizá sea este el momento para hacer un breve comentario sobre el número de integrantes del tribunal constitucional, puesto que no lo esimo como algo relevante para los fines que persigo y probablemente no tenga cabida en otra parte del documento. El peso que a él se le otorga en la literatura jurídica mexicana, me obliga a pronunciarme someramente sobre el mismo.

Existen autores que consideran al número reducido de jueces un rasgo distintivo de los tribunales constitucionales, pero a mi juicio no es ni característico ni esencial; en todo caso, puede ser visto como un elemento que repercute en aspectos de carácter práctico u orgánico (verbigracia, contribuir al debate fluido de los asuntos que se le someten; adoptar decisiones por mayorías calificadas; un número amplio

Consejo Constitucional Francés (órgano político de control), pues en él cohabitan juristas y políticos de profesión sin necesarios conocimientos de derecho.

⁴⁸ Dominique Rousseau señala: “En resumen, los Tribunales constitucionales comprenden dos categorías de miembros: la más importante es la (sic) los juristas, la otra la de las personalidades políticas eminentes. Cuando esta última es demasiado débil... los jueces testimonian, según Michel Fromont, un desconocimiento de la realidad política, incluso una cierta inocencia. Por lo demás, estas dos categorías no son compartimentos estancos, no constituyen bloques que se ignoran mutuamente. En primer lugar, porque el hecho de pertenecer a una misma organización tiende a homogeneizar los comportamientos; en segundo lugar porque a los juristas no se les prohíbe tener opiniones políticas ni a los políticos fundamentar sus razonamientos en una sólida argumentación jurídica” (2002: 38). Felipe González destaca que: “Las materias de orden constitucional son a la vez jurídicas y políticas. Políticas, claro, en el sentido lato de la palabra, en cuanto las normas constitucionales estructuran las instituciones básicas del Estado. Pues bien, dado ese carácter dual de las materias constitucionales, resulta altamente conveniente la existencia de una institución como un tribunal constitucional. En él suelen combinarse juristas y políticos, de suerte que la resolución de los casos es enfrentada con una óptica amplia” (1993: 34). Peter Häberle también se pronuncia en favor de la coexistencia de políticos y juristas, con el ánimo de que la *praxis* y los elementos teóricos o de técnica jurídica estén presentes en las actividades del tribunal (2005: xxv-xxvi). En cualquiera de los casos, sostengo la conveniencia de que el tribunal constitucional siempre deba estar conformado por personas con formación jurídica (abogados), aun cuando sus perfiles profesionales sean diversos (académicos, jueces, políticos, funcionarios públicos, etcétera).

de jueces permite la organización del tribunal en salas, en tanto que un número reducido en pleno, etcétera).⁴⁹

Sostengo lo anterior, ya que existen cortes supremas de justicia con un número de integrantes inferior al de ciertos tribunales constitucionales, y no pocos de éstos que superan la integración numérica de órganos políticos de control, incluso, algunas cortes constitucionales tienen un número de miembros equivalente y hasta mayor al de salas constitucionales.

Por ejemplo, la Corte Constitucional de Guatemala tiene cinco integrantes, al igual que la Sala Constitucional de El Salvador, ambos con dos menos que la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Costa Rica y que el Tribunal Constitucional de Perú, que tienen siete magistrados; las Cortes Supremas de Estados Unidos y México, con nueve y 11 miembros, respectivamente, no se apartan mucho de los nueve, 10 y 12 jueces de los tribunales constitucionales de Colombia, Chile y España, o de los nueve que componen al Consejo Constitucional francés, número que es reducido frente a los 15 de la Corte Constitucional de Italia, a los 16 del Tribunal Constitucional Federal de Alemania o a los 19 del Tribunal Constitucional de la Federación Rusa.⁵⁰

⁴⁹ Pese a ello, para Kelsen: “El número de miembros no debería ser muy elevado, considerando que es sobre cuestiones de derecho a lo que está llamada a pronunciarse, la jurisdicción constitucional cumple una misión puramente jurídica de interpretación de la Constitución” (2001: 57).

⁵⁰ Para constatar lo anterior, véanse los siguientes artículos: 269 de la Constitución de Guatemala; 174 de la Constitución de El Salvador; disposición transitoria relativa al artículo 10 de la Constitución de Costa Rica; 201 de la Constitución de Perú; 94 de la Constitución de México; 92 de la Constitución de Chile; 159 de la Constitución de España; 56 de la Constitución de Francia; 135 de la Constitución de Italia y 125 de la Constitución rusa. La Constitución de Estados Unidos no contiene ninguna disposición relativa a esta materia, consúltese, sin embargo, el Artículo Tres, Primera Sección; las constituciones de Colombia y Alemania se complementan con disposiciones legislativas, remítase el lector a los artículos 239 constitucional y 44 de la Ley 270 de 1996 para el caso colombiano y, 94 constitucional y 2 de la Ley Sobre el Tribunal Constitucional Federal, para el alemán. En el recorrido numérico que da origen a esta nota, no se contempla a los miembros suplentes, a los que tienen carácter vitalicio (como lo consagra el artículo 56 de la Constitución de Francia para los ex-presidentes de la República), o a los que pueden añadirse al tribunal constitucional para juzgar determinados temas (como pasa en Italia para el juicio de acusación del presidente de la República, en términos del último párrafo del artículo 135 constitucional, caso en el cual se agregarán 16 miembros, o en Guatemala cuando la Corte conoce asuntos de inconstitucionalidad en contra de la Corte Suprema

En suma, el número de integrantes no es un elemento que contribuya a determinar la naturaleza de un órgano como tribunal constitucional.⁵¹

El tribunal constitucional es un órgano de naturaleza jurisdiccional

La actividad de un tribunal constitucional no difiere en gran medida de aquella que realizan los órganos jurisdiccionales ordinarios: ambos resuelven conflictos; sin embargo, el tribunal constitucional los resuelve aplicando e interpretando directamente la constitución, mientras que la jurisdicción ordinaria los dilucida aplicando e interpretando leyes de igual naturaleza (ordinaria o común).

Como ya lo apuntaba Hans Kelsen: "...la actividad del legislador negativo, esto es, la actividad de la jurisdicción constitucional, por el contrario, está absolutamente determinada por la Constitución. Es precisamente por ello que su función se asemeja a la de cualquier otro tribunal en general, constituye principalmente aplicación del derecho, y solamente en una débil medida, creación del derecho; su función es, por tanto, verdaderamente jurisdiccional" (Kelsen, 2001: 56-57). La naturaleza jurisdiccional del tribunal constitucional puede considerarse hoy en día como uno de los temas que admite poca discusión.⁵²

Cabe señalar que a los tribunales constitucionales también se les ha identificado como "legisladores negativos",⁵³ "co-legisladores o ter-

de Justicia, el Congreso de la República, el presidente o el vicepresidente de la República, supuestos en los que el número de integrantes se eleva de cinco a siete, según se lee en el artículo 269 de la Constitución).

⁵¹ Un sector de la doctrina mexicana vio en la reducción de miembros de la Suprema Corte de Justicia (de 21 a 11 ministros) acaecida con la reforma constitucional de 1994, la clara intención del legislador de acentuar el carácter de la Corte como tribunal constitucional.

⁵² Cfr. Favoreu, 1994: 31; Favoreu, 1984: 30-31; García, 1981: 30; Fernández, 1997: 640, y Moderne, 1993: 129.

⁵³ Utilizando la terminología *kelseniana*, no obstante que él mismo aceptaba que la actividad de los tribunales constitucionales no quedaba limitada al control de la constitucionalidad de las leyes (Kelsen, 2001: 69-70). Resulta contundente la conclusión a la que arriba Pérez Tremps: "Kelsen crea un tribunal precisamente por las garantías que un órgano de tal naturaleza supone, y, especialmente, por su independencia; niega la existencia de una función jurídica legislativa entendida en el sentido de Montesquieu, como se ha indicado; cuando habla de 'legislador en sentido negativo' lo hace, además,

ceras cámaras”⁵⁴ u órganos “paralegislativos o superlegislativos”,⁵⁵ no obstante, las apuntadas denominaciones serían aplicables y sólo en cierta medida, cuando los tribunales constitucionales controlan la constitucionalidad de los actos del legislador, no si el objeto de control son otro tipo de normas generales (como reglamentos, decretos-ley o tratados internacionales, salvo que se les vea desde el punto de vista material, esto es, como actos con fuerza de ley), y menos todavía cuando ejercen otras atribuciones, tales como la resolución de conflictos entre órganos, controversias constitucionales, cuestiones electorales, violación de derechos fundamentales por actos concretos de autoridad, etcétera.

Aunado a lo anterior, la actividad de los tribunales constitucionales, por regla general, está sujeta a formas legales —incluso cuando juzgan la constitucionalidad de la propia ley—, esto es, el ejercicio de sus atribuciones se lleva a cabo mediante procedimientos normados en los que se siguen todas las etapas típicas de un procedimiento jurisdiccional, siendo precisamente éste un rasgo diferenciador de los tribunales constitucionales con los órganos políticos de control, los cuales no están sujetos a formas legales preestablecidas.⁵⁶

Finalmente, conviene hacer un breve comentario sobre el carácter político de los tribunales constitucionales, que sirve de base a algunos autores para negarles su carácter jurisdiccional.

Los tribunales constitucionales son órganos de naturaleza jurisdiccional que entran en la escena política, en tanto que interactúan con los otros órganos políticos validando, orientando o reencausando su actuación y, por tanto, participando en las decisiones que éstos

tanto para el caso americano como para el supuesto austriaco. Escribe Kelsen: ‘un tribunal facultado para anular leyes —en forma individual o de manera general— funciona como legislador en sentido negativo’. De estas palabras parece poder desprenderse que, cuando se refiere a un legislador negativo, Kelsen no lo hace tanto pensando en la naturaleza del órgano como en el efecto de su función política, que representa la ‘cruz’ de la moneda: el Parlamento aprueba leyes que un tribunal puede anular. La función es jurisdiccional en tanto en cuanto es un tribunal quien la cumple, actuando con un margen de discrecionalidad mucho más reducido que el del Parlamento” (Pérez, 1985: 7).

⁵⁴ Nociones que se ha encargado de cuestionar Louis Favoreu (1997: 101-102).

⁵⁵ *Cfr.* Calamandrei (1962: 61) y Fix-Zamudio (2002: 207).

⁵⁶ *Cfr.* Burgoa (2006: 155) y Aragón (2002: 136) para conocer las características del control por órgano político.

toman. Juzgan conflictos políticos por vías jurídicas,⁵⁷ pero esta misma situación se presenta con cualquier clase de órgano que controla la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos, así sea una corte suprema, una sala constitucional o un tribunal o juez ordinarios, por señalar sólo a los típicamente judiciales,⁵⁸ sin que esa cir-

⁵⁷ Fenómeno éste que se conoce como “*judicialización de la política*” y al que más recientemente Rubio Llorente ha llamado “*constitucionalización*” de la política, aclarando después que: “Esta ‘constitucionalización’ implica además un elevado grado de ‘judicialización’, en un doble sentido. De una parte, porque el discurso político ha de incorporar categorías jurídicas que frecuentemente lo aproximan al discurso forense. De la otra, que los Jueces mismos se convierten por la fuerza de las cosas en actores destacados del proceso político” (2004: 29). García Pelayo agrega que: “...la formulación en términos de *litis* jurídica de cuestiones o conflictos políticos... tiene como consecuencia que [las] decisiones [del tribunal constitucional], aún orientadas y fundamentadas en parámetros y valores jurídicos, tengan una significación y unos efectos no sólo para el ejercicio de las actividades políticas del Estado, sino también... respecto a las posiciones de los partidos o agrupaciones de los partidos” (1981: 25).

⁵⁸ “El control de la constitucionalidad es, esencialmente, control político y, cuando se impone contra los otros detentadores del poder, es, en realidad, una decisión política. Cuando los tribunales proclaman y ejercen su derecho de control, dejan de ser meros órganos encargados de ejecutar la decisión política y se convierten por propio derecho en un detentador del poder semejante, cuando no superior, a los otros detentadores del poder instituidos” (Loewenstein, 1986: 309); “...el Tribunal adquiere un carácter político al ejercer su misión de controlar la constitucionalidad de los actos de los otros poderes, a pesar de que su composición y los procedimientos que norman su funcionamiento, sean de naturaleza jurisdiccional. Esto no debe sorprender a nadie. La substancia de todo conflicto constitucional es necesariamente política, como político tendrá que ser el carácter de la decisión que lo resuelva, aunque esté revestida de formas típicamente judiciales. Sin embargo, estas circunstancias no equivalen a que el contenido de la decisión sobre la constitucionalidad de un acto de autoridad o las motivaciones y los criterios de la resolución misma no estén fundamentados en la ley. Lo único que significa es que cualquiera que sea el órgano que ejerza la función de control, necesariamente al hacerlo y colocarse frente, o hasta en contra de otro órgano del Estado cuyos actos habrá de controlar y eventualmente anular, aquél asume forzosamente una posición política... De esta suerte, es claro que cualquiera que sea el sistema de control de constitucionalidad que se elija, el órgano facultado para cumplir la misión de control, realiza una función, por su propia naturaleza, eminentemente política” (Covián, 2001: 122-123). García de Enterría afirma: “Será cierto, y sin duda lo es, que los conflictos que tendrá que resolver el Tribunal Constitucional tendrán necesariamente substancia política, como es lo común en todos los Tribunales de esta especie, supuesto que operan sobre una norma penetrada de esa substancia en su más noble expresión” (1981: 81). “...el juez constitucional desempeña necesariamente un papel o una función política. Discutir, como se hace en Francia, sobre la cuestión de saber si otra composición u otro modo de designación de miembros del Consejo Constitucional tendría por efecto disminuir la

cunstancia autorice a decir que todos éstos son órganos políticos y no jurisdiccionales, puesto que aun frente al juzgamiento de cuestiones políticas la actuación de cualquiera de ellos se hará bajo contornos y formas jurídicas.

En síntesis, la naturaleza jurisdiccional del tribunal constitucional se refleja principalmente en su integración (miembros titulares de las mismas prerrogativas e inmunidades de las que goza cualquier otro juzgador);⁵⁹ en sus facultades y procedimientos (definidos en normas preestablecidas, en los que impera el principio contradictorio, con la posibilidad de representación jurídica y la celebración de audiencias); en sus resoluciones (fundadas en derecho y en forma de sentencias), y en los efectos de las mismas (con valor de cosa juzgada, fuerza similar a la ley y vinculantes para los órganos públicos).⁶⁰

El tribunal constitucional conoce cuestiones de constitucionalidad

Dentro de la expresión “cuestiones de constitucionalidad”, pueden englobarse todos aquellos asuntos que conllevan a la interpretación y aplicación directa de la constitución.

Las cuestiones de constitucionalidad incluyen a los medios de control de la constitucionalidad, esto es, aquellos recursos técnicos de carácter procesal, a través de los cuales se lleva a cabo una confrontación entre los actos de autoridad (*lato sensu*) y la constitución, para determinar la correspondencia o conformidad (formal y material) de los primeros con la segunda y, por tanto, su validez

“politización” de la Alta Instancia, no tiene sentido, ya que toda jurisdicción constitucional, incluso el Tribunal Supremo de Estado Unidos, tiene un carácter político, pues si no, no se trataría de una verdadera jurisdicción constitucional” (Favoreu, 1984: 22).

⁵⁹ Generalmente los miembros del tribunal constitucional gozan de las mismas prerrogativas e inmunidades que los integrantes de las magistraturas supremas. Eventualmente, también pueden tener las mismas garantías de las que gozan los parlamentarios, en virtud de su competencia político-constitucional, tal es el caso de las Cortes Constitucionales de Croacia (artículo 127 constitucional), Bulgaria (artículo 147 constitucional), Lituania (artículo 104 constitucional), y del Tribunal Constitucional peruano (artículo 201 constitucional).

⁶⁰ *Vid. Infra*, parágrafo 7, “El tribunal constitucional conoce en forma definitiva cuestiones de constitucionalidad”.

o invalidez, así como todos aquellos instrumentos que, sin ser medios de control de la constitucionalidad por no representar una confrontación directa entre el acto y la constitución, tienen relevancia constitucional, como serían algunas cuestiones político-electorales, el juzgamiento de la responsabilidad de altos funcionarios, la legalidad no ordinaria o común,⁶¹ entre otros.

Los medios de control de la constitucionalidad forman la competencia excluyente del tribunal; todo lo demás de lo que pueda conocer, es el ámbito flexible de la misma, sin que sea estrictamente materia constitucional, como adelante se verá.⁶²

El tribunal constitucional conoce de manera excluyente cuestiones de constitucionalidad

El conocimiento excluyente que posee el tribunal constitucional significa que sólo él tiene competencia para resolver los distintos medios de control de la constitucionalidad reconocidos en el ordenamiento de un país, esto es, excluye a los demás órganos de dicha tarea y, por consiguiente, concentra dicha función. Es la cualidad de los tribunales constitucionales como órganos de conocimiento excluyente, lo que da nombre al sistema concentrado de control de la constitucionalidad, como en su oportunidad señalé.⁶³

Cuando la actividad controladora está dispersa en varios órganos simultáneamente, habrá una instancia última y unificadora, como casi en todo sistema judicial, pero no única ni excluyentemente constitucional, puesto que dicha función será compartida por todos los órganos jurisdiccionales en el ámbito de sus competencias (de ahí la denominación de “sistema difuso”).

⁶¹ Un tribunal constitucional no va a resolver la disolución de un vínculo matrimonial, la reparación del daño proveniente de responsabilidad penal o la rescisión de un contrato de trabajo; es a esto a lo que me refiero cuando hablo de legalidad ordinaria o común. Véase la nota al pie de página número 68, para comprender mejor esta idea.

⁶² Véanse los distintos ámbitos competenciales de los tribunales constitucionales analizados en este trabajo y de otros tantos existentes, para constatar que todos tienen un cúmulo de atribuciones que les es común, existiendo por otro lado, un sinnúmero de facultades propias de cada uno de ellos en lo particular.

⁶³ *Vid. Supra.*, nota al pie de página número 9.

El tribunal constitucional tiene competencia flexible

La competencia del tribunal constitucional es flexible en contraposición a rígida, ya que puede tener tanto atribuciones constitucionales como otras de diversa naturaleza no estrictamente constitucional. De este modo, además de los medios de control, es posible que su competencia se extienda al juzgamiento de la responsabilidad de altos funcionarios,⁶⁴ a las cuestiones político-electorales,⁶⁵ legislativas,⁶⁶ administrativas⁶⁷ o de mera legalidad (no legalidad ordinaria o común),⁶⁸

⁶⁴ Alemania, artículo 61 constitucional; Italia, artículo 134 constitucional y Chile, artículo 93, numerales 13, 14 y 15 de la Constitución.

⁶⁵ Alemania, artículo 21.2 constitucional y Chile, artículo 93, numeral 10 constitucional.

⁶⁶ Como en los casos de la Corte Constitucional de Colombia, según lo dispone el artículo 156 de la Constitución, de la Corte de Constitucionalidad guatemalteca, para el caso de leyes de revisión constitucional, conforme al artículo 277 constitucional y del Tribunal Constitucional de Perú, en términos del artículo 107 de la Constitución. En Colombia y Perú se limita la facultad de iniciativa a las materias relacionadas con las funciones del tribunal.

⁶⁷ Hasta donde tenemos noticia, prácticamente todos los tribunales constitucionales del mundo tienen la facultad para dictar su propio reglamento interno, para nombrar a sus propias autoridades, así como para administrar su presupuesto y al personal a sus servicios. A manera de ejemplo, véanse los artículos 165 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad de Guatemala; 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de Perú No. 28301; 1.3 de la Ley sobre el Tribunal Constitucional Federal Alemán y 4 de la Ley no. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales de la República Dominicana.

⁶⁸ La solución de conflictos entre órganos constitucionales derivados de la interpretación o aplicación de leyes orgánicas cuando éstas asignan determinadas competencias, o la confrontación entre la normatividad de las unidades políticas que conforman el territorio del Estado y la legislación nacional o federal, según sea el caso, son ejemplos de cuestiones de legalidad que caen dentro del ámbito de competencia de tribunales constitucionales. Expresiones positivas de esto se encuentran en Alemania y España. En el primero, el artículo 93.1 constitucional señala que: “El tribunal Constitucional Federal decidirá: 1) sobre la interpretación de la presente Ley Fundamental con motivo de conflictos sobre el alcance de los derechos y obligaciones de un órgano federal supremo o de otras partes que tengan derecho propio por esta Ley Fundamental o por el Reglamento de un órgano federal supremo; 2) en casos de discrepancia o de dudas sobre la compatibilidad formal y objetiva del derecho federal o del derecho de un Estado con la presente Ley Fundamental o compatibilidad del derecho de un Estado con otras normas de derecho federal, a instancias del Gobierno Federal, de un Gobierno regional o de un tercio de los componentes de la Dieta Federal”. En el segundo, el antes citado artículo 59 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español dispone: “El Tribunal

empero, esas atribuciones se ejercen en tanto estén vinculadas de modo fundamental con las cuestiones constitucionales, por su relevancia política, o bien, por ser necesarias para el correcto funcionamiento del órgano de control (administrativas y reglamentarias, principalmente).

En este tenor, Kelsen señalaba que además de la constitucionalidad de las leyes o de los actos con fuerza de ley, podía extenderse la competencia del tribunal constitucional a los actos individuales de carácter obligatorio, agregando que: "...puede ser oportuno, llegado el caso, hacer del tribunal constitucional una Alta Corte de Justicia encargada de juzgar a los ministros sometidos a responsabilidad, un tribunal central de conflictos, o un tribunal investido de otras facultades con el objeto de evitarse las jurisdicciones especiales" (Kelsen, 2001: 69-70).⁶⁹

El tribunal constitucional resuelve en forma definitiva cuestiones de constitucionalidad

La resolución definitiva de las cuestiones constitucionales se traduce en que el tribunal constitucional tiene la última palabra sobre la inter-

Constitucional entenderá de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, *los Estatutos de Autonomía o las Leyes orgánicas u ordinarias* dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades autónomas..." (énfasis propio). En ambos casos, el tribunal puede resolver asuntos aplicando e interpretando no la constitución, sino normas secundarias (reglamentarias u orgánicas), esto significa que el parámetro de control es la "ley"; la relevancia constitucional consiste en que el medio de control está previsto directamente en la constitución (Alemania artículo 93.1), o en la ley por mandato expreso de aquélla (España, artículo 161.1 d), y los sujetos en conflicto son órganos constitucionales (España), u otros sujetos que sin tener esa naturaleza gozan de derechos propios otorgados directamente por la constitución (Alemania).

⁶⁹ En términos similares, Cappelletti señalaba que los tribunales constitucionales, además del control normativo, podían conocer otras funciones de "garantía constitucional", por ejemplo, composición de conflictos entre órganos del Estado, acusaciones de altos funcionarios, examen de la constitucionalidad de los partidos políticos, entre otras (1987: 73-74); por su parte, Favoreu sostiene que los tribunales constitucionales tienen: "...atribuciones [que] no son *esenciales*..." (énfasis propio) (1994: 29), y García Belaunde expresa que una de las diversas características de los tribunales constitucionales, es que: "tienen en exclusiva los aspectos básicos del control de la constitucionalidad, y también de *temas conexos* (la defensa de los derechos fundamentales, etc.)..." (2002: 20-22).

pretación de la constitución y lo que él diga tiene que ser acatado por todas las autoridades del Estado, así como por los particulares.

Los siguientes ejemplos corroboran esta afirmación. El artículo 31.1 de la Ley sobre el Tribunal Constitucional Federal alemán señala que: “Las decisiones del Tribunal Constitucional Federal vinculan a los órganos constitucionales de la Federación y de los *Länder*, así como a todos los tribunales y autoridades”. La Constitución de España dispone en su artículo 164.1 que: “Las sentencias del Tribunal Constitucional se publicarán en el Boletín Oficial del Estado con los votos particulares, si los hubiere. Tienen el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas. Las que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos”, y el artículo 38.1 de la Ley Orgánica del tribunal agrega que: “Las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad tendrán el valor de cosa juzgada, vincularán a todos los Poderes Públicos y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en el ‘Boletín Oficial del Estado’”.

La Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad de Guatemala consagra en su artículo 185 que: “Las decisiones de la Corte de Constitucionalidad vinculan al poder público y órganos del Estado, y tienen plenos efectos frente a todos”. La Constitución de Bolivia dispone en su artículo 203 que: “Las decisiones y sentencias del Tribunal Constitucional Plurinacional son de carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio, y contra ellas no cabe recurso ulterior alguno”.

El artículo 243 de la Constitución colombiana señala que: “Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”, y agrega que: “Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”. Finalmente, el artículo 184 de la Constitución de la República Dominicana apunta que: “Habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y

constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado...”.

De las anteriores disposiciones sobresalen tres notas características de las sentencias de los tribunales constitucionales: cosa juzgada, vinculación y fuerza de ley. La cosa juzgada permite al tribunal constitucional resolver el asunto concreto controvertido en forma definitiva para las partes intervinientes, sin posibilidad de recurso ulterior; la vinculación del fallo posibilita que los órganos constitucionales, tribunales y demás autoridades se encuentren obligados a los términos de la sentencia, en tanto que la fuerza de ley de las resoluciones extiende sus efectos a todas las personas físicas y jurídicas, produciendo de este modo derechos y obligaciones para todos.⁷⁰

Estas tres particularidades de las resoluciones de los tribunales constitucionales permiten distinguirlos de aquellos órganos que no lo son. Por regla general, cuando los tribunales supremos de justicia y las salas constitucionales conocen de determinados medios de control de la constitucionalidad, únicamente fijan jurisprudencia que es obligatoria para los órganos jurisdiccionales inferiores y emiten fallos vinculantes para las partes en conflicto, pero de ninguna manera su doctrina jurisprudencial obliga a los otros órganos del Estado.⁷¹

El tribunal constitucional interpreta y aplica con fuerza obligatoria las disposiciones de la constitución. De hecho, si la jurisdicción ordinaria puede aplicar e interpretar indirectamente disposiciones consti-

⁷⁰ Cfr. Bocanegra (1981: 235-274). Véanse también, para confirmar estos conceptos, con especial referencia al caso alemán, Häberle (2005: 142-145) y Schlaich (1984: 209-215), con algunas salvedades, sobre el concepto de “fuerza de ley”.

⁷¹ Un par de ejemplos significativos se encuentran en la Ley de Amparo mexicana, que en el artículo 217, primer párrafo dispone: “La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el pleno, y además para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales”, y en el artículo 335 *in fine* de la Constitución de Venezuela que indica lo siguiente: “...Las interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República”.

tucionales, esa actividad tendrá que realizarse a la luz de los criterios ya fijados por el tribunal constitucional.⁷²

Conclusiones

Este ensayo ha tenido como propósito ofrecer una visión distinta del concepto *tribunal constitucional*, construida sobre la base de los rasgos característicos que poseen esta clase de órganos, a la luz del derecho comparado y las opiniones de los tratadistas clásicos. En él, se ha puesto en evidencia que las “definiciones materiales” carecen de un sustento teórico sólido, así como de una metodología adecuada, que conllevan a despojar de su esencia al concepto en estudio y diluirlo al grado de convertirlo en un todo, esto es, en una etiqueta general que puede adherirse a cualquier órgano de control, tomando como aspecto principal las funciones que desempeña.

Ello nos conduce a sostener que no existen los tribunales constitucionales desde el punto de vista material. Es preferible convenir que, si hay un género, éste puede encontrarse en la expresión “órgano de control de la constitucionalidad”, de ahí que las distintas especies estarían representadas por la variedad de órganos que existen en cada sistema jurídico, cuya tarea consiste en controlar la

⁷² En este sentido, el artículo 5.1 de la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial de España, encierra de manera clara esta dualidad funcional: “La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las Leyes y los Reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, *conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos*” (énfasis añadido). Asimismo, el artículo 4 de la Ley No. 1836 del Tribunal Constitucional de Bolivia, establece que: “En caso excepcional de que una ley, decreto o cualquier género de resolución admita diferentes interpretaciones, el Tribunal Constitucional en resguardo del principio de conservación de la norma adoptará la interpretación que concuerde con la Constitución”. Y agrega en el segundo párrafo: “*Los tribunales, jueces y autoridades aplicarán a sus decisiones la interpretación adoptada por el Tribunal Constitucional*” (énfasis propio). De igual modo, el artículo VI, párrafo tercero del Código Procesal Constitucional (Ley No. 28237), señala: “Los Jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, *conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional*” (énfasis añadido).

constitucionalidad del poder político (tribunal constitucional, corte suprema, sala constitucional, órgano político, etcétera). En suma, como antes se ha mencionado, un “tribunal constitucional” puede ser entendido como una especie del género “órgano de control de la constitucionalidad”.

Bibliografía

- Aragón, Manuel (2002), *Constitución, democracia y control*, México, UNAM.
- Bachof, Otto (1985), *Jueces y constitución*, Madrid, Civitas.
- Brage Camazano, Joaquín (2005), *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México, UNAM.
- Bocanegra Sierra, Raúl (1981), “Cosa juzgada, vinculación, fuerza de ley en las decisiones del Tribunal Constitucional alemán”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 1, Madrid.
- Burgoa Orihuela, Ignacio (2006), *El juicio de amparo*, México, Porrúa.
- Calamandrei, Piero (1962), *Estudios sobre el proceso civil*, [trad. Santiago Sentís Melendo], Buenos Aires, Ejea.
- Cappelletti, Mauro (1987), *La justicia constitucional (estudios de derecho comparado)*, [trad. varios], México, UNAM.
- Covián Andrade, Miguel (2001), *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, CEDIPC.
- (2005), *La suprema corte y el control de la constitucionalidad (diez años de fallas e imprecisiones)*, México, Cedipc.
- Cruz Villalón, Pedro (1987), *La formación del sistema europeo de control de la constitucionalidad (1918-1939)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- De Malberg, Carré (1998), *Teoría general del estado* [trad. José Lión Depetre], México, Facultad de Derecho-UNAM/Fondo de Cultura Económica.
- Ermacora, Félix (1984), “El Tribunal Constitucional Austriaco”, *Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Favoreu, Louis *et al.* (1984), “Informe General Introductorio” [trad. Luis Aguilar de Luque y María Gracia Rubio de Casas], *Tribunales*

- constitucionales europeos y derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Favoreu, Louis (1994), *Los tribunales constitucionales*, España, Ariel.
- (1997), “Los tribunales constitucionales”, [trad. José Julio Fernández Rodríguez], *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson.
- Fernández Segado, Francisco (1997), “Evolución histórica y modelos de control de constitucionalidad”, *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson.
- (1997), “La jurisdicción constitucional en España”, *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson.
- (2001), “La jurisdicción constitucional en América Latina. Evolución y problemática desde la independencia hasta 1979”, *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (2002), *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, México, FUNDAP-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Fix-Zamudio, Héctor (1987), “La Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional”, *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial de 1986-1987*, México, Porrúa.
- (1999), *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa.
- (2002), “Breves reflexiones sobre la naturaleza, estructura y funciones de los organismos jurisdiccionales especializados en la resolución de procesos constitucionales”, *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de derecho constitucional*, México, UNAM y otras.
- García Belaunde, Domingo (2002), *El tribunal de garantías constitucionales y sociales de Cuba (1940-1952)*, Lima, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección Peruana).
- García de Enterría, Eduardo (1981), “La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 1, enero-abril, Madrid.
- García Laguardia, Jorge Mario (2000), “Justicia constitucional y defensa de la democracia. El golpe de estado en Guatemala en 1993”,

- Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 2, enero-junio, México.
- García Pelayo, Manuel (1981), “El ‘status’ del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 1, enero-abril, Madrid.
- González, Felipe (1993), “Tribunales constitucionales y derechos humanos”, *Justicia constitucional comparada*, México, UNAM.
- Häberle, Peter (2005), *Estudios sobre la jurisdicción constitucional (con especial referencia al tribunal constitucional alemán)*, México, Porrúa.
- (2005), *El Tribunal Constitucional como tribunal ciudadano. El recurso constitucional de amparo*, [trad. Joaquín Brage Camazano], México, FUNDAP.
- Kelsen, Hans (1999), *¿Quién debe ser el defensor de la constitución?*, [trad. Roberto J. Brie], Madrid, Tecnos.
- (2001), *La garantía jurisdiccional de la constitución (la justicia constitucional)*, [trad. Rolando Tamayo y Salmorán], México, UNAM.
- Loewenstein, Karl (1986), *Teoría de la constitución*, Barcelona, Ariel.
- Moderne, Franck (1993), “El Consejo Constitucional francés”, *Justicia constitucional comparada*, México, UNAM.
- Pérez Tremps, Pablo (1985), *Tribunal constitucional y poder judicial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- (2005), *Escritos sobre justicia constitucional*, México, Porrúa.
- Rousseau, Dominique (2002), *La justicia constitucional europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rubio Llorente, Francisco (2004), “El Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 24, núm. 71, mayo-agosto, Madrid.
- Schlaich, Klaus (1984), “El Tribunal Constitucional Federal Alemán”, *Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Schmit, Carl (1983), *La defensa de la constitución*, [trad. Manuel Sánchez Sarto], Madrid, Tecnos.
- Schwabe, Jurgen (2003), *Cincuenta años de jurisprudencia del tribunal constitucional federal alemán*, [trad. Marcela Anzola Gil], Colombia, Konrad Adenauer-Stiftung-Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

- Sturlese, Laura (1993), “Tribunal Constitucional y sistema institucional italiano”, *Justicia constitucional comparada*, México, UNAM.
- Vargas Benavides, Adrián (2009), “Estructura y atribuciones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica”, exposición dictada en la VII Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional Mérida, Yucatán, México.

Análisis de huellas discursivas de lo intercultural en las políticas internacionales, nacionales y del estado de Oaxaca relativas a la educación superior

Martha Segura*

Resumen: El presente artículo da cuenta del análisis de las *huellas discursivas* relativas a lo *intercultural* encontradas en políticas internacionales, nacionales y de Oaxaca en educación superior (ES). El ejercicio interpretativo que aquí se efectúa tiene como marco la participación de quien firma este artículo en la investigación en curso “Políticas de interculturalidad en educación superior en Oaxaca: procesos educativos etnopolíticos”, efectuada de abril a diciembre de 2016, en calidad de Cátedra CONACYT/CIESAS-PS.

Para esta búsqueda de *sentidos* y *significados* se concibió a la *política* como el ordenamiento sedimentado de las instituciones, tal como se hace desde la teoría del discurso (Laclau, 2004 y Mouffe, 2009), cuerpo analítico del trabajo. La búsqueda de documentos oficiales fue una tarea de largo aliento tanto en medios impresos como digitales. La lectura de estos textos implicó la detección de las tendencias, de las líneas estratégicas, de las acciones y de las formas de entender la ES y particularmente la *interculturalidad*.

Palabras clave: huellas discursivas, interculturalidad, política, educación superior, sentidos y significados.

* Martha Segura, Conacyt/Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)-Unidad Pacífico Sur (PS), México. Correo electrónico: seguramx@yahoo.com

**Analysis of discursive traces of the intercultural
in the international, national and Oaxaca policies
concerning Higher Education**

Abstract: In this article I will give a notice of the analysis of the discursive traces related to the intercultural in international, national and Oaxaca policies in Higher Education.

The interpretative exercise was carried out in connection with my participation in the research "Policies of interculturality in Higher Education in Oaxaca: Ethnopolitical educational processes", from April to December 2016, in my capacity as CONACYT/CIESAS-PS Chair.

For this search for senses and meanings, I conceive of politics as the settled order of institutions, as it is done from the Theory of Discourse (Laclau, 2004 and Mouffe, 2009), analytical body of work. The search for official documents was a long-term task in print and digital media. For its part, reading implied the detection of trends, strategic lines, actions, ways of understanding Higher Education and particularly interculturality.

Keywords: discursive traces, interculturality, politics, Higher Education, senses and meanings.

Introducción

A una década de la emisión de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se convierte en una tarea sugerente hacer un recuento de la manera en la que la *interculturalidad*, concebida en sentido crítico y en extenso, aparece plasmada en el contenido de documentos oficiales derivados de políticas gubernamentales internacionales, nacionales y estatales (para el caso de Oaxaca), al tiempo que se reflexiona en torno a su cumplimiento.

El presente artículo da cuenta de un ejercicio analítico que realicé a propósito de una de las labores que me fueron encomendadas por la doctora Érica E. González-Apodaca, investigadora titular del CIESAS-PS y líder del equipo en funciones desde 2015. El título del estudio que arropó esta interpretación es "Políticas de interculturalidad en educación superior en Oaxaca: procesos educativos etnopolíticos", investigación que guarda, como piedra angular en su problematización, la idea de la interculturalidad desde un enfoque crítico amparado por

los aportes de autores como Briones (2002), Bertely (2007), Pérez Ruiz (2007), Gasché (2008), Dietz (2010) y Walsh (2010) (citados en González-Apodaca *et al.*, 2015: 1). Siendo consecuentes con este posicionamiento, uno de los planteamientos centrales que adopta la indagación es evidenciar que la premisa de interculturalidad, lejos de entenderse y materializarse como la *interacción plural* ampliada al conjunto societal, se ha visto reducida a tratamientos de sectorización y pedagogización que resultan en sí discriminatorios.

El estudio “se pregunta cómo caracterizar el *campo social heterogéneo* de la Educación Superior Intercultural (ESI) en Oaxaca, en el marco del Estado pluralista contemporáneo” (González-Apodaca *et al.*, 2015: 2). De esta interrogante se deriva el objetivo general impreso en el proyecto de trabajo:

Caracterizar analíticamente la composición múltiple e inacabada del campo social de la Educación Superior Intercultural de Oaxaca, México, y sus políticas institucionales e instituyentes, analizando las relaciones entre política, educación superior (ES), etnicidad y género en proyectos gestados en las interfaces de las políticas del Estado multicultural contemporáneo (González-Apodaca 2016: 1).

Para colaborar en la aproximación de este objetivo y a través de la apuesta que el Conacyt hizo desde la creación del Programa Cátedras, por la *transdisciplina*¹ se desprendió mi participación en el equipo para “Dar cuenta del estado de las políticas nacionales y de Oaxaca, relativas a la Educación Superior (ES), particularmente en lo tocante a las *huellas discursivas* de lo *intercultural*”. Una de las partes que se me confiaron fue la elaboración de un *mapeo* que mostrara los:

[...] componentes de atención a la diversidad en las últimas dos décadas recuperando: *i)* sus marcos jurídicos, normativos e institucionales; *ii)* sus principales indicadores educativos en Oaxaca y en México, y *iii)* su contextualización en el debate sobre la crisis del Estado-nación y el surgimiento de una agenda sobre interculturalidad (González-Apodaca, 2016: 1).

¹ Sugiero consultar a Morín (2002 y 2016) para profundizar en este punto.

Como un primer paso para avanzar en esta tarea, los primeros meses me dediqué a compilar textos oficiales vinculados a dos de los órdenes ya mencionados, a leerlos, a rastrear los diagnósticos signados en estos escritos, a detectar los acuerdos que los representantes de variados países han entablado en torno a la interculturalidad, así como a detectar los principios que sostienen tales declaratorias. Una vez cumplimentada esta labor, me dediqué a buscar textos en la materia pero en un plano internacional, ello en apego a una iniciativa de carácter personal emergida de la idea de contar con un panorama más amplio del aspecto a ser revisado.²

Concluida esta segunda exploración, emprendí un nuevo sondeo, ahora el dedicado al nivel educativo superior para rastrear las tendencias, los retos y la manera en la que lo intercultural aparece retratado. El *corpus* de los escritos oficiales fue

- Internacionales. *Declaración sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe, Declaración de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, Cumbre del Milenio, Directrices de la UNESCO³ sobre la Educación Intercultural, Declaración y Plan de Acción de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe, Metas educativas 2021, Comunicado de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior de la ONU; Miradas sobre la educación en Iberoamérica 2015. Educación de los pueblos y comunidades indígenas (originarios) y afrodescendientes.*
- Nacionales. *Ley para la Coordinación de la Educación Superior, Pacto por México, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Programa Sectorial de Educación 2013-2018, Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, Programa Especial de Educación Intercultural 2014-2018, Programa de Apoyo al Desarrollo*

² Agradezco el apoyo de Araceli Segura, quien fungió durante este tiempo como mi asistente de investigación. De igual manera, valoro la colaboración del maestro Roberto García para la elaboración del *abstract* de este artículo.

³ Siglas en inglés de United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization.

de la Educación Superior, Ley General de Educación y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Estatales: *Ley Estatal de Educación, Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016, Programa de Educación Superior de Oaxaca 2011-2016, Plan para la Transformación de la Educación en Oaxaca, Estadística 2007-2012. La Educación Superior en Oaxaca en números, Educación Superior y desarrollo en Oaxaca,*⁴ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Informe COEPES*⁵ *2013-2014; Catálogo de licenciaturas. Oferta de Educación Superior del Estado de Oaxaca 2015-2016 y Sexto Informe de Gobierno.*

Esta revisión constituyó el parámetro que al término del ejercicio me hizo posible contrastar los avances. A continuación, presento en qué consistió la sistematización y cómo se concretó el análisis.

La sistematización

El diseño y la utilización de fichas bibliográficas/de trabajo me permitió almacenar las referencias de los documentos y capturar información sintética. Después de una primera y ágil lectura de los escritos, reconocí la existencia de ciertas palabras o frases *patrón* ilustrativas al tratamiento del tema y a los tópicos que han sido vinculados a éste (por los confeccionadores). A estas recurrencias las nombré *descriptores*.⁶

Posteriormente, diseñé matrices que me posibilitaron explicitar, por cada uno de los escritos, la frecuencia en la aparición de los descriptores elegidos, mismos que enseguida enlisto:

⁴ Elaborado por Székely (2013) a encargo del Banco Mundial (BM).

⁵ Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior en el Estado de Oaxaca.

⁶ Permitiéndome capturar el crisol de las elaboraciones semánticas, así como identificar las falsas sinonimias con respecto a lo intercultural. A través de una mirada pronta es posible detectar el recorte de sentido que sufre lo intercultural cuando se le reduce a políticas de multiculturalidad *remediales* que buscan *insertar* en sociedades occidentalizadas a ciertos sectores a los que se les ubica como *minorías* y *grupos vulnerables*.

- *Educación superior*
- *Interculturalidad*
- *Multiculturalidad*
- *Diversidad*
- *Educación comunitaria*
- *Pueblos indígenas*
- *Comunidades o pueblos originarios*⁷
- *Educación bilingüe, y*
- *Universidades Interculturales (vii).*

Armado este listado procedí a la organización de la información en carpetas digitales (una para documentos internacionales, otra para nacionales y una tercera para estatales) —primero lo relativo a la educación superior (es) y después al sello de lo intercultural—. ⁸ A las carpetas mencionadas le sumé la de publicaciones académicas (artículos, capítulos de libros, libros, etc.) de autores dedicados al tema, quienes se convirtieron en mis guías durante el recorrido interpretativo, por citar algunos: Dietz y Mateos (2011), Barquín (2015) y Mato (2016).

El análisis

El tratamiento de la información lo llevé a cabo a través del Análisis Político del Discurso (APD), el cual más allá de erigirse como una metodología, adopta el cariz de una *caja de herramientas* (Foucault, 1987); esto es, un cuerpo de conceptos que tienen origen en una variedad de disciplinas, entre las que destacan: la teoría política, la sociología, la antropología y la filosofía, y que apoyan para dilucidar la carga de

⁷ No es un tema menor decidir ocupar la locución *comunidades o poblaciones originarias* en lugar de la de *pueblos indígenas* (que en sí resulta discriminatoria). Debo resaltar que desde hace unos años en el marco de eventos académicos como en las producciones dedicadas a la materia, se ha preferido hacer uso del primer término.

⁸ Esto por detectar, como deja constancia el listado del corpus referido, la existencia de materiales especiales para el tema de lo intercultural. Una de las primeras manifestaciones que llamó mi atención fue justo esta separación, ya que, de entrada, resulta contrastante con una aspiración de interacción amplia de la totalidad de integrantes que conforman el conjunto societal.

significaciones expresadas en las *piezas discursivas* a revisar. El marco de entendimiento se comporta como susceptible de ser ampliado, puesto a prueba y reconfigurado con base en los planteamientos y las elaboraciones con las que el investigador se enfrenta durante la revisión de los textos. Así, se construye una hoja de ruta general para deshilar y desentrañar los *sentidos* y los *significados*, entender los contextos y las *praxis* que esto provoca.

El APD consiste en diseccionar las piezas encontradas para sacar a la luz la *configuración discursiva*, en la que se juega el engranaje de las consignas oficiales. Por tanto, este proceder lleva implícita una *deconstrucción* (Derrida, 1986 y 1997) o desmontaje encaminado a la revisión escrupulosa de los componentes para desarticularlos, estudiarlos por separado y después volverlos a unir para reflexionar en torno al arreglo final que forman estos componentes (sabiendo que el todo va más allá de las partes). Las teorías

[...] pueden involucrar “un mirar lejos de sí mismo”, un cierto distanciamiento de lo que normalmente [...] aparece como *inmediato* ante nuestra percepción. Esta actitud y práctica teórica permiten un cierto alejamiento de lo que se da por supuesto; o de lo que se toma como *natural* [...] porque en su institucionalización ha invisibilizado las huellas de su propia gestación (Buenfil, 2012: 13).

La caja de herramientas hace las veces de un aparato crítico que tiene impacto en “la construcción [...] propia del objeto de conocimiento” (Ruiz, 2005: 22). Los acercamientos del APD contemplan la *recursividad* en la búsqueda de estructuras completas de significado.

En este trabajo el APD tuvo como misión detectar las *huellas* de lo intercultural, esto es, el rastreo de las marcas que los encargados de la *hechura política* (Aguilar, 1992) han dejado en los textos oficiales y, al mismo tiempo, capturar los *giros* (Deleuze, 1987) dados por las lógicas, las formas y las tendencias de los diferentes órdenes (internacional, nacional y estatal).⁹

⁹ Por *giros* se entienden los cambios de sentido que se registran al interior de un texto y en la relación que éste guarde con otros de su mismo tipo.

El APD ha sido trabajado por Laclau (1985), Laclau y Mouffe (1987) y Buenfil (1990), entre otros, mostrando su capacidad para manejarse como una “perspectiva analítica abierta” (Saur, 2008: 1); esto es

[...] una forma de mirar que se centra en lo político que toma el discurso en su dimensión crítica como objeto de análisis [...] que articula [...] estrategias de lecturas, de posicionamientos ontológicos [...] es una perspectiva de acción política [...] [que permite] cuestionar aquello que parece como natural. Lo que se presenta como “dato” es un objeto que hay que problematizar, desnaturalizar, desedimentar (Buenfil, entrevistada por Saur, 2013: 8-9).

Para ser consecuente con los escritos revisados, enseguida mostraré el desglose de lo concerniente a la ES (capturando sus avances y sus retos) y desarrollaré el acento intercultural encontrado o no en éstos.

Adentrándose en materia. Las tendencias generales en la ES¹⁰

Trabajos como los de Luengo (2003) hacen posible detectar y describir las tendencias que se han registrado desde la década de 1970 hasta la fecha para este nivel educativo. En seguida, un recorrido por periodo.

La década de 1970

En este lapso se vivió la expansión de los servicios educativos privilegiándose el tema de lo cuantitativo en razón del aumento “de la matrícula, de [las] instituciones, de [los] programas académicos y de la planta docente” (Luengo, 2003: 4). El problema de tal masificación es que no siempre vino acompañada por una planeación; situación que repercutió —por mencionar algunos efectos que con el paso del tiempo se agravaron— en el detrimento de los servicios, la falta de *pertinencia*

¹⁰ Este apartado es la versión sintética de la conferencia magistral que presenté en la 8va. Feria de Posgrados organizada por el estado de Oaxaca y la COEPES (Segura, 2016a).

de los diseños curriculares, el debilitamiento en la *preparación* de los profesores.¹¹

En esta década se reportó el surgimiento de una de las mayores *disparidades* debido a que el ritmo de aceleración fue distinto en cada uno de los continentes, alcanzando más logros aquellos que, de entrada, albergaban un mayor grado de industrialización. Este efecto impactó en la *polarización* de los servicios y, con ello, de las oportunidades reales de los ciudadanos.

La década de 1980

Como resultado de la crisis económica mundial se dio un lapso de *desaceleración* en el que apareció la “disminución en gastos de inversión en instalaciones y equipamiento, en la investigación y desarrollo” (Luengo, 2003: 6).

La demanda aumentó y con ello la emergencia de los planteles privados. La desaceleración no solamente tuvo repercusiones en el debilitamiento del ensamble físico institucional, sino en dos de las funciones sustantivas de las Instituciones de Educación Superior (IES): la docencia y la investigación. A mediados de esta década emanaron “políticas de evaluación ligadas al financiamiento público” (Luengo, 2003) amparadas por la presencia de organismos internacionales que, a través de sus paquetes de sugerencias, empezaron a irrumpir en los procesos de toma de decisiones de los países miembros.¹²

La década de 1990

Dos estandartes del desempeño institucional fueron la *eficacia* y la *eficiencia*, fijando criterios de distribución y de recomposición. La pertinencia social surgió como uno de los indicadores que permitió pensar y repensar los servicios universitarios. En este periodo se promovió una redistribución de la oferta educativa y se impulsó la docencia y la in-

¹¹ Recuperando para este último término el sentido amplio que manejo en elaboraciones personales y que pueden ser consultados en los escritos que he publicado en mi liga [<https://independentresearcher.academia.edu/MarthaSeguraJimenez>].

¹² E, incluso, hay que decirlo, poniendo en riesgo la soberanía.

vestigación. En esta década el propósito fue “reformular el sistema de ES y a las IES a partir de [la existencia de] estímulos externos, basados en el financiamiento estatal” (Luengo, 2003: 7) colocando a las IES como receptoras de fuentes presupuestales. La administración de los estímulos se convirtió en una tarea que reclamó el interés y el tiempo de los dirigentes de los planteles. En este periodo se dio “la irrupción de distintos factores, como los procesos de [...] integración económica, el crecimiento y [la] diversidad de los sistemas de ES” (Luengo, 2003: 8).

La apertura de nuevos mercados propició la *desterritorialización*, no solamente en el campo educativo, sino en las distintas esferas sociales, culturales, políticas, económicas, etc. Aunada a esta situación, continuó y se amplió el surgimiento de centros que empezaron a operar en el mundo académico. Se registró la aparición de un “nuevo dispositivo de regulación” que se distinguió por

[...] conducir a las IES en el rumbo de las estrategias y programas gubernamentales y en sintonía con las necesidades de la economía y la sociedad. Hay, por tanto, un desplazamiento de la planeación hacia la evaluación, y con ello del control del proceso a la verificación de los productos. Este nuevo dispositivo [...] está fundado en los principios de la vigilancia a distancia y la autonomía regulada del sistema de ES y de cada una de las IES que lo integran (Luengo, 2003: 8-9).

Dicho dispositivo y su forma de operar marcaron la pauta para otros niveles educativos y también para la vida de otras instituciones, dando pie a la explicitación de consignas que primaron la medición y reglaron la recompensa en función de los *logros* alcanzados, imponiendo así un modelo de gestión proveniente de la *racionalidad técnica* que requirió la presencia de nuevos *actores*. En este lapso se registró un vuelco en las preferencias vocacionales, colocando en primer lugar a la rama de los servicios, misma que empezó a advertirse como garante de un trabajo asalariado. Este giro provocó que, de las 10 licenciaturas más demandadas, no fuera posible encontrar ninguna disciplina relacionada con la ciencia o con las humanidades.

El planteamiento reiterado de este lapso, tanto para América Latina (AL) como para Europa, fue “la calidad de la educación” (Fernández,

2005: 36). Autores como Schmelkes (1994) se encargaron de desglosar sus componentes, citando, entre otros, el de pertinencia, *equidad*,¹³ eficacia y eficiencia. Dentro de sus trabajos, esta investigadora hizo el llamado a que los esfuerzos debían orientarse “hacia las personas” (Schmelkes, 1994: 34), lo cual, precisó, implicaba del compromiso de todo un sistema para establecer “las normas mínimas [y] los elementos para que estas normas [pudieran] cumplirse” (Schmelkes, 1994: 60). Esta consideración provocó una nueva rotación epistémica que invitó a tomar previsiones pragmáticas para ajustar la mirada, provocando un par de desplazamientos más, de lo cuantitativo a lo cualitativo y del producto al proceso.

El siglo XXI

En el *Informe de Educación Superior en América Latina* elaborado en Caracas, Venezuela, en 2006, se sensibilizó respecto a que este siglo

[...] ha traído consigo un cambio de paradigma con respecto a la percepción que se tiene sobre [la ES] [...] se identificó que los beneficios sociales de [este nivel] pueden ser estratégicos para el desarrollo, ya que el conocimiento ha ido creciendo paulatinamente en importancia como fuente de inversión en el mundo (Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, IESALC) (citado *apud* Székely, 2013: 13).

La idea subyacente fue la de la *sociedad del conocimiento*, concepto que de acuerdo con Krüger (2006) “tiene sus orígenes en los años 1960 cuando se analizaron los cambios en las sociedades industriales y se acuñó la noción de la sociedad pos-industrial [...] información y conocimiento se convierten en los factores productivos más importantes”. Premisa que acentuó las *asimetrías* existentes entre las diferentes capas de la sociedad, ensanchando la distancia latente entre la *disponibilidad* y el *acceso* de los servicios tecnológicos que se toman como

¹³ Puntualizando que por esto se entendía “brindar oportunidades iguales a todos” (p. 56), carga semántica que se contrapone al sentido de la equidad.

base y medio para el surgimiento de las elaboraciones intelectuales.¹⁴ Bajo este paradigma, la premisa de “la internacionalización de la ES” (Rama, 2006: 13) encierra una paradoja para la región de AL, al considerar que ésta:

[...] participa como consumidor más que como proveedor. Dos fenómenos, concurrentes pero antagónicos, son el éxito de procesos de control de calidad tipo ISO¹⁵ para certificar la calidad de la gestión institucional y la deficiente ubicación de las IES latinoamericanas en los rankings internacionales de calidad (Didou, 2004: 39).

El fenómeno de que la calidad se vea reducida a un asunto de declaratoria repetida sin una contraparte clara de repercusiones, paulatinamente la convierte en un *significante vacío* (Laclau, 2004).

Hasta ahora, las IES del mundo han tenido que sortear, como uno de sus más grandes desafíos, las mareas de “la renovación de los mercados de trabajo, de las profesiones, de las disciplinas [...] [de] la [...] educación continua” (Rama, 2004: 44). Esto, aunado a la emergencia de una diversificación disciplinar encaminada a atender las necesidades de la vida cotidiana y la “incomunicación de sus lenguajes” (Luengo, 2003: 51), ha puesto en realce el requerimiento de que existan *puentes* que permitan albergar explicaciones articuladas de los hechos sociales, transitando de un modelo monodisciplinar/*monocultural* a un abordaje *transdisciplinario/transcultural*. En otras palabras, ha alertado respecto a la urgencia de que existan miradas múltiples acerca de un mismo fenómeno que permitan dejar

[...] de entender la realidad en pequeños fragmentos, controlables y predecibles [...] [abriendo] paso a nuevos espacios de deliberación [entre otros]

¹⁴ El trabajo de Kalman (2004) en el terreno de la *cultura escrita* resulta especialmente útil para establecer la diferenciación semántica entre ambos términos. En síntesis, la *disponibilidad* puede definirse como la existencia (distribución y presencia); mientras que el *acceso*, como las oportunidades concretas (interacciones *mediadas* que provocan el reconocimiento, puesta en marcha y la potenciación de las *prácticas* por parte de las personas).

¹⁵ Siglas en inglés correspondientes a la International Organization for Standardization.

sobre la base de cómo se piensan nuestras IES [...] [una apuesta decidida] por el rescate de la capacidad crítica frente al reduccionismo y la simplificación (Székely, 2013: 106).

A manera de corolario

Después de revisar las tendencias presentadas vale la pena reflexionar en torno a un conjunto de consideraciones que diversos autores han señalado:

- La urgencia de “repensar el papel y misión de la ES así como intentar superar sus retos desde nuevos enfoques y establecer propuestas alternativas para su avance futuro” (Luengo, 2003), lo cual implica la *participación activa* y decisiva de diversos *agentes*.
- El requerimiento de *desfronterizar* las IES reorientándolas a satisfacer las necesidades reales de las personas.
- Pensar en que la “problemática del gasto público [...] irrumpe en el panorama como una variable trascendente, pues en torno de ella se dirimen las posibilidades efectivas de impulsar los procesos de cambio programados” (Rodríguez, 2002) desde la legislación general y desde los programas concretos para cada orden y sector.
- Se visualiza como deseable la construcción de caminos que abreven hacia una “revisión normativa o de legislación para responder a estas nuevas exigencias. Son prioritarias, por tanto, reformas trascendentales tanto en materia de política educativa como en la operación de cada una de las IES” (Luengo, 2003: 49).

Declaración sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe

Para coincidir con lo plasmado en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, en cuyo artículo 26 se habla del derecho a la educa-

ción sin prejuicios, se dieron cita en 1996 más de 600 representantes de 26 países en la Conferencia Regional de la UNESCO para discutir sobre “Políticas y Estrategias para la Transformación de la ES en AL y el Caribe. En este evento se organizaron reuniones para “comprender los problemas, desafíos y posibilidades de la ES” (UNESCO, 1996: s/p). Los participantes manifestaron que la ES “constituye [...] un elemento insustituible para [...] el fortalecimiento de la identidad cultural” (UNESCO, 1996). En el texto revisado se aclaró que el conocimiento es un bien social y se precisó “que sólo puede ser generado, transmitido, criticado y recreado [...] en instituciones plurales y libres, que gocen de plena autonomía y libertad académica, pero que posean una profunda conciencia de su responsabilidad” (UNESCO, 1996).

De este evento se derivó un Informe final, una Declaración y una Guía para la elaboración de un plan de acción. Posterior a la Conferencia se llevaron a cabo algunos talleres en los que se buscó dar seguimiento a los acuerdos. El Plan acotó el desafío anunciado en la Declaratoria: “la reinención de instituciones que satisfagan las demandas [...] de las sociedades latinoamericanas y caribeñas preservando la riqueza de las tradiciones, el acervo cultural y la gran diversidad y creatividad de su gente” (UNESCO, 1996). Uno de los medios que este Plan contempló fue el surgimiento de políticas remediales para asegurar el acceso y la *permanencia* de las poblaciones originarias al nivel superior.¹⁶ Característica que se observa como reiterada cuando se examinan documentos oficiales y se encuentra que el carácter definitorio del paquete de estrategias se perfila como *compensatorio* (estigmatizado en sí mismo y generalmente reducido a becas y a *acciones afirmativas*).¹⁷

De este Plan se derivaron cinco programas, de los cuales emanaron ciertos proyectos a cargo de las IES, de las ONG, de organismos internacionales y de los diferentes gobiernos. Se especificó que los avances serían discutidos dos años después en el marco de la Con-

¹⁶ Obsérvese cómo se reduce el sentido de la palabra *acceso* al de *disponibilidad*.

¹⁷ Hago el comentario de las becas no porque carezcan de importancia, sino porque han venido formando parte de un sistema dador y etiquetado, cuando de lo que se habla es de un tema de mayor envergadura.

ferencia Mundial sobre Educación Superior convocada por la UNESCO. Los programas contemplados fueron:

- Mejoramiento de la pertinencia.¹⁸
- Mejoramiento de la calidad.
- Mejoramiento de la *gestión* y el financiamiento.
- Gestión académica de las nuevas tecnologías de información y comunicación.
- Reorientación de la cooperación internacional.

Algunas previsiones expresadas en este Plan fueron: diseñar instrumentos que incrementaran la vinculación entre la educación preescolar, primaria y media con la ES, emergencia de carreras cortas que aumentaran las posibilidades de inserción en el mercado laboral y de continuidad en los estudios, incentivar la creación de posgrados y programas de educación no-formal, diseñar y proponer nuevos esquemas de financiamiento de las IES, impulsar la creación de *consorcios*, superar las asimetrías a través de nuevos marcos de colaboración que busquen la vigilancia de una lógica de *integración*, así como promover el aprendizaje de las diferentes lenguas de los países que forman parte de la región.¹⁹

Declaración de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior

Del 5 al 9 de octubre de 1998 se celebró en París, Francia, el evento en el que se efectuó esta declaratoria tras la reunión de 182 representantes bajo el principio rector del “deseo de equidad” (UNESCO, 1998). En el

¹⁸ En este caso, como en el punto 2, el manejo del término *mejoramiento* resulta incorrecto debido a la carga semántica de las palabras de las que se hace acompañar (pertinencia y calidad, que en sí son dos superlativos). Esto, lejos de reforzar el sentido de cada una de las palabras como retóricamente los desarrolladores pretenden, provoca el efecto contrario: su debilitamiento.

¹⁹ Aun en el entendido de que el término *integrar* fuera concebido en sentido amplio por los confeccionadores, esta tesis lleva intrínseca una *relación de poder* (Foucault, 2004).

Compendio se pusieron de manifiesto 15 puntos, de entre los cuales destacaron tres:

1. El acceso a la ES debe ser igual para todos, en función de los méritos respectivos (sin admitir discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el idioma, la religión o en consideraciones de ninguna índole).²⁰
2. La pertinencia debe evaluarse en función de lo que la sociedad espera de las IES y lo que éstas realmente hacen por ella.
3. Las IES han de someterse “a evaluaciones internas y externas realizadas con transparencia, llevadas a cabo [...] por expertos independientes”, quienes deberán prestar “la debida atención a las particularidades de los contextos institucionales, nacionales y regionales, a fin de tener en cuenta la diversidad y evitar la uniformidad”.

Se distingue que en la Declaratoria existan artículos como el tendiente a: “contribuir a comprender, interpretar, preservar, reforzar, fomentar y difundir las culturas nacionales y regionales, internacionales e históricas, en un contexto de pluralismo y diversidad cultural” (UNESCO, 1998: 21-22). De este texto se desprendió el *Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior*, en cuyo interior se reflejaron el plano nacional, el de los sistemas y el de las instituciones y, finalmente, el internacional. A continuación, un extracto:

Nacional

1. Los Estados Miembros, comprendidos sus gobiernos, parlamentos y otras autoridades, deberán: a) crear, cuando proceda, el marco legislativo, político y financiero, para reformar y desarrollar la ES de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos [...] b) estrechar los vínculos entre la ES y la investigación [...] d) ampliar las IES para que adopten los planteamientos de la educación permanente [...] h) contar con

²⁰ Situación que no considera la diversidad de contextos de los que provienen los demandantes del servicio.

un plan rector para garantizar la existencia de nuevas asociaciones y la participación de todos los interlocutores [...].

4. Deberán adoptarse medidas concretas para reducir la creciente distancia entre los países industrialmente desarrollados y los países en desarrollo [...].²¹

Nuevamente la suma de diversos *actores* se contempla como motor de ajuste para la revitalización de la ES; empero, a diferencia de antiguas previsiones, ahora contando con un plan que estructure los requerimientos y que organice las posibles maneras de colaboración.²²

Sistemas e instituciones

5. Cada establecimiento de ES debería definir su misión de acuerdo con las necesidades presentes y futuras de la sociedad [...] [con] una comprensión mejor del patrimonio cultural, un nivel de vida más alto y la paz y la armonía internas e internacionales, fundadas en los derechos humanos, la democracia, la tolerancia y el respeto mutuo. [...] eliminar las disparidades y sesgos entre hombres y mujeres [...].
8. Se deberá generalizar en la mayor medida posible la utilización de las nuevas tecnologías para que ayuden a los establecimientos de ES a reforzar el desarrollo académico, a ampliar el acceso, a lograr una difusión universal y extender el saber.

La esperanza que en la década de 1970 estuvo colocada en el aumento de los planteles, en el momento de la Cumbre se depositó en las TIC. Esta medida resulta prolija cuando se considera el avance de la ciencia y la tecnología, y al saber del incremento de la demanda educativa por parte de los jóvenes; no obstante, su contraparte es que se convierte en una nueva generadora de disparidad, porque

²¹ Los numerales ocupados corresponden a los marcados en el documento revisado, tal y como ocurrirá en los dos subapartados siguientes.

²² Sociológicamente actor y agente tienen implicaciones distintas. Actor está más ligado a lo *instituido*, mientras que la segunda denominación guarda un sentido *instituyente* desde donde se coloca la investigación para la que participé.

acota las oportunidades a quien cuente de manera permanente con las herramientas digitales, sepa manejarlas y habite en zonas con conectividad.

Internacional

10. Deberá concebirse la cooperación como parte integrante de las misiones institucionales de los establecimientos y sistemas de ES. Las organizaciones intergubernamentales, los organismos donantes y las ONG deberán ampliar su acción para desarrollar proyectos [...] (UNESCO, 1998d: 31-36).

La *terciarización* se adoptó como modelo, sin contrapesos claros, dejando abierta la puerta a quien estuviera en posibilidades de invertir en servicios educativos ante las incapacidades gubernamentales, haciendo cada vez más vulnerable la apuesta por la calidad.

Cumbre del milenio

En el 2000 se llevó a cabo, en la ciudad de Nueva York, una reunión en la que se vieron convocados representantes gubernamentales. Los participantes partieron del establecimiento de una declaratoria de principios en la que se expresó lo siguiente:

además de las responsabilidades que [...] tenemos respecto de nuestras sociedades, nos incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial [...] Reafirmamos nuestra adhesión a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas [...] Consideramos que determinados valores fundamentales son esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI: [...] [como] La tolerancia. Los seres humanos se deben respetar mutuamente, en toda su diversidad de creencias, culturas e idiomas. No se deben temer ni reprimir las diferencias dentro de las sociedades ni entre éstas; antes bien, deben apreciarse como preciados bienes de la humanidad [...] (UNESCO, 2000: 1-10).

Entre otras consideraciones, salta a la vista la distancia tan corta que se registra entre los eventos ya descritos en este apartado (un evento cada dos años). Asimismo, cuando uno se adentra en las expresiones ocupadas en la declaratoria, es fácil identificar que se trata de acciones asistencialistas, como menciona Mato (2016).

Pautas internacionales para la EI

A lo largo de los textos que revisé y cuyo título aparece en las primeras páginas de este artículo, pude percatarme de que lo relacionado a lo intercultural en el marco de lo referido a EI, se aborda periféricamente, concibiéndose generalmente como un *tipo o modalidad*. Pese a la intención de que la pluralidad sea respetada y reconocida, el concepto se estigmatiza, reduciéndolo a la incorporación a la sociedad (como acción que guarda un sello de exterioridad constitutiva) de grupos étnicos a los que se califica como *indígenas*, concibiéndolos como un sector cultural *subalterno* (Rojas-Cortés y González-Apodaca, 2016: 79).

Dentro de estos escritos encontré la prevalencia del término *desigualdades sociales*, así como el llamado constante al cumplimiento de los derechos civiles, políticos, sociales y culturales. El punto es el quiebre que existe entre esta declaratoria y los hechos, tal como señala Mato (2016: 15), quien advierte que más allá de que estos derechos queden establecidos, tanto de forma colectiva como individual, en la práctica difícilmente se cumplen.

Los programas de becas aparecen de manera repetida,²³ así como aquellos destinados a la atención del *rezago*. Bajo este orden de circunstancias, la EI se concibe como aquella dirigida a sectores vulnerables.

Dentro de los textos internacionales revisados aparece la paradoja irresuelta de *pluralidad social vs* anhelo de *igualdad/homogeneización*. También, falsas sinonimias entre multiculturalidad, diversidad e interculturalidad.

²³ Cuyo correlato se ubica en documentos nacionales y estatales, anunciando a dichos programas como parte de acciones transversales encaminadas hacia el “combate a la pobreza”, “el apoyo a las mujeres”, “el apoyo a los jóvenes”, entre otros.

Al interior de una cuota del *corpus* es recuperable la mención de que las IES y la investigación que en ellas se lleve a cabo tengan repercusiones en la vida cotidiana de las comunidades, al igual que lo es la alusión al establecimiento del diálogo y que tanto los diseños curriculares como la preparación de los profesores marche en sintonía, buscando su perfeccionamiento, logrando flexibilidad y adoptando su nivel de respuesta de acuerdo con los contextos.

Observé asertividad en aquellos textos en los que se precisa que es deseable que las poblaciones originarias se involucren en el diseño de propuestas educativas para garantizar la recuperación de sus saberes y el aprecio de su lengua, modos de vida, valores, tradiciones, creencias, conocimientos y aspiraciones. Lo que sorprende es que no se ponga a la luz la multiplicidad y la riqueza de las formas en que esto ya se lleva a cabo (Mato, 2016) y subrayar que si los integrantes de estas comunidades y otros muchos lo han hecho, ha sido por la vía de la *autogestión*, no por decreto.

La educación superior en México

Los aportes de Tuirán (2011) permiten ilustrar el panorama de nuestro país, poniendo el acento en los desafíos que vivimos. Él aclara que:

[...] el porcentaje de jóvenes entre 19 y 24 años que asiste a la Educación Superior es de solamente 33 por ciento [...] es decir, dos de cada 3 jóvenes no acceden al nivel de ES. Destaca[n] también [...] las brechas de equidad, mostrando que el grueso de la matrícula se encuentra en los deciles de mayores ingresos del país [...] el reto central es actualmente la pertinencia del Nivel para generar los recursos humanos que requiere el sector productivo (Tuirán, 2011).

Entre los ajustes recientes que en México se han dado respecto a la ES se encuentran: “cambios normativos asociados a un nuevo rol del Estado en la supervisión y fiscalización [...] [así como en torno al] crecimiento del accionar de las asociaciones [como] ANUIES²⁴ y

²⁴ Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

FIMPES,²⁵ expansión de modalidades de educación virtuales y a distancia” (Székely, 2013: 113).

En los escritos de circulación nacional de los que me ocupé se prevé una conexión entre el establecimiento, la extensión y la evaluación de las IES con las prioridades internacionales. El término *educación de calidad* se muestra como constante, observándose vinculada al tema de la *productividad*,²⁶ el crecimiento económico sostenido y el liderazgo internacional.

Resulta de interés que el cálculo estimado para la atención de la cobertura de ES expresado en el Programa Sectorial apenas alcance 40%. Haciendo un ejercicio de carácter proactivo pensado al 2025, una de las estrategias que la ES podría tener en México sería que las IES “se aproximen académicamente al diagnóstico de las necesidades sociales existentes” (Cruz y Cruz, 2008: 308).

Pautas nacionales para la ESI

El tratamiento que se hace de la *permanencia en el servicio* de ES de las poblaciones originarias en los documentos revisados resulta superfluo, como también lo relativo a la forma en la que se expresa que se atendieron las cuestiones que han obstaculizado el acceso (nuevamente pensando sólo en términos de disponibilidad).

Se observa repetida la alusión a la *tolerancia*, lo cual *satura* un sentido de relación de poder. Lo encontrado pone el dedo en la llaga de que “en México, la interculturalidad constituye un campo aún emergente tanto de la investigación académica como de la planeación política e institucional así como de la intervención pedagógica” (Dietz y Mateos, 2011: 11).

El Programa Especial de EI destaca del resto de los documentos nacionales revisados, en tanto que su contenido logra distanciarse de un manejo operario, marcando el desplazamiento de un planteamiento pedagógico (Fornet-Betancourt, 2004) de integración a uno que reivindica el reconocimiento del derecho a la *identidad cultural* y a la *convivencia equitativa y respetuosa* entre *diferentes*.

²⁵ Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior.

²⁶ Reduciendo e instrumentalizando con ello su sentido.

Pautas estatales de la ES

A lo largo de los documentos trabajados en el caso de Oaxaca encontré el énfasis en la idea de impulsar la calidad educativa, siempre apegada al desarrollo económico y con generalidad traducida en la promoción de mejoras en infraestructura. Otra constante fue el reconocimiento del déficit en materia de la disponibilidad (condición necesaria para garantizar la *cobertura*).

La *educación de la comunalidad*, parte fundamental de los *idearios situados* y retomada por *redes* de carácter autogestivo desde hace algunas décadas en Oaxaca (Segura, 2016b), aparece colocada como uno de los rasgos filosóficos que habrán de definir los servicios públicos contemplados en la Ley Estatal de Educación.

En general, al revisar los textos oficiales, detecté que el tema de los *derechos colectivos* permea la mayor parte de los planteamientos, existiendo, al menos en declaratoria, un *borramiento* en la distancia entablada entre el “ellos” y el “nosotros” presente en los textos nacionales. También es notable la recurrencia de locuciones como *corresponsabilidad*, participación activa, *colaboración* y *autodeterminación*, que *fijan de sentido* (Laclau, 2004) las apuestas y que forman parte de los valores intrínsecos de las diferentes comunidades y grupos sociales.

Después de revisar el *Programa Estatal de Desarrollo de Oaxaca* y el *Programa de Educación Superior de Oaxaca* y contrastarlos con sus análogos a nivel nacional, me percaté de que los estatales consiguieron un mejor nivel de concatenación y especificidad en cuanto a las estrategias transversales que contienen.

Merecen atención especial las incidencias en la correspondencia entre las cifras manejadas en el Programa de ES de Oaxaca y las expresadas en los Informes de COEPES.

En el *Programa de Educación Superior* se afirma que “los mayores déficits de cobertura se encuentran en los niveles preescolar, EMS y ES. De hecho, sólo el 14.2% de la población oaxaqueña mayor de quince años cuenta con EMS y el 9.9% con ES” (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2011: 23). Para explicar esta deuda se señala que “las desigualdades regionales [...] han sido profundizadas por políticas públicas diseña-

das sectorialmente, sin considerar su interacción e impacto con condiciones propias de los territorios donde se asientan” (Gobierno del estado de Oaxaca, 2011: p. 26). Asimismo, y considerado como reto está el de

[...] la equidad de género como principio fundamental para garantizar la igualdad de oportunidades de es [...] la sustentabilidad como principio rector [...] la atención a pueblos indígenas a través de una mayor cobertura [...] y; los derechos humanos, como el derecho que toda persona tiene a la educación para su pleno desarrollo sin menoscabo de su condición étnica, social, creencia religiosa o preferencia política. (Gobierno del estado de Oaxaca, 2011: 23).

Deudas a las que se les suma el reconocimiento que se hace en el Sexto Informe de Gobierno, cuando se señala, que “uno de los principales problemas que han vivido los pueblos y comunidades indígenas ha sido la dificultad para ejercer de forma efectiva y plena sus derechos colectivos (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2016: 34). Este aseguramiento se antoja como una tarea de la que habrá que ocuparse con seriedad al considerar las garantías que fueron concebidas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Conclusiones

A lo largo de estas páginas fue posible recorrer el camino de las previsiones internacionales, nacionales y estatales en materia de ES y particularmente de lo *intercultural*. Fueron reveladas las tendencias, los matices y las huellas discursivas que permitieron dilucidar los énfasis colocados en este nivel, al tiempo de reconocer las convergencias y divergencias de sentido. También se mostraron las *continuidades* y *discontinuidades* (Rodríguez, 2002).

Después de este ejercicio es posible advertir que, en el caso de las disposiciones para AL y México, los acuerdos entablados “en virtud de la eficiencia renuncian a reproducir la vitalidad y las complejidades propias de las sociedades, tornándose en instrumentos rígidos en cuanto a su naturaleza y función” (Castro y Vázquez, 2002: 94). Se

nota una tensión constante entre lo global y lo local que no ha logrado ser resuelta.

Tanto en el ámbito internacional como nacional lo intercultural se liga a lo educativo; esto responde, por un lado, a una declaración de principios en la que se parte de que sólo a través de la educación será posible “promover” la convivencia armónica, intentando materializar y sublimar una relación de causa-efecto. Visto de esta manera, lo intercultural se pedagogiza y al mismo tiempo se cosifica.²⁷ “Uno de los retos es avanzar hacia perspectivas interculturales que consideren la ‘diversidad’ como una categoría no circunscrita a la diferencia étnica” (Rojas-Cortés y González-Apodaca, 2016: 77).

Tras el análisis, una de las recurrencias discursivas fue la indeterminación del término *calidad* a la par que el de *interculturalidad*. Ambos, por su tratamiento de gran *dispersión* (Laclau, 1996), corren el riesgo de comportarse como meras declaratorias sin impactos claros en la realidad y como significantes vacíos susceptibles de llegar a admitir casi cualquier aspiración y falsas sinonimias como parte de su contenido.

A diferencia de los textos internacionales y nacionales que marchan casi en una relación de uno a uno (exceptuando las consideraciones ya hechas), el caso de Oaxaca se distingue por un manejo especial y de mayor elaboración, ya que el discurso y gradual desarrollo de las líneas estratégicas y acciones contempladas en los textos revisados se encuentran permeadas por idearios situados. Empero el logro retórico, urge considerar lo que Mato (2016: 41) visibiliza al establecer que:

[...] las políticas de “democratización de la Educación Superior” [...] ni siquiera cumplen con los derechos consagrados en las respectivas constituciones nacionales, o sólo lo hacen de maneras muy parciales y sesgadas [...] Más excepcionalmente, contribuyen a la creación de programas especialmente dirigidos a estudiantes de esos pueblos [los originarios], que suelen calificarse de interculturales [...] continúa ignorándose que, en sociedades pluriculturales, la educación intercultural debe ser para todos los grupos sociales [...]

²⁷ El problema es que “la interculturalidad no se resuelve en el terreno ético-pedagógico, sino que tiene una connotación política y una naturaleza eminentemente conflictiva” (Gasché, citado en Rojas-Cortés y González-Apodaca 2016: 77).

Desde este orden de cosas resulta trascendente pensar que la agenda legislativa pendiente y la contraparte de su materialización pueda estar colocada en lograr transitar de políticas gubernamentales (compensatorias/remediales/instrumentales/afirmativas) a unas que se constituyan en auténticas *políticas públicas* (que, entre otras características, guarden el rasgo de la corresponsabilidad, lo *horizontal*, de lo plural, de la sinergia y de lo *dialógico*, reconociendo el trabajo y la multiplicidad de impulsos *instituyentes* realizados en el campo por diversos agentes). Para entablar el diálogo, siguiendo a Dutrénit y Natera (2017: 38):

[...] i) es crucial entender cuál es el objeto [...] y quiénes son las comunidades [...] participantes, ii) es importante identificar claramente las [...] dimensiones del diálogo [...] y iii) [...] las condiciones [...] respecto tanto a las capacidades de las comunidades participantes como a las asimetrías de poder entre ellas [...].

Las tendencias descritas y analizadas para el caso de la ES y el énfasis de lo intercultural (no como tipo, ni modalidad educativa, ni tampoco pensada exclusivamente para ciertos grupos poblacionales), permiten vislumbrar las disparidades, al tiempo de repensar en condiciones de posibilidad. Tomar corresponsablemente dicho estandarte se convierte, a la vez, en una invitación franca que mira el respeto y cumplimiento de los derechos humanos, enlazándolos a un rico caleidoscopio de prácticas culturales.

Referencias

- Aguilar, Luis (1992), “Estudio introductorio”, en Aguilar, Luis (1992), *La hechura de las políticas. Antología de política pública*, México, Porrúa.
- Barquín, Alfonso (2015), *Antropología y poder político. El ejercicio de poder en las políticas de educación intercultural*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

- Buenfil, Rosa Nidia (1990), “Politics, hegemony and persuasion: education and the revolutionary discourse during II World War”, Ph. D. Thesis England, University of Essex.
- Cámara de Diputados (2016), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ciudad de México (CDMX), Cámara de Diputados, en [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm] (consulta: 21 de junio de 2016).
- Castro, E. y K. Vázquez (2002), “Capítulo 6. La legislación de la educación superior en América Latina”, en Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) (2006), *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*, Caracas, IESALC.
- Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior en el Estado de Oaxaca (Coepes) (2013), *La educación superior de Oaxaca en números. Estadística 2007-2012*, Oaxaca de Juárez, Coepes.
- (2015), *Informe Coepes 2013-2014*, Oaxaca de Juárez, Coepes.
- (2016), *Catálogo de licenciaturas. Oferta de educación superior del Estado de Oaxaca 2015-2016*, Oaxaca de Juárez, Coepes.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (2014), *Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018*, CDMX, CDI.
- Coordinación General de Educación Media Superior y Superior, Ciencia y Tecnología (CGEMSYCYT) (2010), *Programa de Educación Superior del Estado de Oaxaca 2011-2016*, Oaxaca de Juárez, Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Cruz, J. y A. Cruz (julio, 2008), “La educación superior en México: tendencias y desafíos”, *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, vol. 13, núm. 2, pp. 293-311.
- Deleuze, G. (1987), *Foucault*, Barcelona, Paidós.
- Derrida, Jacques (1986), *La escritura y la diferencia*, Madrid, An-thropos.
- (1997), *El tiempo de una tesis. Deconstrucción e implicaciones conceptuales*, Barcelona, Proyecto A.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (29 de diciembre, 1978), *Ley para la Coordinación de la Educación Superior*, México.

- (2013a, 20 de mayo), *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018*, CDMX, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- (2013b, 13 de diciembre), *Programa Sectorial de Educación*, CDMX, Secretaría de Educación Pública (SEP).
- (2013c), *Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES), Lineamientos para la presentación de proyectos*, CDMX, en [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/28115/Lineamientos_PADES_0402.pdf] (consulta: 8 de junio de 2016).
- (2014a, 28 de abril), *Programa Especial de Educación Intercultural 2014-2018*, CDMX, SEP, en [www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342484&fecha=28/04/2014DOF] (consulta: 8 de junio de 2016).
- (2014b, 30 de abril), *Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018*, CDMX, CDI, en [<http://www.cdi.gob.mx/programas/2014/programa-especial-de-los-pueblos-indigenas-2014-2018.pdf>] (consulta: 24 de noviembre de 2016).
- (2015, 24 de marzo), *Ley General de Educación*, CDMX, DOF.
- Didou, Sylvie (2004), “Internacionalización de la educación superior y provisión transnacional de servicios educativos en América Latina”, en IESALC (2006), *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*, Caracas, IESALC.
- Dietz, Gunther y Laura Mateos (2011), *Interculturalidad y educación Intercultural en México. Un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos*, CDMX, SEP, Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB).
- Dutrénit, G. y J. Natera *et al.* (2017), *Procesos de diálogo para la formulación de políticas de CTI en América Latina y España*, Buenos Aires, CLACSO; Madrid, CYTED; México, LALICS.
- Fernández, N. (2005), “La evaluación y la acreditación de la calidad. Situación, tendencias y perspectivas”, en IESALC (2006), *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*, Caracas, IESALC.
- Fornet-Betancourt, R. (2004), *Reflexiones de Raúl Fornet-Betancourt sobre el concepto de interculturalidad*, CDMX, SEP-CGEIB, en [eib.sep.gob.mx/files/reflexiones_fornet.pdf] (consulta: 1 de diciembre de 2016).

- Foucault, Michael (1987), *El orden del discurso*, Barcelona, Tusquets.
- (2004), *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, 33a ed., México, Siglo XXI.
- Gobierno del Estado de Oaxaca (2004), *Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2012*, Oaxaca de Juárez, Gobierno del Estado de Oaxaca, en [http://www.ielsed.com/text/estados/oax_plan.pdf] (consulta: 10 de diciembre de 2016).
- (2011), *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016*, Oaxaca de Juárez, Gobierno del Estado de Oaxaca.
- (2016), *Sexto Informe de Gobierno. Informe textual*, Oaxaca de Juárez, Gobierno del Estado de Oaxaca, en [<http://www.jefatura-delagubernaturaevaluacion.oaxaca.gob.mx/files/pdf/normativa/transparencia/informedegobierno/11-16/IT16.pdf>] (consulta: 22 de noviembre de 2016).
- González-Apodaca, Érica E. (2016), *Anexo 2. Proyecto No. 2200. Plan de Trabajo*.
- Documento de Trabajo. Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)-Unidad Pacífico Sur (PS), Oaxaca de Juárez, CIESAS-PS.
- *et al.* (2015), *Proyecto de investigación. Políticas interculturales en educación superior de Oaxaca. Lo instituido y lo instituyente en la construcción de un campo social*. Documento de Trabajo, CIESAS-PS, Oaxaca de Juárez.
- H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (2009), *Ley Estatal de Educación*, Oaxaca de Juárez, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en [normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/222/3/images/ley_educacion_estado_oaxaca.pdf] (consulta: 8 de junio de 2016).
- Instituto Estatal de Educación Pública del Estado de Oaxaca (IEEPO)/Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Sección 22 (2012), *Plan para la Transformación de la Educación en el Estado de Oaxaca* (PTEO) Oaxaca de Juárez, IEEPO/SNTE, en [<http://indicadorpolitico.mx/images/pdfs/cuadernos/pteo-2012.pdf>] (consulta: 10 de junio de 2016).
- Kalman, Judith (2004), *Saber lo que es la letra. Una experiencia de lectoescritura con mujeres de Mixquic*, México, United Nations Edu-

- cational, Scientific and Cultural (UNESCO), Institute for Education/ Siglo XXI/SEP, Biblioteca para la Actualización del Maestro (BAM).
- Krüger, K. (2006), “El concepto de ‘sociedad del conocimiento’”, *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XI, núm. 683, en [<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-683.htm>] (consulta: 10 de diciembre de 2016).
- Laclau, Ernest (1985), “Tesis acerca de las formas hegemónicas de la política”, en *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*, México, Siglo XXI.
- (1996), *Emancipación y diferencia*, Buenos Aires, Ariel.
- (2004), “Discurso”, *Estudios: Filosofía, Historia, Letras*, vol. 2, núm. 68, pp. 7-18.
- y Chantal Mouffe (1987), *Hegemonía y estrategia socialista*, México, Siglo XXI.
- Lanz, R. et al. (2003), “Capítulo 7. Procesos de reforma de la Educación Superior en América Latina”, en IESALC (2006), *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*, Caracas, IESALC.
- Luengo, E. (2003), *Tendencias de la educación superior en México: una lectura desde la perspectiva de la complejidad*, Bogotá.
- Mato, Daniel (coord.) (2016), *Educación superior y pueblos indígenas en América Latina. Experiencias, interpelaciones y desafíos*, México, Universidad Nacional de Tres de Febrero/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Morín, Edgar (2002), *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- (2016), *¿Qué es transdisciplinariedad?*, en [www.edgarmorin.org/que-es-transdisciplinariedad.html] (consulta: 27 de junio de 2016).
- Mouffe, Chantal (2009), *En torno a lo político*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) (2008), *Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*, Madrid, Murillo.
- (2015), *Miradas sobre la educación en Iberoamérica 2015. Educación de los pueblos y comunidades indígenas (originarios) y afrodescendientes*, Madrid, OEI.

- Periódico Oficial del Estado de Oaxaca (2015, 31 de diciembre), *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, Oaxaca de Juárez, Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Rama, C. (2006), “Introducción. La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización”, en IESALC (2006), *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*, Caracas, IESALC.
- Rodríguez, Roberto (enero-abril, 2002), “Continuidad y cambio de las políticas de educación superior”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 7, núm. 14, pp. 133-154, CDMX, UNAM.
- Rojas-Cortés, Angélica y Érica González-Apodaca (enero-junio 2016), “El carácter interactoral en la educación superior con enfoque intercultural en México”, *LiminaR, Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. XIV, núm. 1, pp. 73-91.
- Ruiz, Mercedes (2005), *Imbricación de lo político y lo pedagógico en los procesos de educación de adultos: dos estudios en caso*, 2ª ed., México, Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL).
- Saur, Daniel (2008), “¿Aplicar la teoría? Reflexiones en torno a la noción de aplicación en el análisis de discurso”, en el *II Encuentro Internacional: Giros Teóricos*, celebrado en la Ciudad de México del 20-22 de febrero de 2008, en [http://www.magarinos.com.ar/Daniel_Saur-Aplicar.pdf] (consulta: 5 de agosto de 2016).
- Schmelkes, Silvia (1994), *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*, Washington, Organización de Estados Americanos (OEA), [<http://www.setab.gob.mx/php/documentos/tecte13-14/schmelkes.pdf>] (consulta: 29 de octubre de 2016).
- Segura, Martha (2016a), “Desafíos actuales de la educación superior en el estado de Oaxaca. Una revisión de la agenda pendiente para la formación en las ciencias sociales”, en Gobierno del Estado de Oaxaca (2017), *Memorias de la mesa temática sectorial Educación Superior para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo*, Oaxaca de Juárez, Gobierno del Estado de Oaxaca, en [<https://independentresearcher.academia.edu/MarthaSeguraJimenez>] (consulta: 5 de octubre de 2017).

- (2016b), *Sistematización. Las redes socioeducativas y su aterrizaje en el surgimiento de la educación de la comunalidad*. Documento de trabajo, CIESAS-PS, Oaxaca de Juárez.
- Székely, M. (2013), *Educación superior y desarrollo en Oaxaca*, México, Banco Internacional de Reconstrucción/Banco Mundial.
- UNESCO (1996), “Declaración sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe”, en (UNESCO) (1998a), *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. La educación superior en el siglo XXI. Visión y acción*, París, UNESCO. Tomo I. Informe final, en [<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116345s.pdf>] (consulta: 22 de noviembre de 2016).
- (1998a), “Prólogo”, en UNESCO (1998a), *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior*, París, UNESCO, en [<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116345s.pdf>] (consulta: 22 de noviembre de 2016).
- (1998b), “Compendio de la Declaración Mundial sobre la Educación Superior”, en UNESCO (1998a), *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior*, París, UNESCO, en [<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116345s.pdf>] (consulta: 22 de noviembre de 2016).
- (1998c), “Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: visión y acción”, en UNESCO (1998a), *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior*, París, UNESCO, en [<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116345s.pdf>] (consulta: 22 de noviembre de 2016).
- (1998d), Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior, en UNESCO (1998a), *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior*, París, UNESCO, en [<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116345s.pdf>] (consulta: 22 de noviembre de 2016).
- (2000), *Declaración del milenio*, en [<http://www.cinu.mx/minisitio/ODM8/docs/Declaraci%C3%B3n%20del%20Milenio.pdf>] (consulta: 22 de noviembre de 2016).
- (2006), *Directrices de la UNESCO sobre la Educación Intercultural*, Sección de Educación para la Paz y los Derechos Humanos, Divi-

sión de Promoción de la Educación de Calidad Sector de Educación, París, UNESCO.

- (2008), *Declaración y Plan de Acción de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe*, Madrid, UNESCO/IESALC.
- (2009), *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior-2009: la nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*, Comunicado, París, UNESCO, en [http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf] (consulta: 22 de noviembre de 2016).

Ciudad: la agenda ausente de los políticos. El caso de la CDMX

*Dunia Ludlow Deloya**

Resumen: La planeación y el futuro de las ciudades es el gran tema de las políticas públicas; sin embargo, las concentraciones urbanas del país han crecido bajo la dinámica del desarrollo económico y los beneficios del corto plazo, generando problemas que atentan contra el bienestar, la productividad de sus habitantes y la sustentabilidad de su entorno.

Algunos de los problemas más evidentes son el crecimiento disperso y la falta de conectividad entre hogares y empresas; vivienda inasequible, contaminación y escasez de agua; instrumentos limitados de intervención pública, desigualdad y exclusión social.

Este artículo ofrece un diagnóstico documentado de estos temas y, como acciones de solución, propone construir un sistema integral y riguroso de planeación que nos permita contar con los instrumentos legales, institucionales y administrativos que incentiven y coordinen los esfuerzos ciudadanos, que sancione los abusos y que a través de las nuevas tecnologías estén blindados contra la discrecionalidad, la opacidad y la corrupción.

Palabras clave: ciudad, desarrollo urbano, desigualdad, financiamiento, movilidad, políticas públicas, planeación.

City: The absent agenda of the politicians. The case of the CDMX

Abstract: The planning and future of the cities is the great issue of public policies. However, urban concentrations of the country have

* Dunia Ludlow Deloya, Asamblea Legislativa de la CDMX, México. Correo electrónico: dunia.ludlow@gmail.com

grown under the dynamic of the economic development and short term benefits, generating problems that undermine welfare, the productivity of their inhabitants and the sustainability of their environment.

Some of the most evident problems are the dispersed growth and the lack of connectivity between homes and businesses, unaffordable housing, pollution and water scarcity, limited instruments of public intervention inequality and social exclusion.

This article offers a documented diagnosis of these issues and, as solution actions, proposes to build a comprehensive and rigorous planning system, which allows us to have the legal, institutional and administrative instruments that encourage and coordinate citizen efforts, that sanctions abuses and that through new technologies are shielded against discretion, opacity and corruption.

Key words: City, urban development, inequality, financing, mobility, public policies and planning.

Expansión desordenada y poco planificada por falta de normas e instituciones adecuadas

La agenda urbana pendiente

En México no existen instituciones adecuadas para planear el desarrollo urbano ni tampoco agenda partidista clara en esta materia desde hace décadas. Esto se ha reflejado en el modelo de crecimiento horizontal, distante y desconectado de las grandes urbes a nivel nacional.

Este modelo fue descrito y explicado en 1925 por el sociólogo urbano Ernest Burgess, quien analizó la expansión de la ciudad que parte del núcleo central de la urbe hacia la periferia en coronas concéntricas, es decir, en anillos alrededor del centro con diferentes estratos sociales y usos de suelo homogéneos.

La Teoría del Círculo Concéntrico establece cinco zonas: el distrito central de negocios, la zona de transición con los usos residenciales y comerciales, el centro urbano (clase baja), los suburbios exteriores (clase media), y la zona de pasajeros (clase alta). El distrito central de negocios se compone de la administración de la ciudad y las zonas de negocios. Los radios de los

sistemas de trayecto se encuentran aquí. El más valioso de bienes raíces tiende a estar aquí. La zona de transición tiende un puente sobre las áreas comerciales y residenciales (Wisp, 2017).

En México, este modelo se replicó de forma desorganizada y sin control alguno. En ese sentido, la población urbana se duplicó en los últimos 30 años, mientras que la superficie urbanizada se multiplicó por seis (Sedesol, 2014).

En el caso de la Ciudad de México, entre la década de 1940 y 1950 comenzó el aumento de sus habitantes por el éxodo de migrantes rurales que padecían los efectos del crecimiento de la industrialización nacional y el abandono al campo. “Las políticas del gobierno que estimulaban la industrialización, llevaron a la centralización de recursos en los centros urbanos, los que incesantemente atraían gente de regiones rurales” (Arizpe, 1983: 15).

Este fenómeno migratorio tuvo una gran intensidad en la década de 1950, cuando se asentaron en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) medio millón de personas con expectativas de trabajo mínimas y en las que la ocupación se relegaba a las actividades menos remuneradas.

La inmigración hacia la capital y su área metropolitana estuvo cambiando rápidamente las características urbanas de ésta. Como ejemplo más ilustrativo de este proceso puede servir la delegación Iztapalapa, hasta 1945 considerada como rural y tradicionalmente área indígena (nahu), que en 1980 concentró una población hablante de 37 lenguas registradas por el x Censo. Se la considera como la “puerta de entrada” de la migración interna a la ciudad de México, lo que explica su alto crecimiento demográfico, particularmente entre 1970 y 1980. También algunos municipios conurbados de oriente tuvieron un crecimiento demográfico fuerte, debido principalmente a la inmigración; entre ellos destacan el municipio de Nezahualcóyotl, con una tasa de crecimiento de 46% entre 1960 y 1970 (Nolasco, 1979: 194) y el de Naucalpan (21.2%) seguido de cerca por Ecatepec (Molinari, Brunt y Acevedo, 1996).

Además, la migración del campo a la ciudad que previamente se había sentado en la centralidad, más tarde también se fue desplazando hacia la periferia:

Los migrantes que llegaron a la Ciudad de México por lo general se asentaron en viviendas multifamiliares baratas, en el centro urbano; posteriormente se trasladaron a terrenos ilegales o de bajo precio en la periferia, en los cuales podían construir sus viviendas, y pudiendo reproducir algunos elementos de la vida rural, como la crianza de pequeños animales —gallinas, chivos, cerdos, guajolotes— y las huertas de traspatio, atrayendo a los migrantes recién llegados. Ello fue alterando y contribuyendo fundamentalmente al crecimiento de la mancha urbana. Durante la década de 1970, 750 mil personas abandonaron el centro, desplazándose hacia la periferia a lugares como Chalco, Nezahualcóyotl, Ecatepec, Tlalnepantla y Naucalpan (Wayne, 1986).

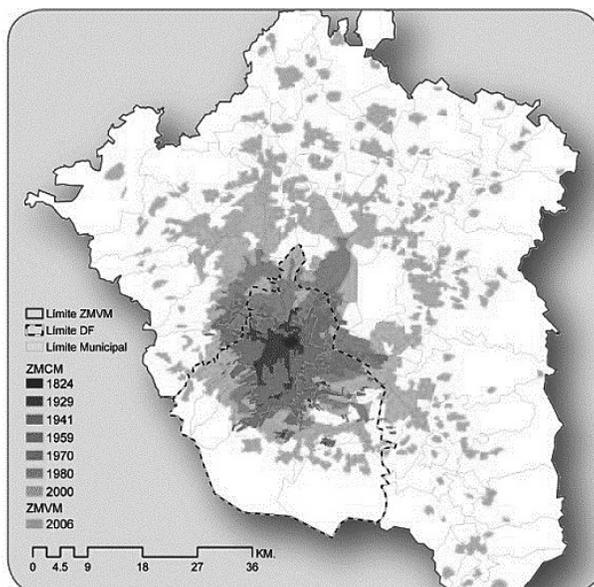
La dinámica de inmigración continuó hasta la década de 1980 (véase Mapa 1). En el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) la tendencia expansiva tuvo un nuevo impulso gracias a la gran oferta de vivienda de interés social en el cinturón periférico de la ZMVM.

En la ZMVM observamos de manera muy acelerada *la urbanización del planeta* (Soja y Kanai, 2008) y la poca planificación de la mancha urbana, que también es común en otras ciudades del país.

En México casi 80% de la población es urbana, lo cual implica una alta concentración de recursos de producción, financieros, técnicos y humanos. De acuerdo con ONU-Hábitat, 93 ciudades mexicanas (con más de cien mil habitantes), concentran 88% del PIB, pero solo 36% de todos los municipios de México cuentan con un Instituto de Planeación (ONU-Hábitat, 2011). Peor aún: alrededor del 60% del suelo urbanizado es de origen irregular.

Los datos muestran la importancia de analizar y abordar la problemática urbana para actualizar y enriquecer la propuesta programática de los partidos y así asumir una postura frente a los problemas intrínsecos del crecimiento urbano. Se necesita conocer y reconocer a los agentes sociales y económicos que con sus decisiones definen la ciudad, para formar cuadros especializados.

Mapa 1. Crecimiento de la mancha urbana en la ZMVM (1824-2000)



Fuente: Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos de Energía y Medio Ambiente y otras instituciones: “Seis estrategias de acción para la Zona Metropolitana del Valle de México”.

Por ello, es necesario asumir la Nueva Agenda Urbana delineada en la última reunión de ONU-Hábitat III, realizada en Ecuador en 2016. En ella se establecieron los principios de gestión y planificación para consolidar urbes sustentables, resilientes, incluyentes y democráticas que se basan en un modelo de crecimiento compacto.

Las recomendaciones emanadas de esta reunión deben acompañarse por una reestructuración del marco normativo urbano que logre transparentar todos los procesos administrativos de desarrollo a fin de evitar actos de corrupción que afecten este nuevo paradigma de crecimiento. El compromiso de los partidos políticos deberá ser legislar para crear mejores instrumentos de desarrollo urbano, basados en las nuevas tecnologías de la información para impulsar el desarrollo sustentable de nuestras ciudades. Sin duda, es necesario retomar, promover y mejorar este proyecto.

Redensificación de la centralidad urbana, una alternativa sostenible

De acuerdo con Pradilla (2015) “la expansión dispersa de una ciudad en proceso de urbanización, deriva en la extensión de la periferia, cuya consolidación es cada vez más costosa social, económica y medioambientalmente hablando”. Esto representa, además, una subutilización de la infraestructura del área central urbana.

La dinámica dispersa es menos sostenible, ya que implica un mayor gasto energético. Este proceso puede ser contrarrestado por el modelo de ciudad compacta basado en la redensificación de las áreas centrales.

La nueva agenda urbana pone en el centro al habitante y da un giro al tradicional modelo de crecimiento horizontal. La ciudad debe ser compacta, densa y conectada (véase Ilustración 1).

Sin embargo, para algunos investigadores (Coulomb, 2016; Delgadillo, 2012) este modelo puede presentar un reordenamiento urbano que provoca el desplazamiento de sus habitantes originales.

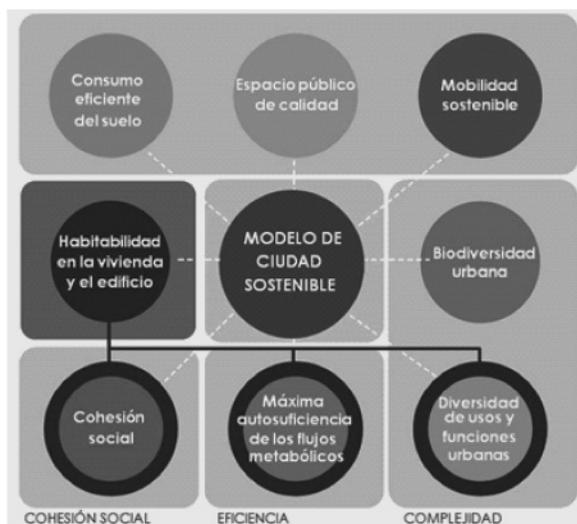
[Existen] ciertos procesos de “gentrificación”, es decir de expulsión y de cambios en la composición social de centros históricos y áreas patrimoniales sometidos a programas de “puesto en valor” de su patrimonio social urbano. Las ciencias sociales han analizado la atracción que puede llegar a ejercer para ciertos sectores de las clases medias, el nuevo modo de vida y de consumo cultural que ofrece la reconquista de barrios históricos. [...] la gentrificación sería incluso el principal motor de los programas de regeneración urbana (Smith, 2012, en Coulomb, 2016).

El proceso de gentrificación, si bien representa un obstáculo para el aprovechamiento intensivo del suelo, se puede contrarrestar regulando el mercado y transparentando los procesos administrativos de desarrollo urbano.

Además, se debe mejorar los mecanismos de participación ciudadana para evitar conflictos locales y que el crecimiento vertical sea percibido como una imposición.

La digitalización del proceso administrativo de desarrollo urbano—como se verá más adelante— permitirá abatir la corrupción, transparentar y mejorar el crecimiento compacto de la urbe capitalina.

Ilustración 1. Ciudad compacta y funcionalidad
(García de los Reyes, 2016)



Fuente: ilustración extraída de <http://granadablogs.com> (7 de marzo de 2018).

Se deben evitar el continuo avance urbano sobre suelo de conservación; la proliferación de automóviles; la baja calidad de vida por los traslados que son de entre dos y cuatro horas en la ZMVM; el alto costo financiero para llevar infraestructura y servicios a la periferia, entre otras implicaciones que más adelante se detallarán.

El gran reto de todos los sectores de la sociedad es revertir el modelo de crecimiento horizontal y poco planificado de la ZMVM.

Es necesario impulsar un crecimiento urbano sustentable y vertical que aproveche la infraestructura, los servicios y el equipamiento en la ciudad central.¹

De no ser así, la ZMVM seguirá creciendo sin planeación, de manera improvisada y sin los servicios y la infraestructura adecuada. Sus aportaciones al crecimiento económico y a la competitividad se verán limitadas por la falta de movilidad, agotamiento de los recursos

¹ La ciudad central está conformada por cuatro delegaciones en la Ciudad de México: Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

naturales y por los efectos corrosivos de la escasa convivencia y la exclusión social.

Hoy en día, a la par de la política social, una propuesta sólida de desarrollo urbano puede generar mayores impactos en el bienestar y prosperidad de las familias, abrir nuevas perspectivas de crecimiento y convertirse en un instrumento eficaz para combatir la desigualdad social.

Un primer paso en esta dirección es tener un diagnóstico sobre las deficiencias y límites del modelo de crecimiento urbano seguido hasta ahora e identificar las tendencias y lineamientos que pueden contribuir a reencausarlo.

En el urbanismo, como en la política, se construye a partir de lo que ya existe, y se trabaja con los recursos que se tienen al alcance. No hay atajos ni promesas fáciles. Por ejemplo, si se tiene una ciudad de las mismas características de nuestra capital, se puede construir una urbe más bella, eficiente, mejor ensamblada, limpia y ordenada, pero no se puede construir una ciudad de Nueva York, París o Ámsterdam.

Cualquier intervención, directa o indirecta, debe estar fundamentada en un minucioso conocimiento del entorno, del dónde y del por qué, de todas las características que la ciudad posee. No existen fórmulas mágicas ni recetas infalibles de éxito urbano. En casi todos los casos, las fórmulas de la prosperidad son específicas y de una talla variada.

Dinámica institucional de desarrollo urbano

Escasa planeación en la CDMX.

De la perspectiva económica a la urbana

En primera instancia, es necesario recordar que durante mucho tiempo la planeación en México tuvo un enfoque meramente económico —a través de la programación presupuestaria y las iniciativas de fomento industrial, agrícola y tecnológico—, mediante entidades como la Secretaría de Hacienda, Nacional Financiera o el Banco de México,

y que no fue sino hasta la última década del siglo xx que se comenzó a presentar una preocupación por la planeación urbana.

Peter Ward (2004) establece tres periodos que caracterizan la planeación de la Ciudad de México. El primero se estableció de 1928 a 1952, cuando ésta se convirtió en una entidad especial y la planeación pasó por la legislación con la publicación de la Ley de Planeación y Zonificación en 1936 con pocas modificaciones hasta 1970.

En la década de 1940 se consolidaron nuevas leyes, se fortaleció la estructura existente y los problemas urbanos se resolvieron por medio de planes sectoriales, se zonificó la región industrial y se controlaron los alquileres.²

El segundo periodo comprende entre 1953 y 1970. Ernesto P. Uru-churtu ocupó el cargo de regente y dijo que “la planeación era extraña al espíritu y los métodos de... operación que subrayan la discreción, la interpretación de las leyes y reglamentos, la rapidez y los resultados espectaculares a largo plazo” (Fried, 1972), lo que resultó en la ausencia de cualquier planeación urbana.

La tercera etapa comprende de 1970 a 1988. En 1970 se creó la Comisión de Planeación, que en conjunto con la dirección de Obras Públicas crea un plan regulatorio como instrumento clave para la “regulación del desarrollo ordenado del Distrito Federal” y en 1976 se publica la Ley de Asentamientos Humanos.³

Se estableció de manera consistente la intervención estatal integrando la planeación de los asentamientos humanos e identificando

² “En la Ciudad de México las rentas fueron congeladas en 1944, cuando México estaba a punto de entrar en la Segunda Guerra Mundial y se avecinaba un impacto fuerte en la economía para el país. Eso orilló al presidente Manuel Ávila Camacho a ‘congelar’ las rentas que pagaban los inquilinos de la zona centro. Ante la imposibilidad de elevar las rentas, los dueños de los inmuebles dejaron de invertir en su mantenimiento” (Páramo, 2014).

³ Creada por Adolfo López Mateos. A partir de 1976, en el inicio del sexenio de José López Portillo, México apuntaba el rumbo hacia un nuevo futuro, a favor de la planeación y el desarrollo de los asentamientos humanos. Actualmente la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en 2016, hace más énfasis en el respeto a los derechos humanos en condiciones de igualdad e incluye conceptos novedosos como el derecho a la ciudad, accesibilidad universal, movilidad urbana, grupos vulnerables e inclusión social.

los niveles de responsabilidad para la realización de políticas tanto a nivel nacional como estatal, conurbado y municipal.

En 1976 se publicó la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal:

[...] la cual obligaba a la existencia de un plan urbano y subplanes para cubrir cada delegación. Además, el área urbana tendría un sistema de zonificación. A pesar de estas iniciativas, ningún sistema de planeación se puso en operación hasta fines de la década, cuando el regente Hank González adoptó un nuevo Plan Director (1980), subplanes y una Ley de Zonificación (aprobados en 1982)". (Ward, 2014: 171).

Sin embargo, la escasa participación de planificadores que intervinieron en el proceso generó que este ejercicio recayera en personas sin la capacitación necesaria o con el predominio decisivo del Poder Ejecutivo —desde el presidente, gobernadores o presidentes municipales—, cuyos sesgos les impedían tener una noción amplia y general de un tema multidisciplinario y sumamente multifacético.

Esta reticencia provenía de una fuerte presión por parte de grupos que se encontraban vinculados al poder político, con poderosos intereses implicados en los procesos económicos que los posicionaba en cotos de poder. Invariablemente todo proceso de planeación amenaza intereses; reformas como la redistribución tributaria, los controles a la especulación de los valores de suelo, así como las restricciones en ciertos polígonos del desarrollo.

Por otra parte, la planeación afecta las formas perversas de operación y mediación política, tales como la corrupción, el clientelismo y la opacidad en la toma de decisiones. La planeación genera un esquema de ordenamiento y transparencia de la información, que resulta contraproducente para la operación de las malas prácticas, pues además ofrece herramientas sólidas para que la ciudadanía cuente con información estratégica.

Las primeras acciones que reconocieron la dinámica social fueron: la publicación de la Ley de Asentamientos Humanos aprobada en 1976; la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, convertida posteriormente en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; así como la consolidación del Consejo Nacional de

Población, entre otros acontecimientos que abrieron paso a la construcción de una visión conurbada y metropolitana.

En ese mismo año (1976) se publicó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), que más tarde desapareció y sólo se impulsó, desde 1983, el Plan Nacional de Desarrollo (PND). La materia urbana se asentó en el Programa Nacional Urbano y de Vivienda (PNUV) publicada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), dependencia federal que sustituyó a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP).

De acuerdo con lo anterior, se puede observar que la ciudad concentró su desarrollo urbano en el ámbito federal. Este modelo al paso de los años fue mostrando un profundo desgaste institucional que más tarde desembocaría en la formación de nuevas instituciones locales con mayor nivel de autonomía y democracia.

El sismo de 1985, oportunidad para la transformación política y urbana de la ciudad

El sismo de 1985 en la Ciudad de México ocasionó que la revisión de reglamentos de construcción y los planes de desarrollo urbano se modificaran desde la Sedue (1982 a 1992). Así, la política de desarrollo urbano pasó a ser un componente de la política social.

Ward (2004) explica que a finales de la década de 1980 la coordinación metropolitana aumentó y, por otro lado, en ese periodo también se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual se configuró como la antesala institucional de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), cuyo objetivo era iniciar el proceso de recuperación de los derechos políticos locales de los capitalinos.

Sin embargo, este proceso se acompañó de múltiples contradicciones en la parte normativa debido a la diversidad de leyes, normas y reglamentos, en materia urbana, que se sobrelleva hasta la actualidad.

En 1987 se crearon instrumentos de planeación urbana en la CDMX —programas de desarrollo y el plan general director—, los cuales fallaron en su ejecución. La ausencia de una correcta imple-

mentación provocó, por ejemplo, la generación de altos índices de contaminación en el aire por la falta de regulación ambiental.

[En 1992] se registró la primera contingencia ambiental. Los niveles de contaminación alcanzaron los 138 puntos Imeca (...) Se trató de la cuarta vez en el año que se sobrepasaron los 300 puntos Imeca, más de seis veces el límite establecido por la Organización Mundial de la Salud (Valdez, 2016).

En paralelo, se destaca la elección del jefe de gobierno y la de representantes delegacionales, así como la instalación de la ALDF desde 1997, con un marco normativo más democrático e incluyente. En materia urbana, se actualizaron los 16 programas delegacionales.

En el 2000, la administración de Andrés Manuel López Obrador emitió el Bando 2, el cual impulsó el desarrollo comercial y habitacional en la ciudad central, prohibiendo en el resto el crecimiento de la mancha urbana. Su principal objetivo era evitar que se desarrollaran las zonas periféricas de la misma, utilizar la infraestructura instalada —que era desaprovechada ante el proceso de despoblamiento patente desde principios de la década de 1990—, así como priorizar la construcción de vivienda popular y social en los territorios autorizados.

Esta acción fue considerada como unilateral, e inclusive ilegal por la oposición, ya que no quedó asentada en algún marco legal pertinente ni se vinculaba con algún otro instrumento de planeación, lo que le confería una naturaleza de excepción.

En 2005, bajo la misma administración, y a manera de respuesta ante las críticas recibidas y como flexibilización de la política urbana, se generó el PGDU 2003, actualmente vigente; en éste quedaron justificados los preceptos establecidos por el Bando 2, así como los mecanismos primarios para su implementación territorial.

A la par, se buscó actualizar los programas delegacionales bajo una visión que intentaba renovarlos de manera puntual y en tiempos diferentes, atendiendo así a temas más de carácter político que pertinentemente de planeación o estructura urbana general. En 2005 se inicia con la actualización de los primeros programas delegacionales de Venustiano Carranza, Magdalena Contreras, Benito Juárez y Xochimilco.

En 2008, ya bajo la administración de Marcelo Ebrard, se genera una segunda ola de actualización de programas delegacionales (Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Iztapalapa, Iztacalco, Miguel Hidalgo y Tláhuac), que fueron seguidas en 2010 (Coyoacán, Gustavo A. Madero y Tlalpan) y en 2011 (Álvaro Obregón y Milpa Alta).

Por último, en la administración de Miguel A. Mancera, el enfoque se ha modificado para potencializar el desarrollo sólo en ciertas zonas delimitadas, lo cual no ha estado exento de problemas y polémica, como fue el fracaso de las denominadas Zonas de Desarrollo Económico y Social (Zodes).

La lógica de creación de estas zonas, anunciadas en 2013 para arrancar su implementación definitiva en 2015, tenía como objetivo principal la atracción de población a zonas de la ciudad, que a pesar de sus potencialidades —principalmente su localización—, estaban desaprovechadas en términos de densidad poblacional, oferta de servicios y/o espacios públicos, con un enfoque agregado de intervención y renovación urbana.

Hay que subrayar que en noviembre de 2016 fue promulgada la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, con la cual se establecen las normas básicas para ordenar el uso del territorio y establecer la concurrencia de la federación, de las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales para regular los asentamientos humanos en el territorio nacional. Por tanto, es necesario homologar y actualizar la Ley de Desarrollo Urbano para lograr el aprovechamiento intenso del suelo urbano.

Actualmente, nos encontramos en un proceso de transición política que establecerá un nuevo marco legal derivado de la aprobación de la constitución de la Ciudad de México. Se implementará el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, y con ello una nueva forma institucional de planear la ciudad.

Es importante sentar las bases de una metrópoli sustentable y democrática basada en una planeación urbana con visión de largo plazo que responda a los lineamientos de la Nueva Agenda Urbana. Por ello, bajo una visión multidisciplinaria y ciudadana, hay que romper la tensión entre políticos, técnicos y especialistas, a fin de armonizar sus esfuerzos para el mejoramiento del hábitat y la prosperidad capitalina.

Diagnóstico y perspectiva de la CDMX. Los factores clave

La Ciudad de México ha tenido un crecimiento distante, disperso y desconectado, lo cual es un reflejo de la debilidad de sus instituciones de planeación e intervención urbana. Es cierto que existen marcos legales específicos, pero la aplicación de las políticas y programas están dispersos en numerosas dependencias, federales y locales, las cuales no tienen capacidad para incidir de manera efectiva en el desarrollo urbano.

Hay que dimensionar el peso que tiene la ciudad a nivel nacional. En todo el país, 63.8 millones de personas viven en zonas metropolitanas, de las cuales 20.8 millones (32.6%) habitan en la Zona Metropolitana de la urbe de México. Esto la ubica como la cuarta capital más poblada del mundo, aunque se prevé, por parte de la ONU, que descienda al décimo para el año 2030 (ONU, 2014). Si bien la Ciudad de México tuvo un crecimiento poblacional total positivo, esta entidad ocupa el segundo lugar en saldo neto migratorio negativo, pues entre 2010 y 2015 perdió 4.4% de sus habitantes.

Este escenario de dispersión y baja densidad se sustenta en el uso del automóvil particular. Para el 2000 en esta capital se tenía un índice de motorización de 396 vehículos por cada mil habitantes; para 2010 se incrementó a 471, y para 2014 llegó a los 535, lo cual se traduce en uno de los más altos a nivel mundial. Estos números se diluyen a nivel metropolitano, pero permanece la tendencia a un mayor crecimiento en las tasas de motorización que de crecimiento poblacional (INEGI, 2015; ONU-Hábitat, 2011).

Pese al predominio espacial que tienen los vehículos particulares, éstos sólo cubren la demanda de movilidad de poco menos del 30% de la población de la ciudad. Estimaciones del *Institute for Business Value* señalan que quienes viven en el Estado de México y trabajan en la Ciudad de México pasan un promedio de cuatro horas diarias en transporte.

De acuerdo con la Secretaría de Movilidad, desde los 58 municipios mexiquenses se realizan 4.2 millones de viajes a distintos puntos de las 16 delegaciones de la Ciudad de México, utilizando vehículos precarios, inseguros y con escasa o nula integración con otro tipo de

transporte: 52% de estos viajes se realiza en microbuses, y sólo 29% en algún modo de transporte masivo integrado. A este escenario se suma la nula integridad en políticas, proyectos y tarifas de transporte.

Según estimaciones del Instituto Mexicano para la Competitividad, lo anterior implica que diariamente se pierdan 3.3 millones de horas-hombre, es decir, horas que una persona podría invertir en un trabajo. Cada año se suman pérdidas económicas por 33 mil millones de pesos (mmp), lo que representa 1% del producto interno bruto.

Transición demográfica y desigualdad

Al mismo tiempo, la Ciudad de México es un polo económico que ofrece altos niveles de bienestar y que tiene una gran capacidad para atraer inversiones. Es la entidad con el mayor índice de desarrollo humano del país, en la cual se construyeron 14.3 millones de metros cuadrados, en el periodo 2013-2016, según estimaciones de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios, con una inversión equivalente a más de 176 mmp.

Los beneficios de la inversión y el crecimiento no están al alcance de todos los sectores sociales. En los últimos cuatro años, el precio de la vivienda tuvo un incremento promedio de cerca de 40%, cifra muy superior al casi 26% registrado a nivel nacional. De acuerdo con la revista Forbes, la Ciudad de México es la sexta más cara a nivel mundial para rentar una vivienda, en relación con los ingresos promedio de su población.

Por ello, esta capital expulsa habitantes a niveles acelerados. Mientras la población nacional creció 47% entre 1990 y 2015, en la CDMX únicamente creció 8.3%. En tanto, la mancha urbana en la Zona Metropolitana ha crecido en forma desproporcionada, generando los problemas ya descritos de movilidad, costos para las familias y su calidad de vida.

El perfil del habitante de la ciudad está cambiando. La edad promedio pasó de 31 años en 2010 a 33 en 2015. El 70% de la población se encuentra en el rango de edad productiva (15-64 años), contándose con la menor razón de dependencia económica del país (42 dependientes por cada 100 en edad laboral). Esto se refleja en un proceso

natural de envejecimiento, lo que significa cambios considerables en los requerimientos de vivienda, infraestructura y equipamiento.

En términos de densidad, cada vez hay menos ocupantes por vivienda, pues entre 1990 y 2015 pasó de 4.6 habitantes por vivienda a 3.4. A pesar de ello, la demanda de vivienda no ha disminuido, sino todo lo contrario, el mercado de vivienda crece casi 10 veces más rápido que la población.

Escasez de agua e inversión

Uno de los graves problemas que afectan la sustentabilidad de la Ciudad de México es la escasa disponibilidad de agua: la ciudad y su región hidrográfica cuentan con 0.7% del agua renovable del país. Esto se traduce en una disponibilidad de sólo 152 m³/hab/día, lo que obliga, en un primer orden, a extraer de los mantos subterráneos el doble de lo que se recarga, y a construir soluciones como el Sistema Lerma-Cutzamala, el cual trasvasa agua de otras cuencas mediante obras que implican una fuerte inversión en construcción y costos operativos (López-Morales, 2016).

A pesar de ello, es una de las ciudades con mayor índice de consumo, pues supera los 500 l/hab/día en promedio. A esto se le adiciona 41% que se pierde en fugas, por redes de agua potable y drenaje que ya rebasaron, con más de 50 años, su tiempo de vida útil.

Para 2017 el Sistema de Aguas de la Ciudad de México contará con un presupuesto de 11.5 mmp, de los cuales 70% se aplicará en gasto operativo y el resto para inversión. Para dimensionar el tamaño del reto que enfrentamos en este rubro, de acuerdo con estimaciones del secretario de Finanzas, arreglar las fugas que tiene el sistema de distribución hidráulica requiere cuando menos 30 mmp; en tanto, la cuenca hídrica necesita una inversión de más de 160 mmp.⁴

Por eso no es exagerado afirmar que debido al agotamiento de las fuentes utilizadas hasta el momento y considerando la elevada inversión que se requiere para su mantenimiento, en el corto plazo pode-

⁴ Datos proporcionados por Edgar Amador Zamora, secretario de Finanzas de la Ciudad de México, durante su intervención en el foro "Reflexiones en torno a la verdadera riqueza de la Ciudad de México. Construyendo una agenda urbana", 14 de marzo de 2017, disponible en <https://comisiondevivienda.wordpress.com/>.

mos enfrentar una severa crisis de agua. Por lo pronto, basta revisar someramente los diarios para constatar que las protestas por la escasez del servicio son cada vez más frecuentes.

Formas de financiamiento

Uno de los temas que debe colocarse en el centro del debate es el futuro y los beneficios de la cuantiosa inversión inmobiliaria que se está realizando en esta ciudad. En este sentido, además de las protestas y la oposición de los vecinos registrados en los diarios, y al recorrer las principales avenidas se puede observar una gran cantidad de edificaciones de todos los tamaños que se están construyendo.

La inversión de 176 mmp registrada en el periodo 2013-2016 es tal vez la más grande en la historia de la CDMX, la cual está vinculada con la tasa de crecimiento económico. Al cierre del 2016, mientras que el PIB nacional creció a una tasa de 2%, el de la ciudad lo hizo al 4%. Por ello, es posible sostener que basar el desarrollo en los sectores inmobiliarios y de servicios ha sido exitoso hasta cierto punto, pues es necesario reconocer que la cuantiosa inversión inmobiliaria ha rebasado nuestra estructura jurídica, que no la reconoce cabalmente y, por tanto, no la sabe captar ni distribuir.

De acuerdo con Gustavo Gómez Peltier, consultor de este sector, en el Código Fiscal existen 10 factores de cobro: se logró recaudar 8.5 mmp por impuestos al sector inmobiliario durante el periodo ya señalado; sin embargo, de haberse cobrado de manera adecuada las medidas de mitigación, las empresas hubieran invertido otros 12.3 mmp más, en obras de beneficio social y colectivo. Además, si las delegaciones tuvieran facultades para aumentar el potencial productivo de estos desarrollos tan sólo en un 35%, con ello hubieran cobrado 15.4 mmp adicionales. De tal manera que en lugar de los 8.5 mmp captados, se hubieran cobrado y generado recursos para mejorar el desarrollo urbano hasta por 36.2 mmp.⁵

El análisis y la propuesta de Gómez Peltier asumen el principio de que los ingresos fiscales cumplen un objetivo redistributivo regional y que los ingresos por mejoras y plusvalías deben atender objetivos

⁵ Datos ofrecidos durante su intervención en el foro “Reflexiones en torno a la verdadera riqueza...”.

locales. Con ello se atendería el justo reclamo de inversionistas y ciudadanos, quienes se inconforman constantemente porque los pagos por mejoras se van a la tesorería y nunca o muy difícilmente regresan a la zona donde se generaron.

Un dato comparativo y una reflexión final. Los ingresos propios que genera el Sistema de Transporte Colectivo (Metro) de la Ciudad de México provienen en un 94% de las tarifas que pagan los usuarios; en cambio, los ingresos propios del Metro de Hong Kong provienen de la explotación de sus bienes inmobiliarios. Una vez más, es necesario revisar este tema con el lente de una política pública que busca aprovechar la riqueza de la ciudad en beneficio del bien común y del financiamiento de su desarrollo.

De la transición a la planeación

La Ciudad de México está inmersa en una gran transición jurídica. La nueva Constitución promulgada el pasado 5 de febrero establece en su artículo 12 el derecho a la ciudad, el cual consiste “en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente”.

En este mismo artículo se define a este privilegio como un “derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social, y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía”.

Para garantizar esto y hacer realidad la urbe visualizada por la Constitución, es necesario resolver los problemas planteados en este texto. Contar con un sistema integral y riguroso de planeación, que nos permita crear los instrumentos legales, institucionales y administrativos que incentiven y coordinen los esfuerzos ciudadanos, que sancione los abusos, y que a través de las nuevas tecnologías estén blindados contra la discrecionalidad, la opacidad y la corrupción.

La planeación y futuro de las ciudades es el gran tema de las políticas públicas. Aquí están en juego las soluciones a los problemas estructurales que afectan a millones de personas. El crecimiento dis-

perso y la falta de conectividad entre hogares y empresas, la falta de transporte, la vivienda inasequible, la contaminación y la escasez de agua, son algunos de los problemas que limitan el bienestar y las oportunidades de desarrollo de la mayoría de las familias mexicanas.

Transparencia en el proceso administrativo de desarrollo urbano como condición de la ciudad compacta

Estructura actual de la normatividad urbana, opacidad y corrupción

Actualmente el proceso administrativo de desarrollo urbano es atravesado por muchos trámites que lo entorpecen y complican. A esto se suma la gran cantidad de normas que hay que cumplir —muchas de ellas contradictorias, lo que contribuye a la opacidad y la falta de transparencia—, así como a la aparición de nuevos trámites, no siempre-benéficos.

Parte importante del origen de la corrupción es la sobrerregulación. Existe un marco normativo con 12 leyes enfocadas al tema de la planeación y desarrollo urbano, entre ellas se encuentran las de movilidad, vivienda, protección civil, participación ciudadana, que no cuentan con la adecuada transversalidad en el tema, además de 16 programas delegacionales, 45 parciales y 1,500 normas que operan en diferentes niveles de ordenación.

Los trámites complicados y los retrasos con frecuencia obligan a algunos empresarios a claudicar y abandonar sus proyectos, otros deciden continuar sin sujetarse a los trámites requeridos (véase Imagen 2); de hecho, optando por el sector informal, éstos, al tratar de pasar desapercibidos por las autoridades, limitan significativamente su potencial de crecimiento y creación de empleos. La informalidad no sólo crea inseguridad para las empresas y los trabajadores, sino que también los priva del acceso a apoyos gubernamentales, minando las fuentes de ingreso.

Corrupción en los procesos de desarrollo urbano

La construcción de todo tipo de desarrollo inmobiliario, particularmente de vivienda, se encarece por el alto costo del suelo y la corrup-

ción ahuyenta a la inversión, y entorpece el desarrollo de proyectos. Esto vulnera a los sectores de más bajos ingresos porque no pueden pagar y tienen que alejarse a la periferia de la ciudad.

En promedio, los sobornos equivalen a 10.9% del valor de las transacciones y a 34.5% de las ganancias en proyectos públicos que se desarrollan, siendo el tema de la infraestructura y el desarrollo urbano uno de los sectores más propensos a los sobornos.

“La corrupción varía de formas a lo largo de la vida de los proyectos; los riesgos y experiencias adversas cambian de acuerdo a los accionistas y se circunscriben a los contextos culturales”.⁶ Por consiguiente, el uso de la tecnología y las herramientas digitales jugarán un papel central en los esfuerzos futuros contra ese flagelo.

Las dádivas a diversos funcionarios, la entrega de materiales en especie, el abuso de desarrolladores a través de normas de construcción como la Norma de Ordenación General 26 —actualmente suspendida— son prácticas comunes. Por parte de funcionarios del gobierno, se exige su “mochada” para “agilizar” trámites, alcanzando entre 3 y 5% del precio de cada vivienda construida (Imagen 2).

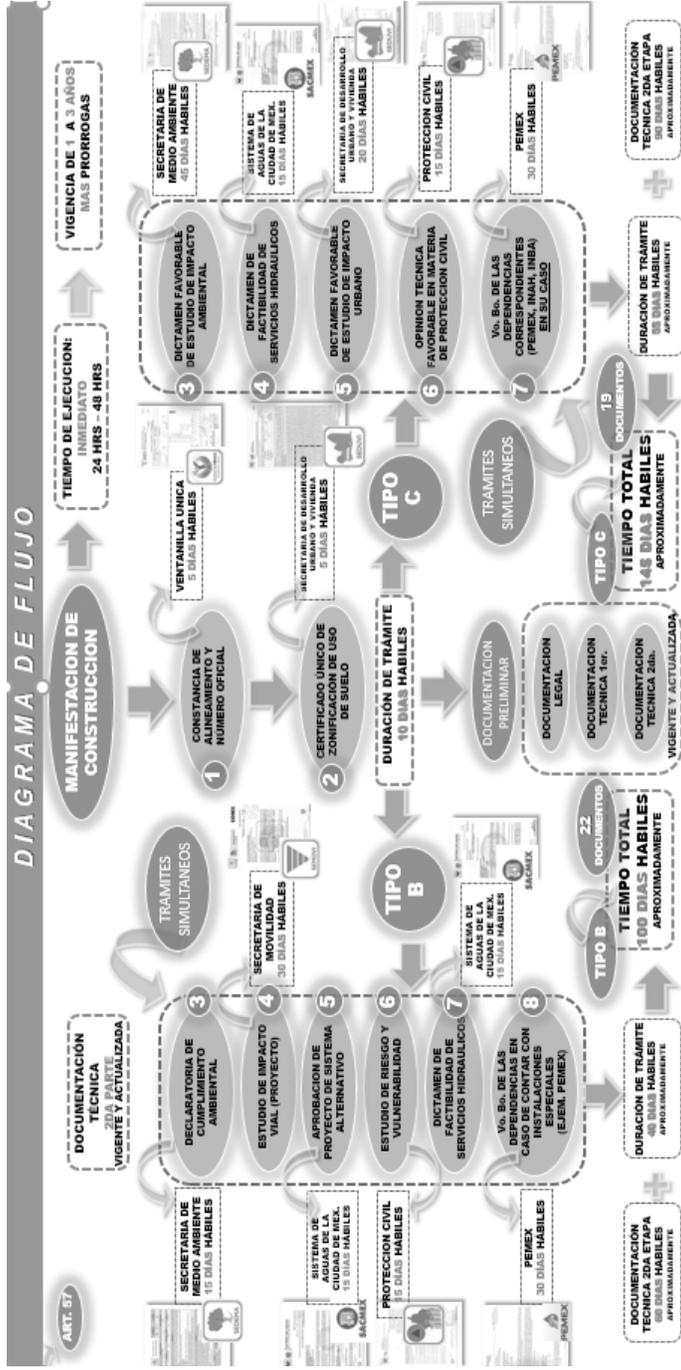
Es por esto, que la producción de vivienda se ha reducido y encarecido, ejemplo de ello es que entre 1996 y 2000 se produjeron alrededor de 20 mil viviendas al año y que actualmente sólo se producen 18 mil; no obstante, la demanda es de casi 50 mil viviendas anuales.

La ciudad se ha convertido en una urbe en la que sólo pueden habitar las personas con altos ingresos, debido a un proceso administrativo atravesado por la corrupción. Es por ello que Pablo García (2016) sentencia que: “La tristeza de nuestra ciudad es que se ha vuelto una ciudad elitista, donde es más fácil hacer un edificio lujoso o una residencia, que construir vivienda de interés social”.

El elevado costo del suelo explica en gran medida el constante incremento en los precios de la vivienda. Además, existe una gran cantidad de normas que cumplir, muchas de ellas contradictorias, lo cual sirve para generar más procesos de corrupción.

⁶ Con base en algunos de los resultados del estudio “Construyendo las bases para la confianza y la integridad”, el 9 de marzo de 2017, el Foro Económico Mundial lanzó un nuevo reporte sobre los niveles de confianza en las industrias de la infraestructura y el desarrollo urbano y su conexión en el combate a la corrupción.

Imagen 2. Diagrama de flujo del proceso administrativo de desarrollo urbano



Fuente: Arq. Sergio Henriquez.

Lo anterior se refleja en la falta de dinamismo del sector inmobiliario. En otros países las personas cambian de residencia hasta siete veces a lo largo de su vida; en cambio en México sólo cambiamos 1.5 ocasiones, precisamente por la escasez de vivienda.

Según Ignacio Cabrera, representante de la Coparmex, los empresarios se quejan de que tienen que pagar más por sobornos que por los propios trámites; y que seguramente a “alguien no le conviene acabar con este ilícito”. Es por ello que existe la necesidad de contar con una ley y una planeación integral, de largo plazo.

En suma, hay que desarrollar una visión integral que amplíe oportunidades de vivienda para todos los sectores de la ciudadanía atendiendo el serio problema de corrupción que se presenta en los procesos de desarrollo urbano de nuestra urbe.

Propuesta urbana para consolidar la nueva agenda urbana

Gobierno digital, trámites simplificados y transparencia

Frente al panorama anterior, es necesaria la utilización extensiva, intensiva y estratégica de las tecnologías de la información, especialmente de internet y las telecomunicaciones (TIC), en las actividades del gobierno y la administración pública, que pueden representar una herramienta de eficiencia y transparencia por parte de los gobiernos.

La simplificación de los procesos burocráticos mediante la implementación de una moderna plataforma digital que permita operar, ingresar y dar seguimiento a los diversos procesos que se requieren para la obtención de licencias, permisos, consultas de información, son herramientas relevantes para transparentar y agilizar la interacción gobierno-ciudadanía.

Es imperativa la optimización y garantía de un proceso democrático que se opere desde la coordinación entre políticas y de coherencia regulatoria, acercando y facilitando la simplificación administrativa a la sociedad en general. Se tiene que auxiliar a la ciudadanía respecto a los obstáculos de horario, cercanía geográfica o gestoría irregular.

Aunque en una primera instancia el impacto en el plano físico no sea inmediato o medible con prontitud, sus repercusiones en el tejido social y en la construcción de confianza entre la ciudadanía y las entidades de gobierno —así como el incentivo para el emprendurismo local— son robustos ejes de crecimiento que generan una respuesta inmediata positiva.

El gobierno digital se apoyará en la transparencia y rendición de cuentas, y serán los pilares transformadores de los modelos de gobernanza de la ciudad. Las llamadas sociedades del conocimiento, aquellas que potencializan las redes digitales para impartir y expandir la información disponible para su retroalimentación inmediata e interactiva, amplían la promesa de ciclos virtuosos y crecientes de innovación, y despierta la expectativa de lograr una sociedad más abierta, interdependiente, diversa, horizontal, y al mismo tiempo compleja y ascendente. En ella se desarrollarán nuevos modos de relación, comunicación y coordinación social que permiten un mejor y más directo control sobre las entidades gubernamentales. Es un ejercicio directo de democracia y participación ciudadana.

Es necesario detallar que esta iniciativa, por sí misma, significa una labor de mayor coordinación y colaboración entre entidades gubernamentales que puede ser potenciada a una dimensión aún más amplia, no sólo ligada al proceso administrativo o burocrático, sino también al de planeación —especialmente en lo referente al proceso del desarrollo urbano, tanto local como federal y metropolitano— y de gobierno.

A nivel de política urbana se necesitan cambios estructurales y de reinención de modelos estructurales que respondan a las nuevas necesidades de transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía. La interacción entre el gobierno y la sociedad se potencializa de manera positiva. Se debe entender que la digitalización, *per se*, no es la meta, sino una herramienta para lograr un gobierno inteligente que maximice sus capacidades y potencialice su alcance e impactos.

*Sistema de Información Integral, Diagnóstico,
Monitoreo y Evaluación del Desarrollo Urbano (SIIMIDE)*

El SIIMIDE se propone establecer y consolidar como una herramienta digital basada en un Sistema de Información con referencia Geográfica

(SIG).⁷ Se concentrará la información referente a la tramitología para las licencias, permisos necesarios, y cualquier construcción, así como los determinantes de su aprobación, la normatividad aplicada para la Planeación y el Desarrollo Urbano, las políticas de orden ambiental a cargo del Instituto de Planeación y Prospectiva de la Ciudad de México.

Su objetivo sería generar un nuevo planteamiento normativo y legal que modernice el esquema, la metodología y efectividad de la planeación urbana, con un enfoque de ordenamiento del territorio, fundamentado en una metodología racional, científica, cualitativa y cuantitativa, considerando la simplificación, digitalización, sistematización, coordinación y optimización de recursos e insumos informativos existentes, así como diversas disposiciones administrativas e implementar un Proceso Administrativo del Desarrollo Urbano.

De manera específica el SIIMIDE persigue los siguientes objetivos:

- Generar el marco normativo necesario para sistematizar el proceso de planeación y administrativo del desarrollo urbano, a través de una herramienta tecnológica digital y transparente (SIIMIDE) en la que participen todas las instancias involucradas en materia urbana y relacionadas con el tema;
- Crear el sistema de Simplificación, Digitalización y Transparencia del Proceso Administrativo del Desarrollo Urbano (SIIMIDE), herramienta digital de planeación urbana, basado en un Sistema de Información Geográfica (SIG) y una plataforma pública de representación e interacción, que permita monitorear, analizar y evaluar el desarrollo urbano, a partir de la factibilidad de servicios, infraestructura y las cargas territoriales, de actualización inmediata;
- Hacer eficiente, socializar y consolidar la planeación urbana como instrumento de equilibrio, democracia y sus mecanismos de participación ciudadana, de transparencia, de fundamentación de sus acciones y decisiones, su financiamiento y, en general, del ordenamiento del territorio;

⁷ El medio que sistematiza la información de los instrumentos de planeación de la ciudad, a través de una base cartográfica única.

- Permitir que el SIIMIDE tenga las facultades necesarias para la concentración de información y de bases de datos de todas las instancias que intervienen en el tema del desarrollo urbano y la planeación territorial, y el manejo y correlación entre dicha información;
- Consolidar la metodología sobre la que se fundamente la toma de decisiones en la materia, mediante el uso del SIIMIDE, incluyendo su monitoreo y evaluación de políticas públicas y acciones;
- Crear planes de ordenamiento territoriales basados en el SIIMIDE, ecuanímenes con la infraestructura, cobertura de servicios, polígonos de carga existente para evitar el crecimiento no planificado, fundamentándose en un desarrollo por polígonos previamente evaluados y aprobados;
- Priorizar los proyectos de obra de beneficio social, específicamente infraestructura, transporte y espacio público, de alta calidad y términos de diseño, que respondan a las necesidades planteadas en un esquema holístico y en los lugares con mayor necesidad de éstos.
- Establecer un esquema normativo claro que permita a las autoridades competentes la congruencia y coordinación en la toma de decisiones a diversos niveles de las entidades de la administración pública que convergen en el tema;
- Combatir la corrupción, transparentando el proceso de planeación y fundamentación de la toma de decisiones, de las autoridades con la ciudadanía, y del monitoreo público de las obras y acciones propias del proceso de desarrollo urbano;
- Armonizar las funciones y atribuciones entre distintos niveles de gobierno, esferas de competencia y organismos, que permita integrar la información que cada dependencia genera en una sola plataforma, de acceso fácil y simplificado, que incluya una visión territorial del suelo urbano y de conservación, como elementos cohesionados que requieren soluciones particulares y puntuales;
- Simplificar los procesos administrativos mediante la implementación de una plataforma digital que permita operar, ingresar y dar seguimiento a los diversos procesos que se requieren para la obtención de licencias, permisos y consultas de información,

transparentando y agilizando la interacción gobierno-ciudadanía, creando un marco público de vigilancia y monitoreo;

- Forjar y potenciar la recuperación de plusvalías generada por la urbanización vinculada al desarrollo urbano, como un mecanismo eficaz y transparente de financiamiento de mitigaciones de los efectos y terciarización de los impactos de tales actividades, y que, a su vez, potencialice la infraestructura y espacios públicos, en beneficio de la ciudad y sus habitantes en general, diagnosticando los puntos en donde más se requiere, con base en la información contenida en el SIIMIDE.

A partir de estos objetivos, el SIIMIDE busca mejorar la gobernanza, en materia urbana, bajo dos aspectos fundamentales del gobierno digital:

1. Mayor énfasis en los Sistemas de Información Geográfica para administrar el intercambio de información entre las diferentes instancias de gobierno y la ciudadanía.
2. La información compartida es la base fundamental para tomar mejores decisiones urbanas desde todos los sectores involucrados en el ámbito urbano.

Se debe iniciar una cartografía base que sea consensuada y universalmente accesible para todas las entidades gubernamentales y académicas que cuente con datos de redes de infraestructura, tanto de servicios urbanos como de transporte público, que permita la exacta visualización por tipo y características de cobertura, tanto de la ciudad como de una manzana o lote, densidades poblacionales existentes, marcos normativos vigentes, valores catastrales y comerciales del suelo, proyectos futuros en materia de vialidades, transporte y de carácter inmobiliario, así como de acceso a los estudios de impacto ambiental y urbano generados por los grandes desarrollos inmobiliarios de un lote o polígono en particular, que incluya los impactos a la infraestructura existente, a los servicios urbanos y a la red de movilidad.

Esto permitirá tener al tanto a la ciudadanía y a las diferentes ramas de la administración pública de las repercusiones de estos nuevos detonadores urbanos.

A este sistema integrado de información con referencia geográfica se podrá acceder de forma pública y se irá actualizando de forma constante e interactiva, conforme cada dependencia y elemento integrado en él generen nuevos datos, análisis y estudios, con el fin de generar un diagnóstico detallado y fiel a la realidad que permita generar diversos horizontes de planeación, tanto a nivel entidad como delegacionales o de colonia, que faciliten la generación de los correspondientes programas y planes de desarrollo y manejo.

Se generará una constante retroalimentación entre secretarías, para afinar y coordinar las políticas a aplicar, especialmente en zonas de alta sinergia, como las áreas patrimoniales, de reciclamiento, de suelo de conservación, de re-densificación o de integración metropolitana.

Esta herramienta representa un nuevo proceso en la planeación al quedar constantemente referida en la ciudadanía cualquier proyecto o intervención que genere o actualice nuevos programas de desarrollo. La generación de polígonos especiales, áreas de gestión, transferencia de potencialidades, entre otras cosas, podrían ser vigiladas a detalle por todos los sectores interesados.

Así, todos los demás instrumentos de planeación urbana que sean generados por las dependencias gubernamentales deberán estar sustentados en este sistema integrado para responder puntualmente a sus esferas de control, pero a su vez, a las necesidades adyacentes que este tipo de planeación involucra, y cuyos impactos no son independientes entre sí, sino que van profundamente correlacionados.

Para ello es indispensable simplificar, digitalizar y transparentar el proceso administrativo de desarrollo urbano. Sin duda, eso logrará consolidar las metas de la herramienta digital SIIMIDE, las cuales, a largo plazo, plantean:

- Generar una sola estructura para los temas de planeación y ordenamiento territorial, bajo la cual se subordinan las restantes que contempla la ley, y aquellas que, a futuro, se establezcan, así como la gestión integral del territorio, tanto urbano como el suelo de conservación.

- Fundamentar el desarrollo urbano a partir de obtener factibilidades de agua, infraestructura, movilidad, capacidad de densificación, riesgos, cantidad, cobertura y calidad de los espacios públicos y equipamientos, servicios, mezcla de usos, etcétera.
- Crear un sistema eficiente y efectivo de captación de plusvalías que financie vivienda social asequible, inversiones en equipamientos y espacios públicos, así como en infraestructura de movilidad en zonas que así lo ameriten.
- Rescatar el espacio público, fundamentado en un diagnóstico preciso.
- Formar políticas de planeación que contrarresten la segregación, el desplazamiento, la gentrificación, la dispersión y la desconexión.
- Establecer el desarrollo orientado del transporte como prioritario para el establecimiento de polígonos susceptibles de desarrollo.
- Garantizar la existencia de proyectos de vivienda asequible, accesible y que atienda las demandas de los grupos vulnerables.
- Avalar proyectos y programas de infraestructura acorde con las necesidades de crecimiento, vinculados y coordinados con el resto de los temas expuestos.

La información, el intercambio de datos y la transparencia serán los principales bastiones del gobierno en la era digital. Esta herramienta busca ser parte fundamental en esta transición.

Hay una oportunidad de abatir la corrupción que se presenta en el proceso administrativo de desarrollo urbano y optimizar el crecimiento sustentable de la ciudad. La rendición de cuentas y la transparencia es fundamental en este proceso a fin de alcanzar la resiliencia y sostenibilidad urbana.

La nueva agenda urbana requiere que los políticos asuman un análisis crítico sobre el modelo de crecimiento y actúen, en consecuencia, bajo un instrumento como el SIIMIDE, que oriente el sano desarrollo urbano con base en principios técnicos y científicos que beneficien a la ciudad y sus habitantes.

Conclusiones

Las metrópolis son polos de desarrollo que concentran empleos, inversión y una alta competitividad. Sin embargo, la falta de una intervención pública y política adecuada las ha convertido en escenarios de una grave desigualdad, atrofiadas para la movilidad y resueltas a expulsar a las familias de más bajos recursos.

Políticos, urbanistas y ciudadanos debemos definir qué tipo de ciudad queremos; cuáles son las fortalezas y debilidades de ésta y elaborar leyes y normas que le den certeza jurídica a las formas actuales y nuevas de financiamiento.

Requerimos una planeación que genere la transparencia y rendición de cuentas; que aliente la inclusión social y promueva la igualdad de género. Para ello requerimos una planeación que reconozca el valor de la organización y la participación social.

Es necesario alentar nuevas formas de movilidad que inciten un desarrollo orientado al transporte, que reconozca el valor y prioridad que debe tener el transporte público y el uso de medios alternativos.

Debemos dar incentivos al uso de ecotecnias, a fin de que sean asequibles y relevantes para la protección del medio ambiente.

Las acciones afirmativas en todos estos rubros permitirán construir un proyecto político de vanguardia, que le dará valor agregado a la política tradicional y que apuntará en la búsqueda de soluciones que esperan millones de familias.

La nueva constitución de la CDMX garantizará el derecho a ésta a través de instrumentos jurídicos, administrativos, financieros, fiscales y de participación ciudadana para hacer efectivas las funciones social, económica, cultural, territorial y ambiental de la urbe. Es una oportunidad para reformular el proyecto de ciudad que se requiere y garantizar que sea incluyente, compacta y sustentable con un nuevo modelo. Como parte de las leyes constitucionales aprobadas por la Asamblea Legislativa, el Sistema Integral de Información que se propone en este documento quedó integrado en el artículo 121 de la nueva Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, y en los artículos 13 y 72 de la Ley Orgánica del Congreso. Ahora falta aterrizar estas normas en nuevas instituciones e impulsar una nueva Ley de Desarrollo Urbano.

Bibliografía

- Arizpe, Lourdes (1983), “El éxodo rural en México y su relación con la migración a Estados Unidos”, *Estudios Sociológicos del Colegio de México*, vol. I, núm. 1, enero-abril, 1983, pp. 9-33. México.
- Asamblea Legislativa de la Ciudad de México (2017), *Relatoría del foro “Reflexiones en torno a la verdadera riqueza de la Ciudad de México. Construyendo una agenda urbana”*, Comisión de Vivienda, 14 de marzo de 2017, en <https://comisiondevivienda.wordpress.com/>.
- Castells, Manuel (2008), *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI Editores.
- Centro Mario Molina (2012), *Evaluación de la sustentabilidad de la vivienda en México*, CDMX, Centro Mario Molina, en http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2012/09/14.Evaluaci%C3%B3nSustentabilidadViviendaM%C3%A9xico_fin.pdf (consulta: abril de 2017).
- Centro Mario Molina y otras instituciones (2006), *6 estrategias de acción para la Zona Metropolitana del Valle de México*, México.
- Coulomb, René (2016), *Prácticas y representaciones sociales frente a las transformaciones de la ciudad central. Habitar la centralidad urbana (ii)*, pp. 9 -29, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Delgadillo, Víctor (2012), *El derecho a la ciudad en la Ciudad de México. ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal? Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 9, núm. 18, enero-abril, pp. 117-139, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Dietmar Ofenhuber, Carlo Ratti (ed.) (2014), *Decoding the City. Urbanism in the Age of Big Data*, Basel, MIT, USA, Birkhäuser Verlag.
- Fried, M.H. (1972), *La evolución política de la sociedad*, Nueva York.
- García de los Reyes, Juan Carlos (2016), ¿Qué es una ciudad compacta? Blog de Juan Carlos García de los Reyes, en <http://granadablogs.com/gr-arquitectos/2016/04/14/que-es-una-ciudad-compacta/> (consulta: abril de 2017).
- INEGI, *Índice de motorización por entidad federativa, 2000 a 2015*, en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mamb137&s=est&c=2160> (consulta: abril de 2017).

- López-Morales, Carlos A. (2016), *Administración del agua en el Valle de México: escasez, confianza y negocio privado*, Ciclo de Conferencias “El saber del agua”, 5 de septiembre, México, UNAM, en www.agua.unam.mx (consulta: abril de 2017).
- Molinari, Ma. Sara, Luz María Brunt y Ma. Luisa Acevedo (1996), *Educación inter étnica*, México, INAH-Colección Científica.
- ONU (2014), *World Urbanization Prospects*, en <https://esa.un.org/unpd/wup/> (consulta: abril de 2017).
- ONU-Hábitat (2011), *Estado de las ciudades de México*, en <http://onu-habitat.org.mx/index.php/reporte-del-estado-de-las-ciudades-de-mexico-2016> (consulta: abril de 2017).
- ONU-Hábitat, Banco de Desarrollo de América Latina (2014), *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina*, en <http://publicaciones.caf.com> (consulta: abril de 2017).
- Páramo, A. (2014), “Población flotante en el Centro Histórico. Hasta dos millones de visitas puede alcanzar el primer cuadro del DF, pero los objetivos de repoblarlo han fracasado”, *Excélsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2014/01/12/937838>.
- Pradilla, Emilio (2015), “De la ciudad compacta a la periferia dispersa”, *Ciudades*, núm. 106, abril-junio, Puebla, México, RNIU.
- Quiróz Rothe, Héctor (2003), *El malestar por la ciudad*, México, UNAM.
- Reporte Global en Asentamientos Humanos de ONU-Hábitat (2015), *Reporte nacional de movilidad urbana en México, 2014-2015*, en <http://conurbamx.com/home/wp-content/uploads/2015/07/Reporte-Nacional-de-Movilidad-Urbana-en-Mexico-2014-2015-Final.pdf> (consulta: abril de 2017).
- Sedesol, Coordinación de Subdirección de Proyectos Estratégicos (2014), *La expansión de las ciudades. Ecos del desarrollo urbano*, en https://www.academia.edu/30672852/_La_expansi%C3%B3n_de_las_ciudades_1980-2010_por_Sedesol (consulta: abril de 2017).
- Smith, Neil (2012), *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*, Madrid, Creative Commons.
- Soja, Edward y Miguel Kanai (2008), “The urbanization of the world”, en Ricky Burnett y Dejan Sudjic (eds.), *The Endless City: The Urban*

- Age Project*, pp. 54-69, Londres, The London School of Economics and Deutsche Bank's Alfred Herrhausen Society.
- Sudjic, Deyan (2007), "Back from the Brink" y José Castillo, "After the explosion", en Ricky Burdett y Deyan Sudjic (eds.), *The Endless City: The Urban Age Project*, Londres, Phaidon Press LTD.
- Valdez, O. (2016), "En 1992, la contaminación llegó a 398 puntos Ime-ca", *Milenio Diario*. Recuperado de http://www.milenio.com/df/398_puntos_imeca_df-contingencia_ambiental_1992decretan_primer_doble_no_circula_0_715128778.html
- Ward, Peter (2004), "México megaciudad: desarrollo y política 1970-2002", México, Miguel Ángel Porrúa/El Colegio Mexiquense.
- Wayne, Cornelius (1986), *Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wisp, Willow (2017), *Teoría del círculo concéntrico*, EAE Business School, en http://www.ehowenespanol.com/teoria-del-circulo-concentrico-sobre_471026/ (consulta: abril de 2017).
- World Economic Forum (2017), *Partnering against Corruption Initiative – Infrastructure and Urban Development Building Foundations for Trust and Integrity*, en http://www3.weforum.org/docs/WEF_PACI_IU_Report_2017.pdf (consulta: abril de 2017).

Requerimientos para la implementación del derecho humano al agua y al saneamiento en México: caso de estudio en el altiplano potosino

Juan Carlos Tejeda González, Violeta Mendezcarlo Silva, Ma. Catalina Alfaro de la Torre y Pedro Medellín Milán

Resumen: El derecho humano al agua y al saneamiento (DHAS, en adelante) fue elevado a rango constitucional en México en 2012 sin que hasta la fecha se haya detallado dentro del marco jurídico nacional; por lo que ha iniciado su vigencia sin la suficiente reflexión para definir los alcances de su aplicación en el contexto nacional. En este trabajo se analizan los requerimientos del DHAS establecidos en la normativa internacional, con base en la gestión actual de este recurso en el altiplano potosino. Los resultados permitieron identificar el estado actual del cumplimiento de este derecho en el contexto vigente de las comunidades de la región, lo que sirvió para proponer medidas correctoras para cumplir con las inobservancias manifestadas al DHAS.

Palabras clave: derechos humanos, agua, comunidades rurales, San Luis Potosí, políticas públicas.

Requirements for the implementation of the human right to water and water sanitation. Case study of the altiplano region in San Luis Potosí

Abstract: The human right to water and water sanitation was promoted to constitutional rank in Mexico in 2012; nevertheless, to this day

Juan Carlos Tejeda González, Universidad de Colima, México. Correo electrónico: tejeda@ucol.mx

Violeta Mendezcarlo Silva, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México. Correo electrónico: violetams2808@hotmail.com

Ma. Catalina Alfaro de la Torre, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México. Correo electrónico: alfaro@uaslp.mx

Pedro Medellín Milán, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México. Correo electrónico: pmm@uaslp.mx

it has not been elaborated upon in the Mexican legal framework. This means that its validity started without the necessary reflection to define the implications of its implementation within the country context. In this work, it had been carried out an analysis of the requirements of the human right to water and water sanitation established in the international legal framework regarding to the current management of this resource in the altiplano region of the state of San Luis Potosí.

The results allowed us to identify the current state of the legal compliance of this human right within the current context of the communities of the region, which also helped to propose corrective measures to fulfill the manifested non-compliances to the human right to water and water sanitation.

Keywords: Human rights, water, rural communities, San Luis Potosí, public policies.

Introducción

El derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico se fundamentó a nivel constitucional en México en 2012 sin que se haya desarrollado aún el marco jurídico necesario que asegure su cumplimiento. Los esfuerzos para aprobar una nueva Ley General de Aguas que defina a detalle las implicaciones de garantizar este derecho en el país, sustituyendo la actual Ley de Aguas Nacionales (publicada el 1 de diciembre de 1992, cuya última reforma es de marzo del 2016), requieren de un análisis más profundo para que se cumplan los requerimientos del marco jurídico internacional, mismos que el Estado mexicano está obligado a cumplir bajo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y su Observación General No. 15 (OG15).

A pesar de que se han realizado varios ejercicios teóricos¹ para comprender el alcance de implementar lo dispuesto en el párrafo sexto del artículo 4° de la Constitución mexicana en el sistema de gestión del agua (Gutiérrez, 2008: 71-90; Jacobo, 2010: 1-27), hay un vacío importante en la doctrina nacional en torno a ejercicios prácticos que

¹ Foro Derecho Humano al Agua: Implicaciones para la planificación y la gestión del agua, 2013 (Colmex); Foro sobre Derecho Humano al Agua y al Saneamiento: problemáticas del centro y norte del país, 2015 (COLSAN).

permitan conocer el estado actual del sistema de gestión del agua a niveles locales, regionales y estatales, y los efectos de la aplicación del DHAS en tales contextos (Domínguez, 2010: 311-350).

En este trabajo se presenta un breve antecedente del contenido del DHAS, con el propósito de entender las implicaciones de cumplir con los requerimientos de cantidad, calidad y asequibilidad descritos en instrumentos jurídicos internacionales a nivel de gestión del recurso. Posteriormente, se presenta un esquema general de la actual gestión del agua en el país, destacando los principios constitucionales orientadores de la propiedad del agua establecidos por el gobierno federal y la política de concesiones de extracción y uso de agua.

También se describe brevemente el estudio de caso con que se realizó el análisis, que consistió en un proyecto para la mejora en el abastecimiento de agua potable en el altiplano potosino, lo que permitió documentar mediante trabajo de campo la situación actual de la gestión del recurso en la región, identificando problemáticas y proponiendo alternativas de solución, en relación con el cumplimiento del DHAS.

Finalmente, se compararon los principales requerimientos del DHAS, definidos en la Observación General No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESCNU), contra el estado actual de la gestión del agua en el altiplano potosino, a través del cual fue posible identificar brechas existentes y definir las medidas necesarias para solventarlas.

De esta forma, resultan como preguntas guía de este trabajo de investigación: ¿cuáles son los alcances del DHAS según la normativa internacional?, ¿cuáles son los alcances de fundamentar este derecho en México?, ¿cuáles son los principales problemas que enfrenta México para su cumplimiento? ¿cómo se refleja este incumplimiento en el altiplano potosino?, ¿cómo se puede mejorar la situación de incumplimiento a partir de lo observado en el tema en estudio?

El derecho humano al agua y al saneamiento (DHAS)

El DHAS fue reconocido internacionalmente por las Naciones Unidas el 28 de julio de 2010 a través de la Resolución 64/292 en asamblea

general. Para México y otros países que firmaron el PIDESC, este derecho fue adoptado por el CDESCNU a través de su OG15 en relación con el estatus de este derecho dentro del PIDESC (artículos 11 y 12 de dicho Pacto). Adicionalmente, México estuvo sujeto al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) del año 2000, donde el Objetivo 7 —“Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”—, Meta 7.C., se enfocó en el DHAS.

La meta señalada incluyó componentes importantes que corresponden con la OG15, expresándose de la siguiente manera: “Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento”, reconociendo que:

1. El mundo está en camino de cumplir con la meta sobre agua potable, aunque en algunas regiones queda mucho por hacer;
2. Se necesitan esfuerzos acelerados y específicos para llevar agua potable a todos los hogares rurales;
3. El suministro de agua potable sigue siendo un desafío en muchas partes del mundo;
4. Dado que la mitad de la población de las regiones en vías de desarrollo carece de servicios sanitarios, la meta de 2015 parece estar fuera de alcance;
5. Las diferencias en lo que respecta a cobertura de instalaciones sanitarias entre zonas urbanas y rurales siguen siendo abismales;
6. Las mejoras en los servicios sanitarios no están llegando a los más pobres.

De ahí que la plena vigencia del DHAS depende de la atención de las brechas y problemas reconocidos en los puntos 2, 4, 5 y 6. En tanto que:

- a) Según datos de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), para 2010 en México la cobertura nacional de agua potable alcanzó 90.9% de la población.² Esto es superior al promedio mundial que ronda el 89%, pero menor al estimado para América Latina y El Caribe, cuya cobertura

² http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/BookonGoodPractices_sp.pdf

va sobre el 94%, también por debajo de países como Estados Unidos, Francia y Canadá. La cobertura de agua a nivel nacional se incrementó 16% entre 1990 y 2010, pasando de 78.4 a 90.9%. En el mismo periodo, la cobertura en zonas urbanas pasó de 89.4 a 95.6%, mientras que, en las zonas rurales, aunque siguió siendo baja, pasó de 51.2 a 75.7% (Semarnat, 2014).

- b) Los avances nacionales en materia de saneamiento para 2008 no se expresan en un sentido diferente a las preocupaciones de cumplimiento de los ODMs (Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento, 2009). La cobertura sanitaria en zonas urbanas apenas alcanzó 86.4%, en zonas rurales tan sólo 6%. Apenas 40.2% de las aguas residuales del país recibe algún tipo de tratamiento. Los mexicanos que no reciben agua potable en sus viviendas y que deben comprarla de camiones cisterna o mediante otro suministro informal pagan hasta 20 veces más por ella. Las zonas rurales pobres son las que menos servicios de agua potable y saneamiento tienen.
- c) Por último, se expresa una relación importante entre pobreza y deficiencia en el saneamiento en México, que impacta directamente a la salud, y dio como resultado que en la década pasada resurgieran enfermedades consideradas como superadas en el Tercer Mundo como el cólera, que registró cerca de 42 mil casos y más de quinientas muertes entre 1991 y 2002 (Ortiz, 2013: 14).

Oficialmente el Estado mexicano establece que cumplió las metas de los ODM desde 2005; sin embargo, todavía existe una gran brecha entre las áreas rurales y urbanas (Gobierno de México, 2015). En algunos estados, esta diferencia es mayor al 20% y por debajo de la meta nacional para 2015, del 89.2% de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, especialmente en las áreas rurales (véase Tabla 1).

El estado de San Luis Potosí tiene la segunda mayor brecha en el país (32.8%), sólo por debajo del Distrito Federal (53%).

Respecto a estas cifras, el informe del relator especial en materia del DHAS en su visita a México en 2017 identificó que “por impresio-

Tabla 1. Brechas entre las áreas urbana y rural del objetivo 7.c. de los ODM (Gobierno de México, 2015)

Estado	Total (%)	No rural (%)	Rural (%)	Brecha (%)
Distrito Federal	97.7	97.9	44.9	53.0
San Luis Potosí	85.5	97.5	64.7	32.8
Veracruz	80.3	90.9	63.8	27.1
Guerrero	69.8	81.1	54.2	26.9
Morelos	91.5	95.4	71.0	24.4
Chihuahua	94.6	98.3	74.2	24.1
Nuevo León	96.6	97.8	73.7	24.1
Tabasco	81.2	91.2	67.9	23.3
Baja California	95.9	97.6	74.5	23.1
Chiapas	77.3	87.5	67.5	20.0

nantes que sean, no reflejan más que la existencia de algún tipo de cobertura infraestructural, no el alcance real del acceso al agua y el saneamiento en los hogares de las personas, que es considerablemente inferior” (ONU, 2017: 6).

¿Qué es el DHAS?

De acuerdo con la og15, *el derecho humano al agua, otorga a todos agua suficiente, segura, aceptable, físicamente accesible y asequible para el uso personal y doméstico*; como un prerrequisito para la realización de otros derechos humanos (Jacobó, 2010: 10; Radonic, 2017: 151).

Siguiendo las obligaciones específicas de la og15, resulta necesario en cualquier circunstancia tener disponibilidad suficiente para el saneamiento (el cual reviste importancia fundamental para la dignidad humana y la vida privada, y constituye uno de los principales mecanismos para proteger la calidad de las reservas y recursos de agua potable).

Se requiere que los servicios de saneamiento sean físicamente accesibles, económicos, seguros, higiénicos, aceptables social y cul-

turalmente, al tiempo que proporcionen privacidad y dignidad. El saneamiento comprende los sistemas para recolección, tratamiento, eliminación y reutilización de excretas humanas e higiene asociada (Albuquerque, 2012).

De acuerdo con Murthy (2013: 90), la idea del derecho humano al agua surge en congresos internacionales como respuesta a las dificultades de la justicia hídrica en el mundo. Asimismo, la autora reconoce que a pesar de que el derecho humano al agua potable y segura está reconocido en el derecho internacional, el estatus legal de un derecho independiente en el saneamiento es complicado. Murthy propone el origen del discurso sobre el derecho humano al agua en la Conferencia sobre Agua de las Naciones Unidas en Mar del Plata, Argentina, en 1977.

En el Plan de Acción adoptado en la Conferencia de Mar del Plata se reconoció que toda persona, cualquiera que fuera su estado de desarrollo, condiciones sociales y económicas, tiene el derecho a contar con acceso a agua potable en cantidades y calidades que satisfagan sus necesidades básicas (UN, 1977: 63). El desarrollo de este derecho por medio de la OGI5 ha fallado en definir la *naturaleza colectiva* de este derecho como lo argumenta Langford (2005: 276), ya que la idea fundamental es que el agua no sólo constituye un derecho humano individual, sino un bien común o público.

Debe mencionarse que existe una discusión en torno a si el derecho humano al agua es distinto al derecho al saneamiento, incluida la opinión de la ex relatora especial de la ONU para el DHAS³ (Albuquerque, 2012); no obstante, las declaraciones y resoluciones oficiales de organismos internacionales se refieren a un solo derecho humano al agua y saneamiento como derecho integral (además de las implicaciones ecológicas que integralmente se exhiben hacia el cumplimiento de otros derechos), así para efectos del presente documento los abordaremos como dos aspectos de un mismo derecho.

En México, se reconocen oficialmente ambos aspectos, el DHAS se reconoció desde 2012 en el párrafo sexto, del artículo cuarto constitucional, donde se establece que:

³ http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/BookonGoodPractices_sp.pdf

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Por cuanto a las características fundamentales del DHAS, referiremos las siguientes:

Agua suficiente. La OG15 menciona que el abastecimiento de agua para cada persona debe ser suficiente y continuo para uso personal y doméstico (para consumo, higiene personal, lavado de ropa, preparación de alimentos e higiene del hogar); sin embargo, se deja la definición de la cantidad específica para cada persona en las guías de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en las que hasta hoy no se determina una cantidad mínima estándar dada la variabilidad de condiciones de consumo en cada país, región, comunidad y persona (incrementa en regiones calurosas, tipo de actividad realizada, edad, etc.), a pesar del análisis llevado a cabo por Howard y Bartram (2003), quienes estudiaron los requerimientos de agua relacionados con la salud a fin de obtener una cifra mínima aceptable para satisfacer las necesidades de consumo e higiene básica (véase Tabla 2).

Otros autores han reconocido incluso un mínimo de 20 litros por persona por día (Gleick, 1996; de Luis, Fernández y Guzmán, 2013: 19), aunque sin tomar en cuenta diferencias geográficas, climáticas, físicas, actividades, edad y otras, que se mencionaron previamente, sin que haya consenso definitivo.

En el ámbito nacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) falló recientemente en el sentido de que las diversas autoridades municipales tienen la obligación de garantizar el componente de suministro de agua suficiente establecido en la OG15 del PIDESC, acorde a los estándares de la OMS con un suministro mínimo de 50 a 100 litros diarios por persona (Agua para tod@s, Agua para la vida, 2014).⁴

⁴ Inconformidad 49/2014, en la decisión consideró fundados los argumentos presentados por un equipo de abogados/as y académicos/as, coordinados por la Coalición

Tabla 2. Requerimientos de agua para lo promoción de la salud (Howard y Bartram, 2003)

<i>Nivel de servicio</i>	<i>Medición del acceso</i>	<i>Necesidades atendidas</i>
Sin acceso (cantidad recolectada generalmente menor de 5 l/h/d).	Más de 1,000 metros o 30 minutos de tiempo total de recolección.	Consumo: no se puede garantizar. Higiene: no es posible.
Acceso básico (la cantidad promedio no puede superar 20 l/h/d).	Entre 100 y 1,000 metros o de 5 a 20 minutos de tiempo total de recolección.	Consumo: se debe asegurar. Higiene: el lavado de manos y la higiene básica de la alimentación es posible, es difícil garantizar la lavandería y el baño.
Acceso intermedio (cantidad promedio de aproximadamente 50 l/h/d).	Agua abastecida a través de un grifo público (o dentro de 100 metros o 5 minutos de tiempo total de recolección).	Consumo: asegurado. Higiene: la higiene básica personal y de los alimentos está asegurada; se debe asegurar también la lavandería y el baño.
Acceso óptimo (cantidad promedio de 100 l/h/d) y más).	Agua abastecida de manera continua a través de varios grifos.	Consumo: se atienden todas las necesidades. Higiene: se deben atender todas las necesidades.

Este derecho ha tenido que ponderarse con otros, como al derecho a la consulta pública o a los derechos territoriales sobre el agua (Radonic, 2017: 155-156), por ejemplo en el caso del Acueducto Independencia, en que aún no hay una postura clara, toda vez que no hay un reconocimiento explícito del DHAS en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), y en México está ausente un marco jurídico

Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina (HIC-AL), y respaldados por un *Amicus Curiae* de la Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que impugnaron el acuerdo del 6 de enero de este año a través del cual el Juzgado Cuarto de Distrito del Estado de Morelos declaró cumplida la primera sentencia mexicana sobre el derecho humano al agua y al saneamiento (revisión 381/2011).

expreso, al carecer de una Ley Reglamentaria del DHAS, así lo advierte el mismo relator especial sobre el DHAS tras su misión a México en 2017, donde reconoció que la existencia de una Ley de Aguas Nacionales “no refleja plenamente el marco de derechos humanos ni las reformas de la Constitución” (ONU, 2017).

Calidad y aceptabilidad del agua. La OG15 señala que el agua para uso personal y doméstico debe estar libre de microorganismos, sustancias químicas o riesgos radiológicos que amenacen la salud de las personas. Asimismo, el agua debe ser de color, olor y sabor aceptable para su uso personal y doméstico. Para cumplir estos criterios se precisa la utilización de los estándares de calidad de agua definidos por cada país o, en su ausencia, usando las guías de la OMS para agua potable.

La calidad y aceptabilidad no son características exclusivas para el goce del DHAS, por lo que se han hecho diferentes esfuerzos para conceptualizarlas, por consiguiente la SCJN las clarificó de la siguiente manera: el elemento esencial de calidad, “asegura que los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho tengan los requerimientos y propiedades aceptables para cumplir con esa función”. La aceptabilidad, por su parte, “implica que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho sean aceptables por las personas a quienes están dirigidos, lo que conlleva el reconocimiento de especificidades y, consecuentemente, la flexibilidad necesaria para los medios de implementación”; estas características pueden advertirse en el derecho a la salud, por ejemplo (Serrano y Vázquez, 2014: 79-83).

Accesibilidad y asequibilidad del agua. El CG15 considera cuatro dimensiones para la accesibilidad: *accesibilidad física* (definida en la Tabla 1); la *accesibilidad económica*, ya que los costos y cargos directos e indirectos asociados con el aseguramiento del acceso al agua deben ser asequibles, y no deben comprometer o amenazar la realización de los demás derechos del Pacto; la *no discriminación* y la *accesibilidad de información*, que incluye el derecho a buscar, recibir y comunicar información concerniente al agua.

En México, la accesibilidad se encuentra muy ligada con la disponibilidad del agua generada por las lluvias. Así, las zonas centro y norte de México son en su mayor parte áridas o semiáridas. Los estados

norteños, por ejemplo, apenas reciben 25% de agua de lluvia. Aunque las diferencias son consecuencia de las deficiencias infraestructurales como en las entidades del sureste (Chiapas, Oaxaca, Campeche, Quintana Roo, Yucatán, Veracruz y Tabasco), que reciben casi la mitad del agua de lluvia (49.6%) y en las del sur, donde llueve mucho, sus habitantes tienen menor acceso al vital líquido, pues no cuentan con los servicios básicos de agua entubada al interior de la vivienda.

Gestión del agua en México

La gestión del agua está delimitada por los principios y lineamientos constitucionales establecidos en el artículo 4 del 2012 al fundamentarse el DHAS; sin embargo, operativamente los principios que moldean la gestión y propiedad del agua se concentran en los artículos 27 y 115 de la Constitución, al menos durante los últimos 80 años. Los principios contenidos en el artículo 4, aunque recientes, son esenciales para la reestructuración de la gestión del agua en el país porque a través de una ley reglamentaria se apegarían a los elementos del DHAS. A continuación se describen los principales lineamientos establecidos en los artículos señalados.

En el artículo 27 se establece que la propiedad de las tierras y aguas del territorio nacional corresponden originalmente a la nación, quien ha tenido y tiene el derecho de transmitir su dominio a individuos, constituyendo con esto la propiedad privada. Esto se realiza a través de un esquema de concesiones y asignaciones definidas en la Ley de Aguas Nacionales (LAN) y su reglamento. La principal autoridad del agua en México es la Comisión Nacional del Agua (Conagua), que tiene la atribución de otorgar las concesiones y asignaciones acordes con la LAN. Para que cualquier persona en el país pueda utilizar aguas nacionales susceptibles de apropiación se debe pedir permiso y pagar derechos de uso a la Conagua.

Siguiendo esta lógica, la Conagua sería la autoridad encargada de procurar la vigencia de los elementos del DHAS; sin embargo, esto aún no se ha definido, la redacción del artículo 1 de la LAN no incorpora ninguno de los elementos del DHAS ni su fundamento:

Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

El artículo 115 del texto constitucional define la competencia de los municipios para prestar el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Esta designación de atribuciones es quizá una de las razones de los problemas de la gestión del agua en México, ya que, aunque se encuentran obligados a dotar de agua potable a la población de su circunscripción territorial, muchos municipios no cuentan con los recursos humanos y económicos para su cumplimiento.

Esta brecha de capacidades institucionales marca la diferencia en el cumplimiento del DHAS, principalmente en cuanto a las comunidades urbanas y las rurales. Por ejemplo, el Plan Nacional Hídrico para 2012 establecía alcanzar (Rodríguez, 2008:11):

[...] una cobertura de agua potable de 99.5% en el sector urbano, y de 80.4% para el rural. Es decir, que de cumplimentarse esta meta, aún un porcentaje importante no contaría con el servicio. La situación en el alcantarillado todavía es más grave. Los factores explicativos ya se manifestaban al hablar de las desigualdades entre las distintas zonas del país, las cuales radican en que es muy difícil lograr dotar de este servicio a las aproximadamente 185 mil comunidades rurales que se encuentran dispersas y aisladas en el país.

Por cuanto al artículo 4 constitucional, puede decirse que su transformación tuvo como objetivo alinear el marco jurídico mexicano con la legislación internacional en materia de derechos humanos. Aquí se define el derecho fundamental de toda persona para el acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico de manera suficiente, saludable, aceptable y asequible. Asimismo, esta-

blece que el Estado mexicano se encargará de asegurar este derecho y que la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo del recurso hídrico, delimitando la participación de la federación, entidades federativas y municipios, incluida la participación ciudadana, aunque en correspondencia con este artículo en que se reconoce el DHAS en México, no existe a la fecha ley o reglamento que defina sus alcances.

El propio relator de la ONU, en su reciente visita a México, dijo que a pesar de que cifras oficiales señalan un mayor índice de cumplimiento, en la realidad el acceso efectivo al agua es “dramáticamente inferior”, dejando de observarse los elementos mínimos establecidos constitucionalmente (Rivera, 2017). Si bien es cierto que los tribunales constitucionales comienzan a resolver controversias que involucran la aplicación del DHAS, también lo es que su esclarecimiento y cumplimiento de las sentencias que amparan este derecho son de aplicación compleja, dado que muchas de ellas tienen implicaciones presupuestales. Otro aspecto a considerarse es la brecha que existe entre el derecho al agua potable y su otro aspecto indisoluble, el saneamiento.

Estudio de caso: gestión del agua en el altiplano potosino

El trabajo que nos permitirá ejemplificar algunos aspectos de incumplimiento de los elementos del DHAS en México se realizó a través de un proyecto que respondió a una demanda planteada por el gobierno del estado de San Luis Potosí e iniciado en 2013. El principal objetivo del trabajo fue proponer mejores alternativas para el abastecimiento de agua potable en comunidades rurales del altiplano potosino, estableciendo una propuesta para la gestión del recurso hídrico y evaluar su sostenibilidad en el corto, mediano y largo plazo. Para ello, se utilizó un enfoque basado en la *Evaluación Ambiental Estratégica*⁵ (en adelante EAE), para identificar los posibles factores que influían en la gestión del agua en la región y evidenciar

⁵ Herramienta para evaluar el impacto ambiental generado por leyes, políticas, planes y programas, y apoyar en los procesos de planeación y toma de decisiones.

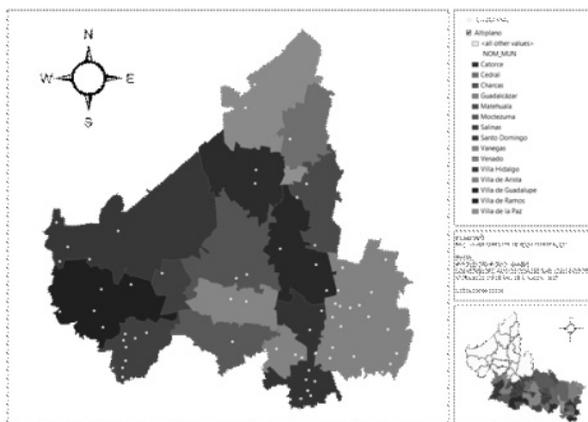
las relaciones entre los factores identificados. Finalmente, con la ayuda de diversas autoridades y demás actores involucrados, se enlistaron una serie de propuestas para resolver la problemática identificada en la gestión del agua de las comunidades rurales, y en general de la región. Los datos obtenidos permitieron realizar un análisis sobre la vigencia del DHAS en la zona.

El altiplano potosino es la región más árida de San Luis Potosí (con una precipitación menor a 450 mm por año), conformada por 15 de los 58 municipios del estado, cubriendo más de 29,100 km². De acuerdo con información del INEGI, 50% de la población de la región vive en más de 1,400 comunidades rurales (con menos de 2,500 habitantes), la otra mitad vive en sólo 20 localidades urbanas. Para el proyecto, se visitaron 68 de las más de 1,400 comunidades rurales, señaladas en la Figura 1, considerando aquellas con un rango de 500 a 2,500 habitantes, que correspondieron al 35% de la población que vive en comunidades rurales en el altiplano potosino (Conagua, 2014:23). De los 15 municipios visitados, siete son considerados de alta marginación (Catorce, Moctezuma, Villa de Ramos, Santo Domingo, Villa de Guadalupe, Vanegas y Guadalcázar), cinco de marginación media (Charcas, Salinas, Villa de Arista, Venado y Villa Hidalgo); dos de baja marginación (Cedral y Villa de la Paz), y uno de muy baja marginación (Matehuala), según el índice de marginación por municipio 2015 del Consejo Nacional de Población (Conapo, 2016).

Principales factores que influyen en la gestión del agua en el altiplano potosino. Dentro del enfoque de EAE implementado, se utilizó un modelo modificado de Fuerzas Motrices–Presión–Estado–Impacto–Respuesta (FM-P-E-I-R) para identificar los principales factores que influyen en la gestión del agua de la región. También fue utilizado un modelo del ambiente compuesto por siete dimensiones (social, económica, biofísica, cultural, política, legal-institucional y de salud).

La Tabla 3 resume los hallazgos, las imágenes 1 a la 9 muestran ejemplos ligados a la tabla antes mencionada. Asimismo, se demuestra que el impacto de las presiones actuales sobre la gestión del agua es principalmente negativa, lo que implica la necesidad de acciones que reviertan esta tendencia y que al mismo tiempo facilite la vigencia del DHAS.

Figura 1. Comunidades rurales visitadas en el altiplano potosino



Fuente: Tejeda, 2014.

El principal hallazgo fue que todas las localidades visitadas contaban con una o más fuentes de abastecimiento de agua; sin embargo, ésta no pudo ser catalogada como potable al no cumplir con el estándar mexicano de calidad de agua para uso y consumo humano;⁶ y por tanto se vulnera la viabilidad del DHAS. Esto puede verse reflejado en las imágenes 1, 2 y 6. Otro hallazgo fue el de la competencia del recurso con otros tipos de uso, como la agricultura, que consume 85% del agua concesionada en la región, según datos del Registro Público de Derechos del Agua (REPGA) en 2014 apreciables en las imágenes 5 y 8.

Asimismo, la toma de decisiones a nivel ejidal fue una de las razones más importantes para el riego de la vigencia del DHAS, ya que las gestiones se realizaban a través de las asambleas generales ejidales, y las autoridades municipales, estatales y federales demostraban preferencias de apoyo a comunidades que los apoyaban electoralmente, según las entrevistas. Las imágenes 3 y 7 ejemplifican lo anterior. La falta de mantenimiento en las instalaciones hidráulicas (véase Imagen 9) y de prevención de la contaminación en las fuentes de agua (véase Imagen 4) provocaban que el DHAS no se cumpliera para los habitantes de las distintas comunidades.

⁶ NOM-127-SSA1-1994.

Imagen 1. Guadalcázar, SLP
(Tejeda, 2014)



Imagen 2. Villa Hidalgo, SLP
(Tejeda, 2014)



Imagen 3. Villa Hidalgo, SLP
(Tejeda, 2014)



Imagen 4. Villa de Ramos, SLP
(Tejeda, 2014)



Imagen 5. Villa de Arista, SLP
(Tejeda, 2014)



Imagen 6. Moctezuma, SLP
(Tejeda, 2014)

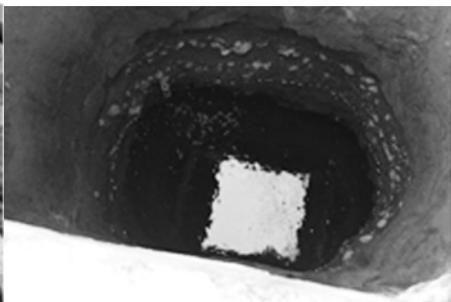


Imagen 7. Guadalcázar, SLP
(Tejeda, 2014)



Imagen 8. Cedral, SLP
(Tejeda, 2014)



Imagen 9. Catorce, SLP
(Tejeda, 2014)



De acuerdo con los análisis descritos, la gestión del agua en el altiplano potosino se caracteriza por diversos factores (véase Tabla 3).

Reuniones públicas. El trabajo de campo y recolección de la información (fotografías, videos, apuntes, documentos, etc.) duró cinco meses y posteriormente se prepararon dos reuniones públicas para discutir resultados con autoridades municipales, estatales y federales relacionadas con la gestión del agua, y representantes de las comunidades visitadas. Ambas reuniones se realizaron en municipios del altiplano potosino (Salinas y Matehuala): sin embargo, la asistencia a ambas reuniones fue baja, aunque se obtuvieron resultados significativos de ambos eventos. Dichos resultados (establecidos principalmente por los representantes de las autoridades federales, estatales, munici-

Tabla 3. Principales factores ambientales que influyen en la gestión del agua en el altiplano potosino (Tejeda, 2015)

<i>Fuerza motriz</i>		<i>Impacto en el acceso al agua</i>
<i>Social</i>	Incremento poblacional	Reduce la disponibilidad
	Esquemas de generación de energía eléctrica	Lo reduce
	Estructura comunitaria para la toma de decisiones (Imagen 7)	Lo reduce y algunas veces lo niega
	Brecha social: pobreza	Lo niega
	Seguridad: robo de transformadores eléctricos en los pozos de agua	Lo niega
<i>Económica</i>	Otras actividades económicas que compiten por el agua (Imagen 5)	Reduce la disponibilidad
	Las tarifas de electricidad para los pozos de agua (Imagen 3)	Reduce y algunas veces lo niega
	El costo de infraestructura utilizada para abastecimiento del agua	Lo reduce
<i>Cultural</i>	La gestión de residuos al interior de las comunidades (Imagen 4)	Reduce el acceso a agua segura y provoca problemas sanitarios a la población
	Los usos de agua al interior de las comunidades	Lo reduce
	Los tipos de infraestructura utilizadas para el abastecimiento del agua (imágenes 1 y 6)	Lo reduce o incrementa
	Distribución especial de las comunidades en la región para acceder a los recursos hídricos	Reduce y algunas veces lo niega

<i>Política</i>	Otorgamiento de concesiones para aprovechamiento del agua	Reduce la disponibilidad y el acceso
	Toma de decisiones basadas en intereses personales o políticos	Lo niega
	Tipo de generación de energía	Lo reduce
	Apoyo económico o subsidios para el acceso al agua para otras actividades económicas	Reduce la disponibilidad y el acceso
<i>Legal-institucional</i>	Normativa actual de la gestión del agua	Reduce la disponibilidad y el acceso
	Capacidades económicas y de recursos humanos de las instituciones del agua	Reduce la disponibilidad y el acceso
	Acceso a la información sobre el agua	Lo reduce
	Inexistencia de planeación a largo plazo	Lo reduce
<i>Salud</i>	No hay mantenimiento de la infraestructura existente (Imagen 9) Los residuos de otras actividades económicas que pueden contaminar las fuentes de agua	Reducen la disponibilidad del agua y crean riesgos sanitarios para la población
<i>Biofísicos</i>	Ciclo del agua en la región	Reduce la disponibilidad y el acceso al agua
	Condiciones del relieve en la región obstruyen la construcción de infraestructura (Imagen 8)	Reduce la disponibilidad y el acceso
	Condiciones climáticas de la región (temperaturas extremas, baja precipitación)	Reduce la disponibilidad y el acceso
	Geología de la región permite la contaminación natural de las fuentes subterráneas (Imagen 2)	Reduce la disponibilidad y crea riesgos sanitarios

pales y comunitarias que asistieron a las reuniones) se plasmaron en listados de alternativas para la resolución de problemáticas encontradas en la región del altiplano potosino. También participó la iniciativa privada (empresa Cummins® Grupo Comercial y de Servicios s. de R.L de c.v.) y de la academia, a través de la propia Universidad Autónoma de San Luis Potosí y el Colegio de San Luis. Estas alternativas también fueron base para la elaboración del Plan de Gestión Integral de Agua Potable para el altiplano potosino.

Propuestas para el mejoramiento de la sostenibilidad del agua potable en el altiplano potosino

El principal producto de la investigación fue la integración y desarrollo de una propuesta de plan de gestión integral de agua potable para el altiplano potosino. Las principales fuerzas motrices identificadas en la toma de decisiones sobre el agua potable en el altiplano fueron: la gestión (o la forma en que se toman las decisiones), la normativa, el relieve y la geología; mientras que los factores dependientes fueron la energía, la infraestructura, el ciclo del agua y la salud humana.

Es bien sabido que con un problema tan complejo como lo es el abastecimiento de agua potable en comunidades rurales del altiplano potosino, se requiere de una propuesta estructurada con líneas de acciones específicas, mismas que fueron agrupadas en programas temáticos (véase Tabla 4).

Es importante considerar en todas las propuestas que se realizaron en las dimensiones de agua potable y saneamiento, que los resultados del proyecto fueron entregados a la Comisión Estatal del Agua de San Luis Potosí en 2016.

Requerimientos para la implementación del DHAS en el altiplano potosino

Es de remarcarse que el Estado mexicano debió haber tomado acciones para cumplir con los requerimientos del DHAS desde el 2002, ya

Tabla 4. Programas incluidos en el Plan de Gestión Integral de Agua Potable para el altiplano potosino (Tejeda, 2015)

<i>Plan de Gestión Integral de Agua Potable</i>
<p><i>Programa de Investigación.</i> Energías alternativas para extracción subterránea, alternativas de purificación de agua, re-uso del agua y mejoramiento de materiales para los sistemas de distribución de agua.</p> <p><i>Programa de Salud.</i> Monitoreo de la calidad del agua, protección física de las fuentes de agua y cosecha de agua de lluvia.</p>
<p><i>Programa de Planeación.</i> Planeación del desarrollo comunitario, planeación estatal y municipal a largo plazo.</p>
<p><i>Programa de Actualización Normativa.</i> Actualización al DHAS al agua, reglamentos municipales y revisión del alcance de las leyes.</p> <p><i>Programa de Educación.</i> Consumo de agua potable segura en comunidades, campañas de usos del agua, cultura de pago, capacitación del personal de instituciones relacionadas a la gestión del agua y desarrollo de proyectos comunitarios.</p>
<p><i>Programa de Fortalecimiento Institucional.</i> Acceso a la información, monitoreo de la aplicación de recursos económicos gubernamentales, cooperación interinstitucional y actualización de las instituciones relacionadas a la gestión de agua.</p>
<p><i>Programa de Gestión Política.</i> Redistribución de las concesiones de agua, gestión de los usos del agua y apoyo para alternativas más baratas de abastecimiento de agua.</p>

que este fue el año en el que el CDESCNU, órgano responsable de supervisar el cumplimiento del PIDESC, aprobó la OG15 sobre el DHAS, y México como país aprobó internamente el PIDESC desde 1981; sin embargo, después de 13 años los esfuerzos de nuestro país para cumplir efecti-

Tabla 5. Comparación de las disposiciones del derecho humano al agua del CG15 del CDESCNU, y su estado de implementación en el altiplano potosino (elaboración propia con base en las obligaciones específicas de los estados en relación con el DHAS, en De Luis *et al.*, 2013: 22)

Disposiciones del DHAS en el CG15	Implementación en el altiplano potosino
<p>Asegurar acceso a la mínima cantidad esencial de agua, que sea suficiente para los usos personal y doméstico para prevenir enfermedades</p>	<p>Requerimientos básicos</p> <p>No logrado.- Las comunidades rurales no cuentan con el acceso a la mínima cantidad esencial de agua. (De 68 comunidades rurales visitadas, en ninguna hay acceso las 24 horas del día al agua. Con base en las entrevistas informales realizadas con los encargados del comité de agua de las comunidades, debido a los altos costos de la extracción del agua de pozo, no es posible mantener la distribución del agua diariamente, y se tandeo cada 48 o 72 horas. Esto es congruente con lo reportado por el Relator Especial de la ONU, que identificó que una gran proporción de las redes de agua del país tienen un régimen de rotación por el que los hogares reciben agua corriente únicamente días específicos, a menudo impredecibles, o a ciertas horas (ONU, 2017: 7).</p>
<p>Asegurar el derecho de acceso al agua, y a sus instalaciones y servicios con una base no discriminatoria, especialmente para discapacitados o grupos marginalizados</p>	<p>No logrado.- El acceso al agua se realiza con base discriminatoria (aunque existen programas que atienden la necesidad de infraestructura de agua potable y saneamiento, hay comunidades que aún no tienen el servicio. Según el INEGI [2010], de las 68 comunidades estudiadas, 54 contaban con red de agua potable, 14 no contaban; 5 tenían red de drenaje y 63 no tenían alcantarillado. El Relator Especial de la ONU documentó cómo factores políticos contribuyen a una prestación de servicios deficiente (ONU, 2017). Información constatada durante el trabajo de campo de este estudio).</p>

<i>Disposiciones del DHAS en el 06/15</i>	<i>Implementación en el altiplano potosino</i>
<p>Asegurar el acceso físico a instalaciones o servicios hidráulicos que provean agua regular, suficiente y segura, con el número suficiente de salidas para evitar tiempos de espera prohibitivos, a distancias razonables del hogar.</p>	<p>No logrado.- No existe suficiente provisiónamiento de agua regular, suficiente y segura en la mayoría de las comunidades rurales (hay comunidades donde el acceso a instalaciones que proveen el agua está a más de 1 km y los habitantes tardan más de 30 min en abastecerse).</p>
<p>Asegurar que la seguridad personal no sea amenazada cuando se accede físicamente al agua.</p>	<p>Logrado parcialmente.- Las instalaciones para el acceso físico al agua no son inseguras para los habitantes, sin embargo, la presencia de bandas delictivas pone en riesgo la seguridad personal cuando se tiene que viajar grandes distancias y tomar mucho tiempo para abastecerse del recurso.</p>
<p>Asegurar distribución equitativa de todos los servicios e instalaciones hidráulicas.</p>	<p>No logrado.- La distribución del agua no es equitativa (no todas las comunidades rurales visitadas poseen una red de agua, y en las que cuentan con dicha red, no todos sus habitantes tienen acceso equitativo al recurso, a algunos les llega más agua que a otros).</p>
<p>Adoptar e implementar una estrategia nacional hídrica y un plan de acción que considere a toda la población; ambos deberán ser planeados, periódicamente revisados, con base en un proceso participativo y transparente; incluirán métodos, e indicadores del DHAS y puntos de referencia para monitorear el progreso de adopción e implementación del derecho; la planeación de la estrategia y el plan de acción deberá atender a los discapacitados o grupos marginalizados.</p>	<p>No logrado.- No existe una estrategia nacional hídrica o plan de acción para cumplir con el DHAS a nivel general en el territorio nacional (aunque existe una Política Nacional de agua para 2014-2018, ésta tuvo sólo cuatro líneas de acción; la de servicios de agua adecuados y accesibles se enfoca a construir cinco grandes acueductos para abastecer las principales ciudades mexicanas, descartando acciones para las comunidades).</p>

<i>Disposiciones del DHAS en el OG15</i>	<i>Implementación en el altiplano potosino</i>
<p>Monitorear la extensión de la realización o la no realización del DHAS.</p>	<p>No logrado.- No existe monitoreo de la realización o no realización del DHAS.</p>
<p>Adoptar programas hídricos enfocados con relativo bajo costo para proteger grupos vulnerables y marginalizados.</p>	<p>No logrado.- No se adoptan programas con bajo costo para proteger grupos vulnerables y marginalizados.</p>
<p>Tomar medidas para prevenir, tratar y controlar enfermedades relacionadas con el agua, en particular asegurar acceso a saneamiento adecuado.</p>	<p>No logrado.- Las capacidades institucionales son bajas, no se asegura la prevención, tratamiento y control de enfermedades relacionadas con el tipo de fuente de abastecimiento en las comunidades rurales (así como también ha sido reconocido que “el DHAS no exige soluciones colectivas, pero establece la obligación estatal de prestar apoyo a soluciones individuales” (ONU, 2017: 9).</p>
<i>Otras disposiciones</i>	
<p>Los Estados partes tienen obligación inmediata de garantizar que el DHAS sea ejercido sin discriminación de ningún tipo, y tomar los pasos necesarios para la completa realización de los artículos 11 y 12 del Pacto.</p>	<p>No logrado.- Con lo mostrado anteriormente, se concluye que no se ha garantizado el derecho al agua en la región del altiplano potosino</p>

<i>Disposiciones del DHAS en el OG15</i>	<i>Implementación en el altiplano potosino</i>
<p>Los Estados partes tienen la tarea constante y continua, de conducirse hacia la completa realización del derecho al agua tan expedita y efectivamente como sea posible.</p>	<p>No logrado.- El OG15 fue realizado en 2002, y a la fecha no hay evidencia de avanzar en la completa realización del DHAS en la región.</p>
<p>Donde los servicios hidráulicos (tales como redes de agua, tanques, acceso a ríos y pozos) sean operados o controlados por terceras partes, los Estados partes deben prevenir se comprometan el acceso físico, equitativo y asequible a agua aceptable, suficiente y segura. Para prevenir abusos debe establecerse un sistema regulatorio (...), que incluye el monitoreo independiente, la participación pública genuina y la imposición de penalidades por incumplimiento.</p>	<p>No logrado.- El Estado no ha prevenido que terceras partes comprometan el acceso físico, equitativo y asequible a agua aceptable, suficiente y segura en la región (observado de igual manera por el Relator Especial, ya que no existen en México órganos oficiales de regulación para los proveedores, públicos o privados, de los servicios de agua y saneamiento (ONU, 2017: 6).</p>
<p>La obligación de facilitar requiere que el Estado tome las medidas positivas para asistir a individuos y comunidades en disfrutar del derecho.</p>	<p>Parcialmente logrado.- Aunque se han realizado acciones que favorecen el disfrute del derecho (como lo fueron los proyectos de infraestructura que se identificaron en el estudio, ej. redes de agua potable, potabilizadoras, presas pequeñas), éstas son insuficientes.</p>

<i>Disposiciones del DHAS en el OG15</i>	<i>Implementación en el altiplano potosino</i>
<p>La obligación de promover implica al Estado parte tomar las medidas para asegurar que hay educación suficiente respecto al uso higiénico del agua, protección de las fuentes de agua y métodos para minimizar su desperdicio.</p>	<p>Parcialmente logrado.- Aunque hay acciones encaminadas a los temas señalados, éstas son aisladas e insuficientes.</p>
<p>Los Estados partes están también obligados a cumplir (o proveer) el derecho cuando los individuos o grupos son incapaces, por razones ajenas a su control, de realizar el derecho por ellos mismos por los medios a su disposición.</p>	<p>Parcialmente logrado.- Existen algunos programas que se encargan de cumplir esta disposición, aunque las acciones no se aplican uniformemente.</p>
<p>La obligación de cumplir requiere que los Estados partes adopten las medidas necesarias para la completa realización del derecho al agua. Lo que incluye conseguir suficiente reconocimiento de este derecho dentro de los sistemas legales y políticos nacionales, preferentemente por medio de la implementación legislativa; adoptar una estrategia nacional hídrica y un plan de acción; asegurarse que el agua es asequible para todos; facilitar acceso sostenible y mejorado al agua, particularmente en áreas rurales y marginales urbanas.</p>	<p>Parcialmente logrado.- Aunque se reconoce desde 2011 el DHAS al agua a nivel constitucional, no ha permeado hacia las leyes secundarias ni infranacionales, como lo señaló el Relator Especial de la ONU durante su visita en 2017, donde destaca que el derecho al saneamiento no se incluye con suficiente claridad en el Programa Nacional Hídrico 2014-2018 (ONU, 2017: 6).</p>

Disposiciones del DHAS en el OG15	Implementación en el altiplano potosino
<p>Los Estados partes deberán adoptar las medidas necesarias que pueden incluir: (a) usar un rango de técnicas y tecnologías apropiadas de bajo costo; (b) políticas de precios apropiada como agua gratis o de bajo costo; (c) suplemento de ingresos. Los pagos por servicios hídricos tienen que estar basados en el principio de equidad, que aseguren que los servicios (públicos o privados), sean asequibles para todos, incluyendo los grupos vulnerables. La equidad demanda que las casas más pobres no deben ser cargadas desproporcionalmente con gastos del agua comparados con las casas más ricas.</p>	<p>No logrado.- El agua y los servicios hídricos en la región son muy caros (de las comunidades visitadas sólo en Santa Cruz, Matehuala, se aplicaba el esquema de pago con micromedición; en las restantes se aplicaba una cuota en función al consumo energético de los pozos utilizados para la extracción y distribución del agua. Se documentaron recibos de \$1,500 a \$52,000 mensuales, en comunidades de menos de 2,500 habitantes, aunque no todos pagaban. Asimismo, el costo del servicio incrementaba si el transformador eléctrico o la bomba sumergible sufrían daño, pues la comunidad se encargaba de cubrir el pago por mantenimiento o compra de nuevo equipo).</p>
<p>Los Estados partes deberán adoptar estrategias y programas integrales y exhaustivos para asegurar que hay agua segura y suficiente para las generaciones presentes y futuras.</p>	<p>No logrado.- No existe una planeación a largo plazo de los recursos hídricos de la región, tampoco la existe a nivel nacional. La atención de este aspecto es urgente, incluyendo la asignación de recursos económicos, que han venido disminuyendo enormemente en el país (ONU, 2017: 18).</p>
<p>El agua nunca debe ser utilizada como un instrumento de presión económica o política.</p>	<p>No logrado.- El agua y los servicios hídricos en la región son utilizados de esta manera, por medio de la gestión selectiva de los programas oficiales para desarrollo de infraestructura y similares, para comunidades afines a partidos políticos.</p>

Disposiciones del DHAS en el 06/15	Implementación en el altiplano potosino
Violaciones al DHAS	
<p>Un Estado que está reacio a utilizar el máximo de sus recursos disponibles para la realización del derecho al agua está en violación de su obligación bajo el Pacto. Ellos no pueden justificar incumplimiento con las obligaciones básicas mencionadas anteriormente que no son derogables.</p>	<p>Se está en violación al Pacto, como lo reconoce el relator especial en su informe de la visita a México en 2017, donde remarca que "la obligación primordial respecto a la realización de todos los derechos humanos, incluido el derecho al agua y el saneamiento, corresponde al Gobierno de México, del cual se espera que utilice el máximo de recursos para cumplir ese objetivo, asignando la máxima prioridad al abastecimiento para uso doméstico" (ONU, 2017: 18).</p>
<p>Las violaciones a través de actos de omisión incluyen el fracaso de tomar las medidas apropiadas para la completa realización del derecho al agua de todos, el fracaso de tener una política nacional del agua, y el fracaso de hacer cumplir leyes relevantes</p>	<p>Parcialmente en violación, ya que aunque existe una Política Hídrica Nacional, se ha fracasado en hacer cumplir leyes relevantes (caso del Acueducto Independencia). Para el caso específico de la región, el acceso al agua y al saneamiento es destacable.</p>
<p>Las violaciones de la obligación de respetar parten de la interferencia del Estado parte con el derecho al agua. Esto incluye: (i) desconexión arbitraria o injustificada, o exclusión de los servicios e infraestructura hídrica; (ii) aumentos discriminatorios o inasequibles en el precio del agua, y (iii) contaminación y disminución de los recursos hídricos que afectan la salud humana.</p>	<p>Se está en violación de esta obligación, ya que a la fecha se documentaron desconexiones o exclusiones de las redes hidráulicas arbitrarias e injustificadas, así como contaminación de los recursos hídricos que afectan la salud humana.</p>

Disposiciones del DHAS en el 06/15	Implementación en el altiplano potosino
<p>Las violaciones a la obligación de proteger parten del fracaso del Estado en tomar todas las medidas necesarias para salvaguardar a las personas dentro de su jurisdicción de violaciones al derecho al agua por terceros involucrados. Esto incluye: (i) fracaso para promulgar y hacer cumplir leyes que prevengan la contaminación y la injusta extracción del agua; (ii) fracaso para regular y controlar efectivamente a los proveedores de los servicios de agua; (iii) fracaso para proteger los sistemas de distribución de agua (ej., redes de distribución y pozos) de interferencia, daño y destrucción.</p>	<p>Actualmente desatiende esta obligación encontrándose fracasos en regular y controlar efectivamente a los proveedores de servicios hídricos; fracaso en la protección de los sistemas de distribución de agua de daño y destrucción (el estudio arrojó daños graves a obras de pozos de agua potable en municipios de Guadalcázar y Villa de Guadalupe, en que grupos delictivos robaban los transformadores eléctricos para remover el cobre en su interior, dejando a varias comunidades sin el servicio de agua).</p>
<p>Las violaciones a la obligación de cumplimiento ocurren por el fracaso de los Estados partes en tomar todas las medidas necesarias para asegurar la realización del derecho al agua:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) fracaso en la adopción o implementación de una política nacional hídrica que asegure el derecho al agua para todos; (ii) gasto insuficiente o asignación incorrecta de recursos públicos que resulta en el no disfrute del derecho al agua por individuos o grupos, particularmente los vulnerables y marginalizados; (iii) fracaso para monitorear la realización del derecho al agua a nivel nacional, por ejemplo, para identificar indicadores y marcos de referencia del derecho al agua; (...) (vi) fracaso para asegurar que el nivel mínimo esencial del derecho al agua sea disfrutado por todos (...). 	<p>Actualmente en violación de esta obligación, ya que se ha fallado en implementar una política nacional hídrica que asegure el derecho al agua para todos; el fracaso para monitorear la realización del derecho al agua a nivel nacional; el fracaso para asegurar que el nivel mínimo esencial del derecho al agua sea disfrutado por todos, como se ha mencionado.</p>

vamente con las disposiciones de la OG15 del CDESCNU son muy pobres y requieren de urgente atención (ONU, 2017) (Tabla 5).

Conclusiones

Después de un completo análisis sobre el cumplimiento de los requerimientos del OG15 para la adopción del DHAS en la actual gestión del agua en el altiplano potosino, se puede concluir que es necesario trabajar en todos los niveles de gobierno y en conjunto con la sociedad para lograr la implementación del DHAS en la región y en todo el país.

Como resultado de esta investigación se encontraron varias violaciones importantes al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en el altiplano potosino, se destacan las que actúan de forma arbitraria sobre el servicio o la contaminación de las fuentes de agua. Sin embargo, debido al desconocimiento sobre este Pacto, ninguna acción se ha llevado a cabo para prevenir o revertir estas transgresiones, en coherencia a lo encontrado por Domínguez (2010: 347) en Veracruz. La propuesta del Plan de Gestión Integral de Agua Potable para el altiplano potosino; toma en cuenta varias de las obligaciones del Pacto para la implementación del DHAS; no obstante, debido a la baja participación en las reuniones públicas, es necesario fortalecer el documento en el corto plazo con una mayor participación de todos los actores involucrados en la gestión del agua en la región.

Es importante desarrollar a la par el derecho humano al agua y al saneamiento, como dos aspectos de un mismo derecho que se retroalimentan. En la medida en que se dé acceso al vital líquido se mejorará la depuración y viceversa.

Aun cuando fueron señaladas las violaciones al DHAS ante las autoridades y la población, la respuesta común para tales acciones fue pasiva por la normalización de estas situaciones. Tampoco había conciencia en la población de que con esas acciones quebrantaban obligaciones de tratados internacionales. Por lo que se recomendó a irradamente la apropiada y pronta divulgación de las implicaciones del DHAS para toda la población y autoridades, con el fin de incrementar la conciencia sobre la extensión de sus obligaciones, lo que se alinea con

las recomendaciones específicas realizadas por el relator especial a México sobre: la legislación general del agua, actualización de las normas de calidad, establecimiento de disposiciones jurídicas para evitar la interrupción del servicio a usuarios sin capacidad económica para pagar las facturas por el servicio, mejorar y fortalecer la aplicación del marco regulador sobre el acceso a información, participación y consulta previa, libre e informada, y justicia del agua (ONU, 2017: 19-20).

Referencias

- Agua para todos (2014), Suprema Corte de Justicia de la Nación define los alcances y contenidos del derecho humano al agua y al saneamiento conforme a los estándares internacionales, Agua para tod@s, agua para la vida, en <http://aguaparatodos.org.mx/scjn-define-alcances-dha-y-saneamiento/>, 27 de noviembre de 2014.
- Conagua (2014), Registro Público de Derechos del Agua, en <http://www.conagua.gob.mx/Repda.aspx?n1=5&n2=37&n3=115> (consulta: 1 de septiembre de 2017).
- Conagua/Universidad de Juárez del Estado de Durango (2014), Programa de medidas preventivas y mitigación de la sequía, México, Programa Nacional Contra la Sequía, en http://www.pronacose.gob.mx/pronacose14/contenido/documentos/Altiplano_2014.pdf, agosto de 2014.
- Conagua/Semarnat (2014), *Estadísticas del agua en México*, México, Semarnat.
- Conapo (2016), Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015. Colección Índices Sociodemográficos.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma 2017.
- De Albuquerque, Catalina y Virginia Roaf (2012), *Derechos hacia el final, buenas prácticas en la realización de los derechos al agua y saneamiento*. ONGAWA, Ingeniería para el Desarrollo Humano y UPM, Universidad Politécnica de Madrid, en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/BookonGoodPractices_sp.pdf

- De Luis Romero, Elena, Celia Fernández Aller y Cristina Guzmán Acha (2013), *Derecho humano al agua y saneamiento: guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos (EBDH)*. ONGAWA, Ingeniería para el Desarrollo Humano y UPM, Universidad Politécnica de Madrid, en: <http://derechosydesarrollo.blogspot.mx/>
- Domínguez Serrano, Judith (2010), “El acceso al agua y saneamiento: un problema de capacidad institucional local. Análisis en el estado de Veracruz”, *Gestión y Política Pública*, vol. 19, núm. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (2009), *Agua y saneamiento en México*, en <http://www.fondodelagua.aecid.es/es/fcas/donde-trabaja/paises/mexico.html> (consulta: 26 de agosto de 2017).
- Gleick, P. (1996), “Basic water requirements for human activities: meeting the basic needs”, *Water International*, vol. 21, pp. 83-92.
- Gobierno de México (1981), Decreto Promulgatorio del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Diario Oficial de la Federación*, [Ordenjuridico.gob.mx](http://ordenjuridico.gob.mx), 12 de mayo de 1981, en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D50.pdf>
- (2015), Objetivos de Desarrollo del Milenio, en <http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/>, consultado el 26 de agosto de 2017.
- Gutiérrez Rivas, Rodrigo (2008), “El derecho fundamental al agua en México: un instrumento de protección para las personas y los ecosistemas”, *Cuestiones constitucionales*, núm. 18, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Howard, Guy y Jamie Bartram (2003), *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, World Health Organization, en http://www.who.int/water_sanitation_health/diseases/wsh03.02.pdf
- INEGI (2010), en <http://www.inegi.org.mx/>
- Jacobo Marín, Daniel (2010), “El acceso al agua en México, ¿un derecho humano?”, *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, noviembre, (I), España, EUMEDNET, en <http://www.eumed.net/rev/cccss/10/djm2.pdf>
- Langford, Malcom (2005), The United Nations Concept of Water as a Human Right: A New Paradigm for Old Problems?, *Water Resources Development*, vol. 21, núm. 2, pp. 273-282.

- Muñoz Sevilla, Norma y Pedro Gutiérrez Yurrita (2012), La gestión del agua en México, ATL El portal del agua desde México, en http://www.atl.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=4826:la-gestion-del-agua-en-mexico&catid=165:governabilidad-del-agua&Itemid=407, 6 de junio de 2012.
- Murthy, Sharmila L. (2013), “The Human Right(s) to Water and Sanitation: History, Meaning, and the Controversy Over-Privatization”, *Berkley Journal of International Law*, vol. 31, núm. 1, pp. 89-147.
- Naciones Unidas (2002), *Observación General N°15: El derecho al agua* (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 29° Periodo de Sesiones, E/C.12/2002/11, ONU.
- (2010), *Resolución aprobada por la Asamblea General, 64/292, el derecho humano al agua y el saneamiento*, ONU.
- OMS (2006), *Guías para la calidad del agua potable: incluye el primer apéndice, vol. 1: Recomendaciones*, 3ª ed., Suiza.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2017), *Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento acerca de su misión a México*. A/HRC/36/45/Add.2. Asamblea General de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 36 periodos de sesiones, 21 p.
- Ortiz Rendón, Gustavo y Eduardo de la Peña (2013), *Instrumentos legislativos y económicos de política pública: hacia el logro de la gestión integrada del agua en México*, México, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
- Radonic, Lucero (2017), “Through the aqueduct and the courts: an analysis of the human right to water and indigenous water rights in Northwestern Mexico”, *Geoforum*, vol. 84, pp. 151-159.
- Rivera, Astrid (2017), “México enfrenta retos para asegurar el agua”, *El Universal*, en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2017/05/12/mexico-enfrenta-retos-para-asegurar-acceso-al-agua-relator-de-la>, 12 de mayo de 2017.
- Rodríguez Gómez, César (2008), *La gestión del agua en los gobiernos locales de México*, México, CESOP.
- Semarnat (2014), El medio ambiente en México 2013-2014, en http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_resumen14/06_agua/6_2_2.html (consulta: 12 de septiembre de 2017).

- Tejeda-González, Juan Carlos (2014), *Estudio de línea base para Proyecto Fomix 194085*, México, Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- (2015), *Plan de Gestión Integral para el Abastecimiento de Agua Potable en el Altiplano Potosino*, FOMIX-SLP 194085, México, Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- UN (United Nations) (1977), *Mar del Plata Action Plan*. United Nations Water Conference, Mar del Plata, 14-25 de marzo, 78 p.
- Vázquez, Daniel y Sandra Serrano (2013), *Principios y obligaciones de Derechos Humanos: los derechos en acción*, México, CDHDF-SCJN.

El pago de la deuda subnacional y el gasto en inversión pública en México. Un estudio exploratorio

*José Said Sánchez Martínez**

Resumen: La deuda pública subnacional ha aumentado en los últimos años. En consecuencia, los gobiernos están destinando más recursos para pagarla. Pero, ¿cuáles son los efectos del pago de la deuda sobre el gasto público? El objetivo de este artículo es explorar y evaluar la relación entre el pago de la deuda y el gasto en inversión pública durante el periodo 2001-2014. También se estudian cuatro casos extremos para identificar con detalle los rubros afectados. Los datos muestran que con altos niveles en el pago de la deuda, los gastos relacionados con la inversión pública disminuyen.

Palabras clave: deuda pública, pago de la deuda, inversión pública.

Subnational Public Debt Payment and Capital Expenditure in Mexico. An Exploratory Study

Abstract: The subnational public debt have increased in the last years. In consequence, the goverments are spending more resources to pay it. But, what are the effects of the public debt payment on the public spending? The purpose of this paper is to explore and assess the relationship between debt payment and public investment for the period 2001-2014. Also we study four extreme cases to identify the items affected. The finding is that with high levels in debt payments, the public investment reduces.

Keywords: public debt, debt payment, public investment.

* José Said Sánchez Martínez, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
Correo electrónico: jsmartinez@colmex.mx y conocimiento.123@gmail.com

Introducción

El aumento de la deuda pública en los últimos años es un tema que ha atraído la atención de los medios de comunicación y de la academia. Casi de la noche a la mañana resultó que algunos estados mostraban los máximos niveles de deuda (ASF, 2012, 2011; Villasana, 2015). Ante semejante incremento, diversas investigaciones se han realizado para explicar el fenómeno. Entre los principales hallazgos se ha destacado que la poca disciplina económica de los estados, la mayor oferta de crédito, la disminución de las tasas de interés, el déficit presupuestal, el tipo de regulación y la deficiente recaudación impositiva, entre otros, están relacionadas con el aumento (ASF, 2012; 2011; Carpizo, 2012; Kinto, 2014; Tépach, 2015, 2012). También se ha indagado si las variables partidistas inciden en sus niveles. En tal sentido, se observó que en los años previos a las elecciones (Carpizo, 2012), y con gobiernos de mayoría, los estados presentaron mayor deuda (Montemayor, 2003).¹

Otro tipo de estudios se han enfocado en los efectos de la deuda. Por ejemplo, Sánchez y García (2016) muestran que hay una relación positiva entre la deuda pública y la inversión pública, la cual a su vez genera crecimiento económico. Sin embargo, los autores advierten que tal asociación es débil. Por su parte, Franco y Solís (2009) analizan si los estados utilizan la deuda contratada para destinarla a la inversión física. Aunque encuentran una relación positiva entre ambas variables, también es débil.

A nivel internacional existen diversos estudios que se han encargado de analizar el efecto de la deuda pública sobre el crecimiento económico y los componentes del gasto público (Lora; 2007; Lora y Olivera, 2006; Mahdavi, 2004; Panizza y Presbitero, 2014; Ramos-Herrera y Sosvilla-Rivero, 2017). Según la variable examinada, el efecto de la deuda puede ser diferente. Por ejemplo, se ha demostrado que cuando aumenta la deuda pública, el gasto social (Lora y Olivera, 2006) y de capital (Mahdavi, 2004) disminuyen, pero otros encuentran que la inversión pública en infraestructura tiende a ser mayor (Lora, 2007).

¹ Para conocer el panorama de la deuda en los estados y los municipios, véase la obra coordinada por Peña y González (2015).

A pesar de la abundancia de estudios, es preciso señalar que hasta la fecha no se ha llegado a un consenso sobre los efectos de la deuda (Panizza y Presbitero, 2014; Ramos-Herrera y Sosvilla-Rivero, 2017).

Sin restar mérito a estas investigaciones, consideramos que también es preciso conocer cuáles son los efectos del *pago* de la deuda pública sobre el gasto de los estados. En otros términos, si los estados tienen disponible anualmente cierto presupuesto y una parte creciente de él se está destinando al pago de la deuda, ¿qué áreas del gasto público resultan afectadas?

En México, los medios de comunicación son los que han documentado y destacado que, a nivel federal, mientras los recursos para el pago de la deuda están aumentando, los destinados al gasto social y a la inversión pública están disminuyendo (por ejemplo, *El Financiero*, 13/10/2016; *Expansión*, 02/06/2017; *La Jornada*, 03/07/2017). Pero, ¿qué está ocurriendo a nivel subnacional?

El principal objetivo de esta investigación es realizar una exploración de los efectos del pago de la deuda subnacional sobre el gasto público. Para ello, analizamos y describimos el comportamiento del pago de la deuda durante el periodo 2001-2014. Como se observará, en promedio, a medida que se destinan más recursos al pago de la deuda, los estados reducen los recursos a la inversión pública. No obstante, es preciso entrar en el detalle de tales reducciones. En tal sentido, se estudian cuatro casos extremos para identificar los rubros que son afectados en el Presupuesto de Egresos.

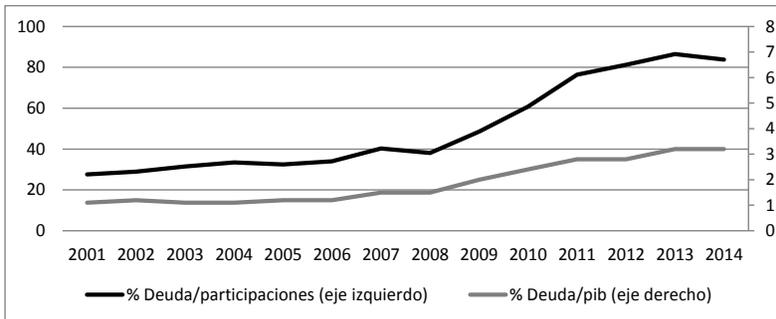
El documento se estructura de la siguiente manera. En la primera sección se ofrece un breve panorama del nivel de deuda subnacional para el periodo 2001-2014 y se realiza un análisis del gasto en el *pago* de la deuda y en inversión pública. Los datos de esta sección provienen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En la segunda sección se realiza el estudio de cuatro casos extremos (Aguascalientes, Nuevo León, Quintana Roo y Tlaxcala) durante los años en los que se detectan importantes aumentos y reducciones en el pago de la deuda. Aquí se analizan con detalle los rubros que fueron afectados. Para esta sección, los datos provienen de los presupuestos de egresos de cada estado. Finalmente, cerramos con una serie de reflexiones.

El panorama reciente de la deuda pública subnacional

La deuda subnacional mexicana ha aumentado de manera importante en los últimos años. Aunque su nivel es menor al de países como Argentina y Brasil (Gómez y Jiménez, 2011; Montemayor, 2003), el incremento no ha pasado por alto para los analistas. En 1997, su magnitud con respecto al PIB fue de 2%, para 2009 llegó a 2.5% (Gómez y Jiménez, 2011) y en 2015 registró 3.1% (CEFP, 2016). Cuando se mide con respecto a los ingresos estatales, se aprecia que en 2003 la deuda fue de 20% y para 2013 llegó a 40% (CEPAL, 2016). En efecto, considerando los montos brutos, sólo entre 2008 y 2011 creció 92.4% en términos nominales y 67.9% en términos reales (ASF, 2012).

En la Gráfica 1 se muestran dos mediciones de la deuda promedio subnacional para el periodo 2001-2014: la primera con respecto a las participaciones y la segunda con respecto al producto interno bruto (PIB) estatal. Con ambas se puede distinguir claramente que la deuda aumentó de manera importante a partir de 2008. Con el primer indicador, el promedio pasó de 29% en 2001 a 83.8% en 2014. Con el segundo indicador pasó de 1.1 a 3.2%, respectivamente (SHCP).²

Gráfica 1. La deuda pública subnacional, 2001-2014



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP.

² Los cálculos se realizaron con la base de datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, denominada "Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos con respecto a participaciones". Se encuentra disponible en [http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/en/DISCIPLINA_FINANCIERA/2016VA].

Debido a semejante aumento, diversas investigaciones se han enfocado en identificar sus causas. Entre ellas se puede destacar la poca disciplina económica de los estados, la mayor oferta de crédito, la disminución de las tasas de interés, el déficit presupuestal, el tipo de regulación y la deficiente recaudación impositiva, entre otras (ASF, 2012, 2011; Carpizo, 2012; Kinto, 2014; Tépach, 2015, 2012). El análisis también ha abarcado variables partidistas. Entre los hallazgos se puede destacar que en los años preelectorales (Carpizo, 2012) y con gobiernos de mayoría (Montemayor, 2013) los estados muestran mayores niveles de deuda.

Aunque en menor medida, otros estudios se han enfocado en los efectos de la deuda subnacional. Uno de ellos es el de Sánchez y García (2016), quienes analizaron información de 1993 a 2012 para las 32 entidades federativas. Sus resultados muestran que hay una relación positiva entre la deuda pública y la inversión pública, y entre ésta con el crecimiento económico. No obstante, tal asociación es débil, es decir, un aumento de 1% en la interacción entre inversión pública y deuda genera un aumento del crecimiento económico de 0.0005%. Para estos autores, lo anterior sugiere que la deuda contratada se está utilizando para otros propósitos diferentes a la producción.

Un resultado similar se encuentra en Franco y Solís (2009), quienes analizan el efecto de la deuda pública subnacional sobre la inversión productiva, para el periodo 1993-2006. Muestran que por cada peso proveniente de la deuda se realiza una inversión que oscila entre los 16 y los 24 centavos. Para tales autores, lo anterior es una evidencia de que los recursos se están desplazando a otros objetivos distintos a la inversión.

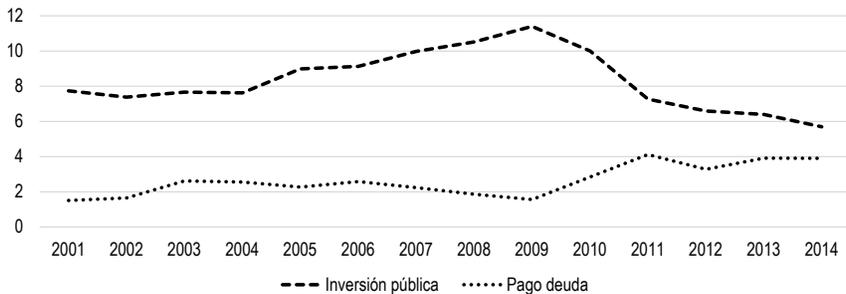
Ramírez y Erquizio (2012), estudiando el periodo 1993-2009, muestran que la deuda influye positivamente en el gasto público total, pero no en el gasto en obra pública. Finalmente, es preciso mencionar que, a nivel internacional, aún no hay un consenso de los efectos de la deuda sobre el gasto público (Panizza y Presbitero, 2014; Ramos-Herrera y Sosvilla-Rivero, 2017).

Como se señaló para el caso mexicano, a nivel federal se ha detectado que el pago de la deuda está absorbiendo una parte importante de los recursos, mientras que la parte del gasto en inversión ha dis-

minuido (*El Financiero*, 13/10/2016; *Expansión*, 02/06/2017; *La Jornada*, 03/07/2017). A pesar del aumento de la deuda en los estados, son escasos los estudios que buscan identificar los efectos del *pago* de la deuda sobre el gasto público. Por ello, es necesario realizar una exploración al respecto.

Cuando se comparan los gastos del pago de la deuda³ y de inversión pública⁴ como porcentaje de los egresos totales, se identifica un comportamiento interesante. Como se observa en la Gráfica 2, los estados han aumentado los recursos destinados al pago de la deuda, especialmente a partir de 2010. Al mismo tiempo, la parte del gasto en inversión pública ha disminuido. El gasto estatal del pago de la deuda en 2001 fue de 1.5%, en 2011 registró su nivel máximo con 4.1% y cerró el periodo en 2014 con 3.9%. Por su parte, el gasto de inversión pública en 2001 fue de 7.7%, llegó a su máximo en 2009 con 11.4%, para después descender de manera constante y registrar en 2014 sólo 5.7 por ciento.

Gráfica 2. Gasto en el pago de la deuda e inversión pública como porcentaje de los egresos totales, 2001-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de la base Finanzas Públicas de Estados y Municipios (INEGI).

³ El gasto en deuda pública son las asignaciones “destinadas a cubrir obligaciones del gobierno por concepto de deuda pública interna derivada de la contratación de empréstitos; incluye la amortización, los intereses, gastos y comisiones de la deuda pública, así como las erogaciones relacionadas con la emisión y/o contratación de deuda. Asimismo, incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS)” (INEGI).

⁴ La inversión pública se refiere a “las asignaciones destinadas a obras por contrato y proyectos productivos y acciones de fomento. Incluye los gastos en estudios de preinversión y preparación del proyecto” (INEGI).

En la Gráfica 3 se compara el promedio del gasto en el pago de la deuda y en inversión pública como porcentaje de los egresos totales por cada estado (periodo 2001-2014).

Con relación a la primera variable, en un extremo se ubican aquellos con el menor nivel, como Guanajuato, con 0.8%; Querétaro, 1%; y Tabasco, 1%. En el extremo opuesto destacan Sonora, con 11.5%; Quintana Roo, 9%; Nuevo León, 7%; y el Estado de México, con 6.6%.

Por supuesto, los promedios ocultan los importantes cambios que se dan a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en 2008 Nuevo León destinó sólo 1.9% de sus egresos al pago de la deuda, pero en 2013 la cifra llegó a 25.6%. En Quintana Roo, en 2009 el monto fue de 5.3%, pero en 2011 llegó a 29.5%. Finalmente, Sonora en 2009 destinó 1.3% y en 2014 alcanzó 16 por ciento.

Con relación al gasto en inversión pública, los estados que dedican menos recursos son Tabasco, Yucatán, Jalisco y Baja California, con 1.5, 3.1, 3.3 y 4.2%, respectivamente. En contraste, los estados que más recursos destinan a este rubro son Sonora, Querétaro, Coahuila, Aguascalientes y Tamaulipas, con 11.5, 12.3, 13.9, 15.7 y 16%, respectivamente.

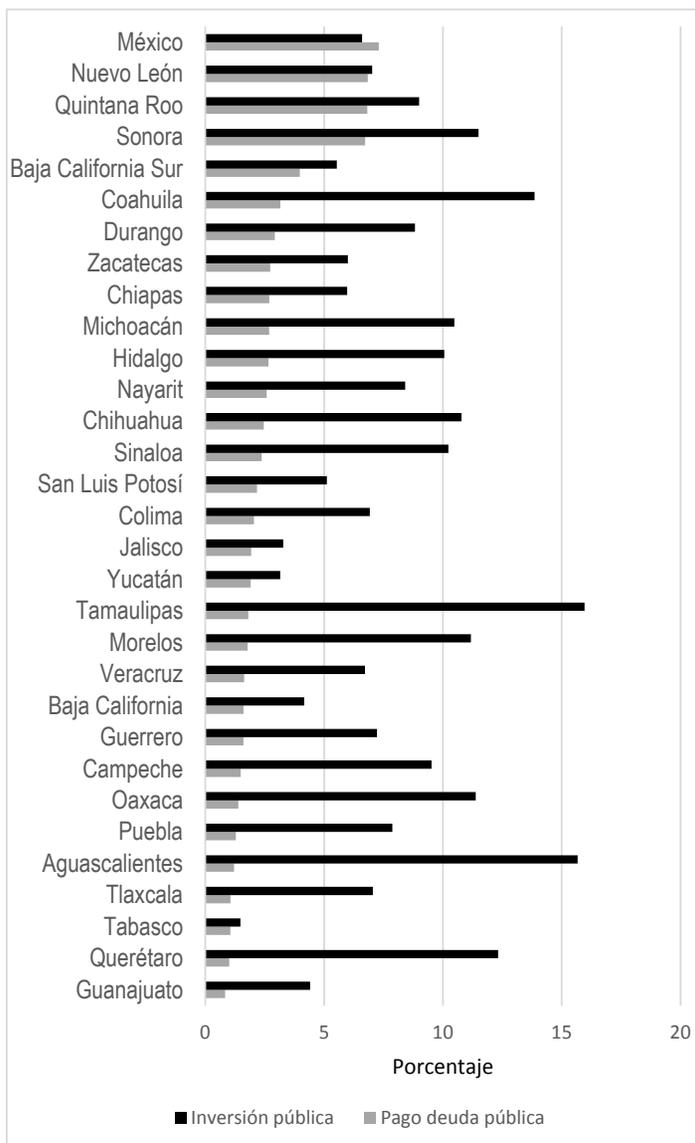
También es preciso destacar las diferencias entre ambos rubros. En primer lugar, sólo en el Estado de México el gasto en el pago de la deuda supera al gasto en inversión: con 7.3 y 6.6%, respectivamente.

En segundo lugar se ubican los estados en los que, a pesar de que el gasto en inversión supera al del pago de la deuda, la *diferencia* es pequeña, menor a 2%: Nuevo León, Tabasco, Yucatán, Jalisco y Baja California Sur. Finalmente, se encuentran los estados en los que la *diferencia* es más amplia, superior a 9%: Aguascalientes, Tamaulipas, Querétaro, Coahuila, Oaxaca y Morelos.

Aunque en promedio el gasto en inversión ha sido mayor que el del pago de la deuda, se pueden detectar varios años en los que la relación ha sido inversa.

En consecuencia, la pregunta que surge es: ¿cómo inciden estos cambios en la estructura del gasto público? ¿Qué rubros del gasto son afectados? En la siguiente sección se hace un análisis de cuatro casos extremos para dar cuenta de ello.

Gráfica 3. Gasto promedio en el pago de la deuda e inversión pública como porcentaje de los egresos totales por estado, 2001-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de la base Finanzas Públicas de Estados y Municipios (INEGI).

Explorando los efectos del pago de la deuda en casos extremos

En esta sección se realizará un estudio de cuatro casos extremos para explorar e identificar cuál ha sido el impacto del pago de la deuda sobre otros componentes del presupuesto de egresos. El criterio para seleccionar los casos es el valor extremo de la desviación estándar en la variable de interés (Gerring, 2007), es decir, el pago de la deuda pública. Sin embargo, cabe señalar que la disponibilidad y la homogeneidad de la información también influyeron en la selección. El primer par de casos posee la mayor desviación estándar: Nuevo León y Quintana Roo; el segundo par posee la menor: Aguascalientes y Tlaxcala (Tabla 1). Recurrimos a este análisis debido a su utilidad en investigaciones de carácter exploratorio (Gerring, 2007), como la nuestra. Los casos nos permitirán conocer qué es lo que sucede cuando el pago de la deuda absorbe recursos considerables del gasto y lo que ocurre en el escenario opuesto.

Casos con la mayor carga en el pago de la deuda: Nuevo León y Quintana Roo

En los últimos años, Nuevo León y Quintana Roo son dos de los estados que más recursos han destinado al pago de la deuda. Lo anterior se podría derivar, precisamente, porque también son los que poseen la mayor deuda pública del país, ya que en ambos estados hay aumentos

Tabla 1. Pago de la deuda como porcentaje de los egresos totales.
Estadística descriptiva de los casos seleccionados

	<i>Promedio</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Nuevo León	6.8	6.9	1.6	25.6
Quintana Roo	6.8	8.2	1	29.5
Aguascalientes	1.2	0.8	0.1	2.8
Tlaxcala	1.1	1.7	0	4.5

Fuente: Elaboración propia a partir de la base Finanzas Públicas de Estados y Municipios (INEGI).

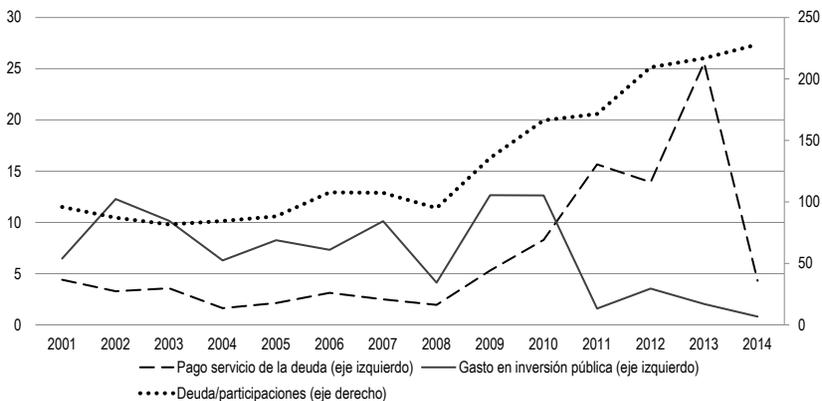
considerables en el pago de la deuda; son ideales para explorar cuál es su efecto sobre los demás componentes del gasto público.

En la Gráfica 4 se muestran tres variables para el estado de Nuevo León. En primer lugar, se observa la deuda pública como porcentaje de las participaciones que recibe de la federación, la cual presenta un promedio de 134%, con un mínimo de 81.7% en 2003 y un máximo de 228% en 2014. El promedio indicado es superior al promedio nacional de 50.3%. De hecho, con este indicador, Nuevo León es el estado que posee la mayor deuda de todo el país.

En segundo lugar, a medida que ha aumentado la deuda como proporción de las participaciones, también han aumentado los recursos destinados para su pago. Lo anterior es claro casi para todo el periodo, excepto en los años 2012 y 2014.

En tercer lugar, se aprecia que persiste la relación inversa que se mostró anteriormente entre el gasto en el *pago* de la deuda y el gasto en inversión pública, especialmente a partir de 2011. En el caso del pago de la deuda se cuenta con un promedio de 6.8%, con un mínimo

Gráfica 4. Deuda pública como porcentaje de las participaciones, gasto en el pago de la deuda e inversión pública como porcentaje de los egresos totales en Nuevo León, 2001-2014



Fuente: Elaboración propia. Los datos del pago del servicio de la deuda y el gasto en inversión provienen del INEGI; los datos de la deuda como porcentaje de las participaciones son de la SHCP.

de 1.6% en 2004 y un máximo de 26% en 2013. Con respecto al gasto en inversión pública, hay un promedio de 7%, con un mínimo de 0.8% en 2014 y un máximo de 12.7% en 2009. Entre 2001 y 2010, el gasto en inversión pública fue superior al pago de la deuda; sin embargo, a partir de 2011 los porcentajes se invierten de manera importante y el pago de la deuda supera a la inversión pública. Este rubro no logró recuperar los niveles de años anteriores.

¿Cuál ha sido el impacto de lo anterior sobre el resto de los rubros del gasto público? A continuación realizamos un análisis de los componentes del presupuesto de egresos del estado. Lamentablemente, los formatos del presupuesto no permiten hacer una comparación para todo el periodo. No obstante, en los años fiscales de 2012, 2013 y 2014 los formatos son similares y es donde se detectan las principales variaciones en el pago de la deuda. Por tanto, sólo comparamos estos años. Primero analizamos 2012 y 2013, en los que se presenta un aumento del pago de la deuda de 14 a 26%. Posteriormente, comparamos los años 2013 y 2014, en los que se presentó una reducción de 26 a 4 por ciento.

La *clasificación funcional-programática* de los presupuestos de 2012 y 2013 distingue cuatro categorías generales: *gobierno*, *desarrollo social*, *desarrollo económico* y *otras*. Del lado de los aumentos, la categoría *Otras* tuvo la mayor tasa de crecimiento, con 25%; le sigue *gobierno*,⁵ con 6.9%; y *desarrollo social*,⁶ con sólo 0.7%. Dentro de la categoría *Otras* se encuentran los rubros *deuda pública interna* y *adeudos a ejercicios fiscales anteriores*. En el primer rubro el monto

⁵ Consiste en “las acciones propias de la gestión gubernamental, tales como la administración de asuntos de carácter legislativo, procuración e impartición de justicia, asuntos militares y seguridad nacional, asuntos con el exterior, asuntos hacendarios, política interior, organización de los procesos electorales, regulación y normatividad aplicable a los particulares y al propio sector público y la administración interna del sector público”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 10 de junio de 2010.

⁶ Se trata de “los programas, actividades y proyectos relacionados con la prestación de servicios en beneficio de la población con el fin de favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar, tales como: servicios educativos, recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, salud, protección social, vivienda, servicios urbanos y rurales básicos, así como protección ambiental”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 10 de junio de 2010.

pasó de 2,562 millones de pesos a 4 mil millones; es decir, un crecimiento de 56%; el segundo pasó de 11,222 millones a 14 mil millones, un crecimiento de 25 por ciento.

En contraste, la categoría de *desarrollo económico*⁷ presentó reducciones, pasó de 3,218 millones de pesos a 1,900 millones; es decir, -41%. Esta categoría se compone de los siguientes rubros: asuntos económicos, comerciales y laborales en general; agropecuaria, silvicultura, pesca y caza; minería, manufacturas y construcción; transporte; turismo; ciencia, tecnología e innovación; y otras industrias y otros asuntos económicos. De ellas, cuatro concentraron las disminuciones. En primer lugar se encuentra *ciencia, tecnología e innovación*,⁸ con -61%; le sigue *transporte*,⁹ con -56%; agropecuaria, -51%; y minería, -11 por ciento.

Cuando analizamos la *clasificación económica* del presupuesto, el gasto corriente¹⁰ pasó de 47,694 millones de pesos a 51,230 millones, un aumento de 7.6%. Por su parte, el *Servicio de la deuda y disminución de pasivos* pasó de 2,562 millones a 4 mil millones, un incremento de 56%. Es preciso resaltar cómo se compone este rubro en ambos años. En 2012, 30% se dedicó a la amortización de la deuda, 58% al pago de sus intereses y 12% a adeudos de ejercicios fiscales anterior-

⁷ Consiste en “los programas, actividades y proyectos relacionados con la promoción del desarrollo económico y fomento a la producción y comercialización agropecuaria, agroindustrial, acuicultura, pesca, desarrollo hidroagrícola y fomento forestal, así como a la producción y prestación de bienes y servicios públicos, en forma complementaria a los bienes y servicios que ofrecen los particulares”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 10 de junio de 2010.

⁸ Integra “los programas y actividades que realizan los entes públicos, orientados al desarrollo de las actividades científicas y tecnológicas, así como de innovación e infraestructura científica y tecnológica”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 10 de junio de 2010.

⁹ Consiste en “la administración de asuntos y servicios relacionados con la explotación, la utilización, la construcción y el mantenimiento de sistemas e instalaciones del transporte por carretera, ferroviario, aéreo, agua, oleoductos y gasoductos y otros sistemas. Así como la supervisión y reglamentación”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 10 de junio de 2010.

¹⁰ Se trata de “los gastos de consumo y/o de operación, el arrendamiento de la propiedad y las transferencias otorgadas a los otros componentes institucionales del sistema económico para financiar gastos de esas características”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Tipo de Gasto, 10 de junio de 2010.

res. Para 2013 los montos fueron de 43, 48 y 9%, respectivamente. Es importante señalar que el pago de los intereses representó la mayor parte del gasto destinado a la deuda.

La categoría que sufrió reducciones fue gasto de capital,¹¹ con -37.1%. Los rubros que la componen cambiaron de la siguiente manera: transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas,¹² -35.1%; bienes muebles, inmuebles e intangibles,¹³ -29.5%; e inversión pública, -66.9%. Finalmente, dentro del rubro inversión pública, las reducciones se distribuyeron de la siguiente manera: obra pública en bienes de dominio público,¹⁴ -74% y obra pública en bienes propios,¹⁵ -43 por ciento.

Como se señaló en la Gráfica 4, de 2013 a 2014 el porcentaje del pago de la deuda pasó de 26 a sólo 4%. ¿Qué implicaciones tuvo esta reducción en los componentes del presupuesto de egresos? Con base en la clasificación funcional-programática del presupuesto, en esta ocasión todas las categorías registraron aumentos: gobierno, 7.2%; desarrollo social, 10.4%; otras, 6.9%; y desarrollo económico, 29.5%.

¹¹ Se trata de los gastos “destinados a la inversión de capital y las transferencias a los otros componentes institucionales del sistema económico que se efectúan para financiar gastos de éstos con tal propósito”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Tipo de Gasto, 10 de junio de 2010.

¹² Son las asignaciones “destinadas en forma directa o indirecta a los sectores público, privado y externo, organismos y empresas paraestatales y apoyos como parte de su política económica y social, de acuerdo con las estrategias y prioridades de desarrollo para el sostenimiento y desempeño de sus actividades”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto de Gasto, 9 de diciembre de 2009.

¹³ Consiste en las “asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles, inmuebles e intangibles, requeridos en el desempeño de las actividades de los entes públicos. Incluye los pagos por adjudicación, expropiación e indemnización de bienes muebles e inmuebles a favor del Gobierno”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto de Gasto, 9 de diciembre de 2009.

¹⁴ Son las asignaciones “destinadas para construcciones en bienes de dominio público de acuerdo con lo establecido en el art. 7 de la Ley General de Bienes Nacionales y otras leyes aplicables. Incluye los gastos en estudios de pre-inversión y preparación del proyecto”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto de Gasto, 9 de diciembre de 2009.

¹⁵ Son las asignaciones “para construcciones en bienes inmuebles propiedad de los entes públicos. Incluye los gastos en estudios de pre-inversión y preparación del proyecto”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto de Gasto, 9 de diciembre de 2009.

A pesar de esto, los siete rubros que componen “desarrollo económico” presentaron variaciones diferentes. Los que disminuyeron su presupuesto fueron: asuntos económicos, comerciales y laborales en general,¹⁶ -6.9%; agropecuaria, silvicultura, pesca y caza,¹⁷ -10%; turismo,¹⁸ -27.3%; y otras industrias y otros asuntos económicos,¹⁹ -56.9%. En cambio, los que presentaron aumentos fueron: minería, manufacturas y construcción,²⁰ 8.6%; transporte, 93.5%; y ciencia, tecnología e innovación, 55.3 por ciento.

¹⁶ Integra “la administración de asuntos y servicios económicos, comerciales y laborales en general, inclusive asuntos comerciales exteriores; gestión o apoyo de programas laborales y de instituciones que se ocupan de patentes, marcas comerciales, derechos de autor, inscripción de empresas, pronósticos meteorológicos, pesas y medidas, levantamientos hidrológicos, levantamientos geodésicos, etc.; reglamentación o apoyo de actividades económicas y comerciales generales, tales como el comercio de exportación e importación en su conjunto, mercados de productos básicos y de valores de capital, controles generales de los ingresos, actividades de fomento del comercio en general, reglamentación general de monopolios y otras restricciones al comercio y al acceso al mercado, etc. Así como de la formulación, ejecución y aplicación de políticas económicas, comerciales y laborales”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 10 de junio de 2010.

¹⁷ Consiste en “los programas, actividades y proyectos relacionados con el fomento a la producción, y comercialización agropecuaria, silvicultura, pesca y caza, agroindustrial, desarrollo hidroagrícola y fomento forestal”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 10 de junio de 2010.

¹⁸ Consiste en “la administración, fomento y desarrollo de asuntos y servicios de turismo; enlace con las industrias del transporte, los hoteles y restaurantes y otras industrias que se benefician con la presencia de turistas, la explotación de oficinas de turismo en el país y en el exterior; organización de campañas publicitarias, inclusive la producción y difusión de literatura de promoción, entre otras”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 10 de junio de 2010.

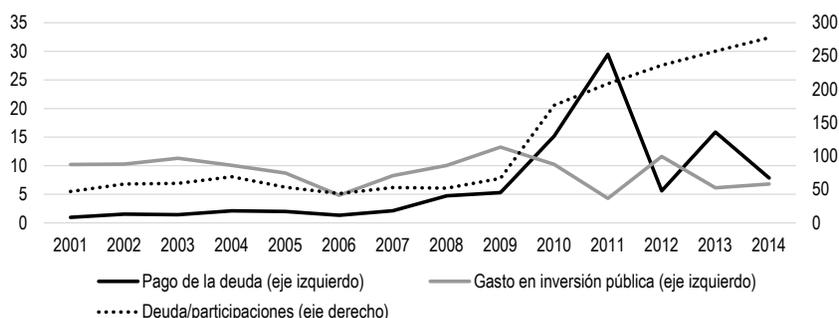
¹⁹ Integra “el comercio, distribución, almacenamiento y depósito y otras industrias no incluidas en funciones anteriores. Incluye las actividades y prestación de servicios relacionadas con asuntos económicos no consideradas en las funciones anteriores”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 10 de junio de 2010.

²⁰ Integra “los programas, actividades y proyectos relacionados con la administración de asuntos y servicios relacionados con la minería, los recursos minerales (excepto combustibles minerales), manufacturas y construcción; la conservación, descubrimiento, aprovechamiento y explotación racionalizada de recursos minerales; desarrollo, ampliación o mejoramiento de las manufacturas; supervisión, reglamentación, producción y difusión de información para actividades de minería, manufactura y construcción”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 10 de junio de 2010.

La deuda pública pasó de 4 mil millones a 3,620 millones de pesos, una reducción de 9.5%. Dentro de este rubro, los recursos para la amortización de la deuda disminuyeron en 34.4% y los adeudos de los ejercicios fiscales anteriores en 12.9%. Únicamente los recursos para el pago de intereses aumentaron en 13.4%. Además, como sucedió en 2012 y 2013, el pago de los intereses absorbió la mayor cantidad, en esta ocasión, 60.3% del total de recursos. Considerando la clasificación económica del presupuesto, tanto el gasto corriente como el gasto de capital presentaron aumentos, con 10.2 y 34.4%, respectivamente.

Para el caso de Quintana Roo, la Gráfica 5 presenta los datos respectivos. La deuda como porcentaje de las participaciones tiene un promedio de 118%, con un mínimo de 44% en 2006 y un máximo de 278% en 2014. Entre 2001 y 2011 se detecta un comportamiento similar entre la deuda como porcentaje de las participaciones y los recursos destinados para su pago: a medida que aumenta la primera variable, también lo hace la segunda. Por otro lado, la relación inversa entre el *pago* de la deuda y el gasto en inversión pública sólo se presenta claramente a partir de 2010. El pago de la deuda presenta un promedio de 7%, con un mínimo de 1% en 2001 y un máximo de 29% en 2011. Por

Gráfica 5. Deuda pública como porcentaje de las participaciones, gasto en el pago de la deuda e inversión pública como porcentaje de los egresos totales en Quintana Roo, 2001-2014



Fuente: Elaboración propia. Los datos del pago del servicio de la deuda y el gasto en inversión provienen del INEGI; los datos de la deuda como porcentaje de las participaciones son de la SHCP.

su parte, el gasto en inversión pública tuvo un promedio de 9%, con un mínimo de 4.2% en 2011 y un máximo de 13.2% en 2009.

¿Qué efectos podemos encontrar en el caso de Quintana Roo? Como se aprecia en la Gráfica 5, en 2009 el gasto en inversión fue mayor al de la deuda, pero en 2010 las proporciones se invierten. Cuando se analizan las variaciones en los *presupuestos de egresos* para estos dos años, se encuentran los siguientes datos: la deuda pública pasó de 458.6 millones a 3,110 millones de pesos, un aumento de 578%. Por su parte, el Ramo General de Reservas de Contingencia²¹ aumentó de 92 millones de pesos a 191 millones, es decir, un incremento de 108%. En contraste, el Ramo General de Adquisición de Bienes Muebles e Inmuebles²² pasó de 30 millones de pesos a 13 millones, una reducción de 56.3%; y el Ramo General de Inversión Pública²³ pasó de 631 millones de pesos a 557 millones, una reducción de 11.7 por ciento.

La gráfica también muestra que de 2010 a 2011 el gasto en la deuda siguió aumentando. Sin embargo, cuando se consultan los datos del presupuesto de egresos para estos años, el rubro deuda pública presenta una reducción, pasando de 3,110 millones a 411 millones de pesos, es decir, -87%. En contraste, aumentaron el Ramo General de Adquisiciones de Bienes Muebles e Inmuebles, con 110%; el Ramo General de Inversión Pública, 65%; y el Ramo General de Reservas de Contingencia, 45.9 por ciento.

²¹ Consiste en las provisiones “presupuestarias para hacer frente a las erogaciones que se deriven de contingencias o fenómenos climáticos, meteorológicos o económicos, con el fin de prevenir o resarcir daños a la población o a la infraestructura pública; así como las derivadas de las responsabilidades de los entes públicos”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto de Gasto, 9 de diciembre de 2009.

²² Se refiere a “las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles, inmuebles e intangibles, requeridos en el desempeño de las actividades de los entes públicos. Incluye los pagos por adjudicación, expropiación e indemnización de bienes muebles e inmuebles a favor del Gobierno”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto de Gasto, 9 de diciembre de 2009.

²³ Son las asignaciones “destinadas a obras por contrato y proyectos productivos y acciones de fomento. Incluye los gastos en estudios de preinversión y preparación del proyecto”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto de Gasto, 9 de diciembre de 2009.

De acuerdo con los datos de la Gráfica 5, para el año 2012 los recursos para la deuda disminuyeron, mientras que los de inversión pública aumentaron. Sin embargo, de nueva cuenta, el análisis del presupuesto de egresos indica otras decisiones previas. En primer lugar, según estos documentos, el ramo de deuda pública pasó de 411.6 millones de pesos a 823.8 millones, es decir, un aumento de 100%. En contraparte, el Ramo General de Adquisición de Bienes Muebles e Inmuebles tuvo una reducción de 44 por ciento.

Finalmente, de 2012 a 2013 vuelven a aumentar los recursos para el pago de la deuda, en tanto que los de inversión pública disminuyeron. En esta ocasión el análisis del presupuesto de egresos concuerda con los datos de la Gráfica 5. El Ramo de Deuda Pública pasó de 823.8 millones a 3,309 millones de pesos; es decir, un aumento de 302%, el mayor registrado en el periodo de análisis. No obstante, en esta ocasión, ni el Ramo General de Inversión Pública ni el Ramo General de Adquisición de Bienes Muebles e Inmuebles fueron afectados. Sólo el Ramo General de Reservas de Contingencias pasó de 335.9 millones a 119.9 millones de pesos, una reducción de 64.3 por ciento.

Casos con menor carga por el pago de la deuda: Aguascalientes y Tlaxcala

A diferencia de Nuevo León y Quintana Roo, los estados de Aguascalientes y Tlaxcala han destinado menos recursos para el pago de la deuda. Esto podría explicarse porque sus niveles de deuda no han crecido de manera considerable. Ya que en estos casos la parte destinada al pago de la deuda ha sido constante y no ha presentado aumentos importantes, será posible conocer el comportamiento de los otros rubros en este contexto particular.

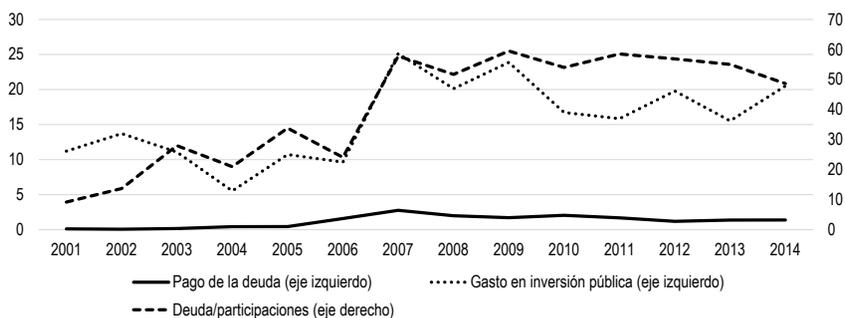
En Aguascalientes, el promedio de la deuda como porcentaje de las participaciones es de 40.8%, con un mínimo de 9.2% y un máximo de 60% en 2009. A diferencia de los dos casos anteriores, en primer lugar, el porcentaje destinado al *pago* de la deuda es menor, en promedio, de 1.2%, con un mínimo de 0.1% en 2002 y un máximo de 2.8% en 2007. En segundo lugar, el gasto en inversión pública siempre ha sido

mayor que la deuda: el promedio es de 15.7%, con un mínimo de 5.5% en 2004 y un máximo de 25.1% en 2007. Aunque este rubro presenta reducciones en algunos años, no son constantes y en general vienen acompañadas de aumentos posteriores. Además, las reducciones no son tan drásticas como en Nuevo León y Quintana Roo (Gráfica 6).

¿Qué sucede en este contexto? El análisis de los presupuestos de egresos de 2003 a 2014, que presentan un formato homogéneo, arroja los siguientes resultados. En efecto, el monto de los recursos para el pago de la deuda con respecto al presupuesto total del Estado es, en promedio, de 1.4%, con un mínimo de 0.5% en 2004 y un máximo de 2.5% en 2013.

La revisión de los presupuestos de egresos permite observar que el gasto en inversión pública ha presentado oscilaciones a lo largo del periodo, sin que se detecten reducciones constantes. Por ejemplo, aunque de 2005 a 2006 el gasto de capital se redujo en 52.1%, para el año siguiente tuvo un aumento de 306%. Otro ejemplo se presentó en 2007, con una reducción de 71%, pero en el año siguiente tuvo un aumento de 61 por ciento.

Gráfica 6. Deuda pública como porcentaje de las participaciones, gasto en el pago de la deuda e inversión pública como porcentaje de los egresos totales en Aguascalientes, 2001-2014

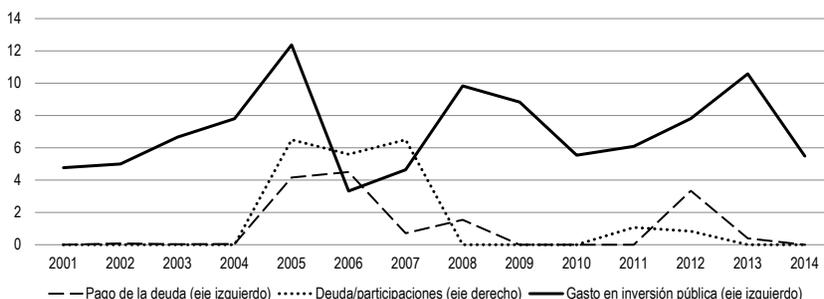


Fuente: Elaboración propia. Los datos del pago del servicio de la deuda y el gasto en inversión provienen del INEGI; los datos de la deuda como porcentaje de las participaciones son de la SHCP.

En Tlaxcala se aprecia algo similar. El estado posee una de las menores deudas del país. Derivado de lo anterior, son pocos los recursos que destina para su pago. El gasto en inversión pública generalmente ha sido mayor que el pago de la deuda, excepto en 2006. En promedio, el gasto en el primer rubro ha sido de 7.1%, con un mínimo de 3% en 2006 y un máximo de 12% en 2005. El monto promedio en el gasto de la deuda es de 1.1%, con un mínimo de 0% en varios años y un máximo de 4.5% en 2006. Estos datos se observan en la Gráfica 7. Al igual que en Aguascalientes, las reducciones en el gasto en inversión vienen acompañadas de aumentos posteriores.

De acuerdo con los presupuestos de egresos de 2004 a 2014, sólo en cuatro años (2005, 2006, 2007 y 2008) se destinaron recursos para el pago de la deuda, los cuales han representado entre 2.2 y 2.8%. De manera similar a lo que ocurre en Tlaxcala, aquí se observa que el gasto en inversión tiene oscilaciones; es decir, las reducciones que se presentan son acompañadas de aumentos posteriores. Por ejemplo, el presupuesto de inversión pública se redujo en 38% de 2007 a 2008, pero en el año siguiente aumentó 178%. Otro ejemplo se presentó de 2009 a 2010, con una reducción de 82% y un aumento de 562% en el año siguiente.

Gráfica 7. Deuda pública como porcentaje de las participaciones, gasto en el pago de la deuda e inversión pública como porcentaje de los egresos totales en Tlaxcala, 2001-2014



Fuente: Elaboración propia. Los datos del pago del servicio de la deuda y el gasto en inversión provienen del INEGI; los datos de la deuda como porcentaje de las participaciones son de la SHCP.

Discusión y reflexiones

El objetivo de esta investigación fue realizar una exploración de las posibles consecuencias que tiene el pago de la deuda pública sobre los rubros del gasto, específicamente, los relacionados con la inversión pública. A nivel internacional, el debate continúa y está lejos de llegar a un consenso. Sin embargo, eso no debe ser un obstáculo para iniciar el análisis de lo que sucede a nivel subnacional.

Debido a que los recursos para el pago de la deuda han aumentado es preciso indagar cuáles podrían ser sus consecuencias para el resto del gasto público. Del estudio realizado podemos destacar los siguientes aspectos. En primer lugar, cuando se analizan los datos para todos los estados se observa que a medida que los recursos para el pago de la deuda aumentan, los dirigidos al gasto en inversión pública disminuyen. Por supuesto, esta relación supone que la dirección causal va de la deuda hacia la inversión pública. Los estudios a nivel internacional todavía no llegan a un consenso sobre la dirección de esta relación. Incluso, algunos señalan que la dirección depende de la temporalidad analizada (Chang, Lee, Feng y Ning, 2016). Además, los estados presentan diferencias considerables entre sí que es preciso explicar. Habrá que utilizar métodos cuantitativos robustos para dar cuenta de lo que sucede en el caso mexicano.

En segundo lugar, en el estudio de los casos de Nuevo León y Quintana Roo, se observa también que cuando aumenta la proporción del gasto en el pago de la deuda, los gobiernos deciden reducir los recursos a las áreas relacionadas con la inversión pública. No obstante, no cualquier aumento implica una reducción. Por ejemplo, en Nuevo León y Quintana Roo sólo cuando el pago de la deuda superó 8% del gasto total, hubo reducciones en inversión física que la colocaron por debajo de los niveles de aquella. Cuando la proporción del pago de la deuda fue menor a 8%, el gasto en inversión pública no tuvo reducciones importantes.

Asimismo, los casos de Tlaxcala y Aguascalientes permitieron observar que cuando la deuda absorbe pocos recursos del gasto total, es decir, menos de 5%, el gasto en inversión siempre es mayor. En este contexto, el gasto en inversión pública oscila entre aumentos y reducciones, pero no cae drásticamente, como en Nuevo León y Quintana

Roo. Otros estudios a nivel internacional han demostrado que la deuda tiene un efecto sólo a partir de ciertos niveles (Reinhart y Rogoff, 2010), aunque también se ha cuestionado este resultado (Herndon, Ash y Pollin, 2013). Se requiere más investigación para arrojar luz sobre este debate.

Otra tarea para desarrollar en el futuro es determinar si las variables partidistas tienen un efecto en las decisiones del gobierno para reducir ciertos rubros del gasto. Por ejemplo, ante un aumento del pago de la deuda, ¿reaccionan de igual forma los gobiernos de izquierda y de derecha con respecto al gasto en inversión? Benton y Smith (2014) han demostrado que a nivel municipal el manejo de la deuda es afectado por la ideología del partido en el gobierno. Habrá que indagar si algo similar ocurre en los gobiernos estatales. Como se puede notar, quedan por realizar diversas tareas en torno al tema de la deuda subnacional. Esta investigación intenta ser un pequeño aporte para conocer mejor este fenómeno.

Bibliografía

- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2012), *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios*, México, Cámara de Diputados.
- (2011), *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios*, México, Cámara de Diputados.
- Benton, Allyson y Heidi Smith (2014), “A rational partisan explanation for irrational (sub) sovereign debt behavior: Evidence from municipal Mexico”, Documento de Trabajo núm. 264, CIDE.
- Carpizo, Carlos (2012), “Los efectos cruzados de la competencia política sobre el endeudamiento: un análisis empírico de la deuda estatal en México, 2003-2010”, (mimeo) trabajo presentado en el marco del Premio Nacional de Finanzas Públicas 2012, México, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2016), *Diagnóstico de la deuda pública de las entidades federativas*, México, Cámara de Diputados.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad*, Chile, Naciones Unidas.
- Chang, Chun-Ping, Chien-Chiang Lee, Gen Fu Feng y Shao-Lin Ning (2016), “Does higher government debt link to higher social expenditure? New method, new evidence”, *Applied Economics*, vol. 48, núm. 16, pp. 1429-1451.
- Diario Oficial de la Federación* (9 de diciembre de 2009), Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto de Gasto.
- (10 de junio de 2010a.), Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto.
- (10 de junio de 2010b.), Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Tipo de Gasto.
- El Financiero* (13/10/2016), “Gobierno gastará más por la deuda que en invertir”, en [<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/gobierno-gastara-mas-por-la-deuda-que-en-invertir.html>].
- Expansión* (02/06/2017), “El costo de la deuda de México se come al gasto social y de inversión”, en [<http://www.jornada.unam.mx/2017/07/03/economia/020n1eco>].
- Franco, Édgar y María Solís (2009), “Impacto del endeudamiento público estatal sobre la inversión productiva en México, 1993-2006”, *Finanzas Públicas*, vol. 1, núm. 2, pp. 31-55.
- Gerring, John (2007), *Case Study Research. Principles and Practices*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Gómez, Juan y Juan Jiménez (2011), “El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos”, CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo, núm. 111.
- Herndon, Thomas, Michael Ash y Robert Pollin (2013), “Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 38, núm. 2, pp. 1-23.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (s/f), “Finanzas públicas estatales y municipales”, en [<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/economicas/finanzas/>] (consulta: 7 de marzo de 2017).

- Kinto, Manuel (2014), “¿Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México? Algunas consideraciones para la reforma constitucional y la ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria”, Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014, México, Cámara de Diputados.
- La Jornada* (03/07/2017), “Inversión en infraestructura se desploma; crece costo de deuda”, en [<http://www.jornada.unam.mx/2017/07/03/economia/020n1eco>].
- Lora, Eduardo (2007), “Public investment in infrastructure in Latin America: Is debt the culprit?”, *Working Paper* 595, Inter-American Development Bank.
- y Mauricio Olivera (2006), “Public debt and social expenditure: Fries or foes?”, *Working Paper* 563, Inter-American Development Bank.
- Mahdavi, Saeid (2004), “Shifts in the composition of government spending in response to external debt burden”, *World Development*, vol. 32, núm. 7, pp. 1139-1157.
- Montemayor, Oscar (2003), “Determinantes del endeudamiento subnacional. Un estudio para los estados y municipios de México, 1993-1999”, *Ensayos*, vol. 22, núm. 1, pp. 35-88.
- Panizza, Ugo y Andrea Presbitero (2014), “Public debt and economic growth: Is there a causal effect?”, *Journal of Macroeconomics*, vol. 41, pp. 21-41.
- Peña, Víctor y Carlos González (coords.) (2015), *Deudas en estados y municipios. Aproximaciones a una problemática subnacional*, Hermosillo, El Colegio de Sonora y Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, AC.
- Ramírez, Roberto y Alfredo Erquizio (2012), “Análisis del ciclo político electoral a partir de variables de gasto público por entidad federativa en México, 1993-2009”, *Paradigma económico*, año 4, núm. 2, pp. 5-27.
- Ramos-Herrera, María y Simón Sosvilla-Rivero (2017), “An empirical characterization of the effects of public debt on economic growth”, *Applied Economics*, vol. 49, núm. 35, pp. 3495-3508.
- Reinhart, Carmen y Kenneth Rogoff (2010), “Growth in a time of debt”, *American Economic Review: Papers & Proceedings*, vol. 100, núm. 2, pp. 573-578.

- Sánchez, Issac y Rosa García (2016), “Public debt, investment and economic growth in Mexico”, *International Journal of Financial Studies*, vol. 4, núm. 2, pp. 1-14.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (s/f), “Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos con respecto a participaciones”, en [http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/en/DISCIPLINA_FINANCIERA/2016VA] (consulta: 1 de mayo de 2017).
- Tépach, Reyes (2015), “El flujo de deuda pública de las entidades federativas de México analizado desde el enfoque del federalismo fiscal”, México, Cámara de Diputados.
- (2012), “La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo mexicano”, México, Cámara de Diputados.
- Villasana, Jaime (2015), “Análisis no financiero de las deudas subnacionales en México; conclusiones y propuestas más allá de las reformas financieras”, en Víctor Peña y Carlos González (coords.), *Deudas en estados y municipios. Aproximaciones a una problemática subnacional*, pp. 53-77, Hermosillo, El Colegio de Sonora y Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, AC.

Reseña

La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas del ámbito local. Estudios sobre la región autónoma de Andalucía, España, y la Ciudad de México, Miguel Ángel Márquez Zárate, María Antonia Ramírez Pérez y María Rosalía Martínez García (coords.), México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017, 281 pp.

Miguel Rodrigo González Ibarra*

El libro intitulado *La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas del ámbito local. Estudios sobre la región autónoma de Andalucía, España, y la Ciudad de México*, coordinado por los profesores Miguel Ángel Márquez Zárate, María Antonia Ramírez Pérez y María Rosalía Martínez García, constituye un aporte significativo al análisis interdisciplinario sobre las relaciones entre Estado y sociedad civil. Esta obra es resultado del proyecto de investigación: Estudios sobre las organizaciones de la sociedad civil y la gobernanza en México, en el cual participaron entidades como la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y la Universidad Pablo de Olavide de España. La obra se

puede revisar y comprender en tres secciones temáticas.

En la primera parte del libro, Auxiliadora González y Germán Jaraíz elaboraron un análisis epistemológico sobre organizaciones voluntarias y presentaron una experiencia andaluza donde destacan la importancia del tercer sector. Por otra parte, Aldo Luevano, Ameyali Aguilar y Alan García trazaron una revisión histórica sobre la evolución de las organizaciones de la sociedad civil en la Ciudad de México. Esther Pérez y Adriana Reynaga, en otro ensayo, concibieron un análisis —utilizando el enfoque etnometodológico y el interaccionismo simbólico, respectivamente—, para explicar cómo las percepciones subjetivas y el plano axiológico juegan un papel fundamental para estimular la participación individual y, por otro lado, se estudia el perfil filantrópico del sector empresarial y su impacto en el voluntariado. En este último ensayo se concluye que la identificación de las diferencias individuales en las acciones voluntarias permite mejorar la institucionalización del sector filantrópico.

En la segunda parte de la obra se subrayó el debate de la relación entre salud pública y el papel de las organizaciones de la sociedad civil a través de casos elaborados por María Antonia Ramírez y Miguel Márquez Zárate, donde se ensayó la importancia que adquieren las organizaciones respecto

* Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Correo electrónico: ibarra000@yahoo.com

a la medicina alternativa y las limitaciones institucionales para su desarrollo. En este marco, y desde otra perspectiva, Manuel Polo contribuyó con un análisis de la incidencia registrada de organizaciones sociales para auxiliar en el problema de la obesidad y fortalecer las políticas públicas en la Ciudad de México. Desde otra perspectiva, Alejandro Blanco expuso, dentro del contexto Andalúz, en España, un estudio de la situación de las radios comunitarias en un contexto de alta complejidad institucional donde convergen intereses del sector privado, gubernamental y de la sociedad civil. En esta línea, Israel Tonatiuh, para el caso de México, realizó un análisis de la participación social observada en el marco de la Reforma Política en el tema de las telecomunicaciones entre 2013-2014.

En la tercera parte se elaboraron estudios acerca de la relación entre el voluntariado universitario y la acción pública. En particular, se recalcó la tesis acerca de la importancia de los marcos institucionales y la apertura de oportunidades políticas hacia actores de la sociedad civil en la región autónoma de Andalucía y se muestra en el contexto mexicano los modelos de voluntariado en universidades públicas y privadas como la UNAM y la Universidad Iberoamericana. Rosalía Martínez, Manuel Polo y Alfredo Méndez, concluyen que en las dos instituciones existen estructuras y lógicas políticas que apuntan a un modo diferente de concebir la incidencia de las organizaciones hacia el desarrollo social.

En esta línea, la obra finaliza con estudios de Pilar Gil, Miguel Ángel Márquez y Guillermo Hernández, donde se investigó acerca del papel de la

sociedad civil en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, y se puso énfasis en el trabajo de incidencia de la Red Andaluza y la Ciudad de México, sobre el caso de la Red de Atención Integral para la Inclusión Social del Centro Histórico; asimismo, Virginia Gutiérrez y Edgar David Vega analizaron la institucionalidad legislativa y el marco de la participación ciudadana en el caso del contexto de la democracia participativa y representativa en la Ciudad de México.

De inicio, es importante destacar que la obra advierte un estudio ciertamente comparado acerca de las similitudes existentes en el diseño institucional y las condiciones de carácter sociopolítico e histórico en que se desarrolla la conformación de las organizaciones de la sociedad civil. Para el caso de la Ciudad de México, esta obra analizó las políticas progresivas y enfatizó en el estudio de los marcos jurídicos y normativos existentes para canalizar e incentivar la acción ciudadana (por ejemplo, la Ley de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones y hace referencia también al consejo de fomento a las actividades en la Ciudad de México).

Para el caso de Andalucía, en España, los trabajos coinciden en señalar que el tejido asociativo tiene una presencia activa y se ha ido consolidando un fuerte impulso para desarrollar procesos de participación más amplios y con visibilidad social. En particular, destaca el movimiento del voluntariado en la comunidad autónoma de Andalucía, que ha generado una dinámica importante en las relaciones entre las administraciones públicas y el tejido asociativo respecto a la política social.

En este sentido, es importante subrayar que existe un marco analítico sustancial para comprender la movilización de actores hacia la creación de espacios y la innovación de procesos políticos alternos al ámbito de la agenda política institucional. Este debate apunta hacia el análisis no sólo de las iniciativas políticas que se generan desde la sociedad civil, sino que se dirige al conocimiento de los procesos internos que producen incidencia política en organizaciones y, sobre todo, al estudio de la coordinación existente para intervenir en redes de intercambio social y político. Así, se infiere que existen diversas formas de incidir en políticas públicas, pero es importante aclarar: ¿Cuáles son las fuentes de legitimidad de las osc para realizar activación e innovación política? ¿Cómo se presenta el proceso de representación, a nombre de quién o quienes hablan y representan? ¿Cuál es su orientación política y de qué modo rinden cuentas a las bases que dicen defender? ¿Cómo establecen alianzas y acuerdos para lograr una interacción efectiva con las instituciones y evitar el clientelismo, así como la cooptación existente en la agenda de gobierno institucional?

Si bien existen varias tesis importantes que permiten analizar y comprender la dinámica de la participación social en los procesos de estructuración de la agenda política en los países y ámbitos locales referidos en la obra, una de las hipótesis principales del libro destaca: que en ambos territorios, y con base en la evidencia presentada, existe capital social que hace proclive que las acciones solidarias sean la base en la que se desarrollan un sinnúmero de personas voluntarias haciendo posi-

ble la articulación de acciones conjuntas con las administraciones públicas, y de esta manera se logra participar en las políticas y acciones de gobernanza en beneficio de los sectores vulnerables de la sociedad.

En esta misma medida, y a pesar de la evidencia registrada, se destaca que existen limitaciones que impiden su consolidación como actores protagónicos para el logro del cambio social requerido, ya que existen diversos intereses (partidos políticos, grupos de presión, grupos empresariales, agendas internas de gobierno, entre otras) que impiden un mayor nivel de incidencia y que merman la inclusión real en la toma de decisiones y en los procesos de institucionalización. Aunque existen espacios que cada vez más se van ganando por los actores sociales hacia temas relevantes, en mi opinión es necesario conocer los procesos de deliberación y concertación para llegar a acuerdos y evolucionar hacia otro espacio de calidad democrática y, con ello, crear un valor agregado a la gestión pública.

En efecto, el estudio de la relación de las organizaciones de la sociedad civil es escaso en América Latina a pesar de la diversa participación registrada y de experiencias que se dirigen a la intervención de lo público y lo político. En este sentido, el libro genera una perspectiva interesante para conocer las opciones de participación hacia los procesos políticos y la construcción de ciudadanía. A este respecto es importante identificar en los estudios que presenta el libro: ¿Cuáles son las estrategias de las organizaciones que se observan para incidir y señalar los retos y las dificultades que se presentan en sistemas políticos con participación limitada? ¿Cómo hacen

frente a las agendas políticas elaboradas desde el gobierno hacia la sociedad, y no al revés, de la sociedad hacia el gobierno?

Desde otra perspectiva, el libro aporta estudios que sirven para avanzar en la discusión de la consolidación y profundización de las democracias, así como destaca la necesidad de valorar la descentralización política y administrativa y el papel del Estado en la formulación de políticas públicas e implementación de programas sociales.

Cabe subrayar que en sistemas políticos como la Ciudad de México y la región autónoma de Andalucía, es posible descubrir la existencia de un potencial importante para generar procesos de organización social y activar la incidencia de las OSC en las políticas públicas; sin embargo, es probable que el análisis sea limitado debido al aumento de problemas sociales y a la necesidad de generar confianza institucional en tiempos de crisis económica y tensión político-electoral en las relaciones entre gobierno y sociedad vigentes.

En este escenario, es conveniente valorar las experiencias de las organizaciones acerca de sus procesos de incidencia relacionados con labores de información, consulta, decisión, delegación, asociación y control, a fin de comprender de un modo integral los problemas y desafíos que se presentan para lograr una intervención efectiva hacia el ámbito político-institucional y estimar la capacidad de organización, coordinación social con otros grupos y entidades hacia la calidad de los procesos participativos, y de la democracia realmente existente.

Por otra parte, es importante destacar que el libro favorece la genera-

ción de una definición de incidencia desde el contexto latinoamericano. Aunque en formulaciones teóricas generadas en países con mayor grado de modernización política se dice que la incidencia política se refiere a los esfuerzos de la ciudadanía organizada desde la sociedad civil para influir en la toma de decisiones, así como para promover cambios en las personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad general, es necesario resaltar que el libro pone énfasis en el análisis del contexto y de los temas (conflictos) para conocer las diversas estrategias (cooperación, cooptación, complementariedad y confrontación) que generan las organizaciones para influir en la toma de decisiones a nivel local, nacional e internacional, y que con frecuencia refieren a un asunto y su eventual resolución a través de políticas públicas.

En efecto, las estrategias de incidencia pueden incluir actividades realizadas en redes de organizaciones, así como mediante los medios de comunicación para formar opinión pública, generar cabildeo con actores claves involucrados y comunicar temas con líderes de opinión, investigación, formación de coaliciones y alianzas, entre muchas otras actividades generadas en el espacio público.

La construcción de ciudadanía puede comprenderse como un proceso que tiene la finalidad de generar el empoderamiento de los ciudadanos e impulsar procesos de participación política de un modo organizado, ético y activo. Si bien la noción de *ciudadanía* advierte múltiples posturas teóricas y conceptuales, la esencia del concepto subraya el espacio legal y los derechos cedidos por el Estado a los ciudadanos.

Los ensayos del libro en su conjunto contribuyen a la reflexión y debate acerca de que el ejercicio de una ciudadanía activa requiere de un Estado de derecho efectivo, responsable y confiable que sea capaz no sólo de garantizar los derechos ciudadanos, sino de respetar las iniciativas autónomas generadas entre la sociedad civil a fin de garantizar y dar sentido a la democracia. Así, la participación ciudadana será el motor para generar una agenda política y procesos de intervención en políticas públicas con múltiples fines donde principalmente destaquen: la rendición de cuentas, la transparencia y la inclusión en las diferentes fases de la política pública.

En conclusión, es necesario insistir que el estudio de la incidencia política es importante porque permite aclarar de qué modo y en qué fases los actores y las organizaciones promueven procesos de activación e iniciativa social no sólo hacia los programas de gobierno y hacia las estructuras políticas para su revisión y cambio institucional. La incidencia favorece la construcción de ciudadanía ya que reconoce la importancia de los derechos sociales, políticos y humanos que las personas tienen para intentar influir en el diseño de la política social y de proyectos concretos en beneficio de atender la desigualdad en sus condiciones de vida.

Considero que el libro contribuye a valorar la participación de los ciudadanos a través de la incidencia política y de la generación de proyectos sociales alternativos; asimismo, permite abonar a la renovación de las capacidades políticas desde la propia comunidad, incide en la demanda de una mejor gestión pública del Esta-

do y destaca la necesidad de fortalecer los mecanismos para enfrentar el abuso de poder y atender con mayor eficacia los problemas de corrupción, pobreza, inseguridad, entre otros.

Para que un régimen democrático madure y genere las condiciones de mayor ética, igualdad, libertad y equidad entre sus ciudadanos es necesario romper el círculo vicioso de la corrupción política. En este sentido, se requiere profundizar en el estudio teórico-empírico de los procesos de incidencia generados en el gobierno como en las propias organizaciones de la sociedad civil con la finalidad de que los funcionarios e individuos adquieran elementos para una mejor formación ciudadana y con un conocimiento ético acerca del funcionamiento del Estado y cuáles son los objetivos hacia el desarrollo y búsqueda de la modernidad en beneficio de su comunidad política.

Por último, cuando refiero la construcción de una democracia ética en México, subrayo la importancia de fortalecer las relaciones de convivencia, armonía entre los miembros de la comunidad a través de valores y principios éticos, que serán las guías que marquen el rumbo hacia una sana democracia y madurez del sistema político en su conjunto. Como explica Boaventura de Sousa Santos, para que exista una real comunicación e incidencia entre diferentes pensamientos “necesitamos desaprender cosas para poder aprender otras. [...] Nuestro conocimiento es parte de nuestra identidad, y nadie quiere perder su identidad. Por eso es difícil desaprender” (Entrevista en la Universidad de Guadalajara, 7/10/2013).

Acerca de los autores

Ma. Catalina Alfaro de la Torre

Es maestro y doctor en Ciencias del Agua por la Universidad de Quebec, Canadá, y química-farmacobióloga por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP). Es profesora-investigadora de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Químicas de la UASLP y miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I y profesor con perfil ProDeP. Líneas de investigación: biogeoquímica de elementos traza en agua, sedimentos y organismos acuáticos, calidad del agua, tratamiento de agua mediante procesos basado en la fitorremediación.

Miguel Rodrigo González Ibarra

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es miembro de la Red Latinoamericana de Metodología en Ciencias Sociales-Nodo México, así como del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Actualmente es profesor-investigador en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa y dirige el Proyecto *Incidencia política y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México*. Orienta su trabajo hacia el estudio de la acción colectiva, análisis de políticas públicas e incidencia política de la sociedad civil en México.

Dunia Ludlow Deloya

Es maestra en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid, España, así como en Economía y Gobierno por la Universidad Anáhuac del Norte. Cursó la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Iberoamericana. Formó parte del equipo de asesores de la mesa directiva del Senado de la República durante la LIX Legislatura. Actualmente es diputada en la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México.

Noé Luis Ortiz

Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM, graduado con mención honorífica; Especialista en Derecho Constitucional y Maestro en Derecho, ambos por la División de Estudios de Posgrado de la UNAM, graduado con mención honorífica; cuenta con los títulos de Especialista en Derechos Humanos por la Universidad de Castilla-La Mancha y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de Especialista en Justicia Constitucional, Aplicación e Interpretación de la Constitución por la Universidad de Castilla-La Mancha. Coordinador y coautor del libro *Estudios sobre el nuevo juicio de amparo* (INADEJ, 2015).

Pedro Medellín Milán

Doctor y maestro en Ingeniería Química por la Universidad de Washington y por la Universidad de Houston, respectivamente. Ingeniero químico por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP). Es miembro de la Academia Nacional de Educación Ambiental, A.C. (ANEA); representante de la UASLP ante el Consorcio Mexicano de Programas Ambientales Universitarios para el Desarrollo Sustentable (Complexus); coordinador de la Agenda Ambiental de la UASLP; miembro del comité académico de los Programas Multidisciplinarios de Posgrado en Ciencias Ambientales, como titular representante de la Agenda Ambiental. Actualmente es profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Químicas de la UASLP.

Violeta Mendezcarlo Silva

Obtuvo su doctorado con mención honorífica por la Universidad de Nayarit y el título de abogada por la Universidad Autónoma de San Luis

Potosí (UASLP) en 2002. Realizó estudios de maestría en Administración de Impuestos en la Facultad de Comercio de la UASLP (2003-2005), con énfasis en Defensa y Planeación Fiscal. Actualmente es profesora-investigadora de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la UASLP. Es miembro de la Academia Mexicana de Impacto Ambiental y del Sistema Nacional de Investigadores. También es líder del Cuerpo Académico Estado Constitucional y Derechos Emergentes (ECODE). Autora de libros, artículos y ponencias sobre temas ambientales y sociales. Líneas de investigación: el derecho humano a un medio ambiente sano, la seguridad social y los derechos humanos emergentes.

José Said Sánchez Martínez

Doctor en Ciencia Social por El Colegio de México. Profesor de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Líneas de investigación: procesos de democratización, relación Estado-democracia, relación Ejecutivo-Legislativo, estudios parlamentarios, instituciones políticas y política subnacional.

Martha Segura

Doctora en Ciencias con especialidad en Investigaciones Educativas por el Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados (Cinvestav)-Instituto Politécnico Nacional (IPN). Actualmente es Investigadora independiente inscrita al Padrón de Jóvenes Investigadores del Conacyt. Líneas de investigación: análisis de políticas gubernamentales y políticas públicas, preparación docente, cultura escrita y curriculum.

Juan Carlos Tejeda González

Doctor en Ciencias Ambientales por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP). Profesor-investigador de tiempo completo en la Facultad de Ingeniería Civil de la Universidad de Colima. Es colaborador de los cuerpos académicos Estado Constitucional y Derechos Emergentes (ECODE) de la UASLP y de Evaluación y Gestión de Elementos del Medio Ambiente de la Universidad de Colima. Líneas de investigación: evaluación de impactos ambientales, evaluación ambiental estratégica de legislaciones, políticas, planes y programas.

CONVOCATORIA DE RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS, ENSAYOS Y NOTAS
PARA PUBLICAR EN EL NÚMERO 22 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 todos los miembros de la comunidad académica a enviar artículos, ensayos y notas de investigación para su publicación en 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 sobre ciencias sociales y opinión pública en el ámbito legislativo, con la finalidad de que complementen el trabajo de la Cámara de Diputados. La revista es publicada tres veces al año, en abril, agosto y diciembre y acepta escritos tanto en español como en inglés.

Partiendo de los ejes temáticos que guían el trabajo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, los artículos, ensayos y notas se relacionarán con 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 y partidos políticos,

transparencia y rendición de cuentas),

- Política social (desarrollo social, educación, grupos indígenas, seguridad social, discriminación y pobreza),
- Opinión pública (participación ciudadana, encuestas, estudios de opinión),
- Seguridad pública (derechos humanos, procuración de justicia, reforma judicial, delincuencia organizada, delitos de alto impacto y régimen penitenciario).

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 revisión por pares bajo la modalidad de doble ciego.

No existen límites temporales ni geográficos, pero sí se precisa que los textos participantes sean relevantes para las ciencias sociales.

Los derechos de autor de los artículos y ensayos aceptados pasarán a ser propiedad del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Para futuras reimpresiones o publicaciones de dichos textos se requerirá la autorización del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Todos los autores deberán firmar una carta de cesión de derechos una vez aceptado el artículo.

PROCESO DE SELECCIÓN

- Una vez que los textos hayan sido recibidos, los coordinadores editoriales realizarán una selección previa mediante la cual 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. La decisión del Comité Editorial de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* en esta primera fase de evaluación es inapelable.
- Los originales seleccionados en la primera fase se enviarán a dos evaluadores externos, que serán especialistas de reconocido prestigio en el tema, para su dictamen. Se observará el más riguroso anonimato tanto de los autores como de los evaluadores. En caso de que exista divergencia entre los dictámenes de los evaluadores, que uno recomiende para su publicación y el otro no, se enviará el artículo a un tercer evaluador cuyo dictamen será considerado definitivo. Únicamente los artículos que hayan completado todas las fases del proceso podrán ser considerados como artículos aceptados.
- 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. Recomendación de correcciones y realización de éstas a consideración de los revisores y del Comité Editorial.
3. No aceptación.

- En caso de que se detecte alguna anomalía, plagio o cuestión ética dentro de los artículos, el Comité Editorial actuará de acuerdo con las pautas publicadas por el *Committee on Publication Ethics* (<http://publicationethics.org/>)

RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS Y ENSAYOS

- Durante el año con miras al proceso de dictaminación y a la publicación semestral en junio y diciembre.

CRITERIOS EDITORIALES PARA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS

- El artículo o ensayo deberá ser inédito.
- 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 se-

rán 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 académico, institución o dependencia en donde labora, líneas de investigación, dirección postal, correo electrónico y número telefónico.
- Se considerará como artículo o ensayo los trabajos que sean resultado de investigaciones académicas de excelencia, que contengan perspectivas teóricas e interpretación de los temas de manera rigurosa y creativa. Se dará prioridad a aquellos cuyo contenido proporcione herramientas relevantes y originales de análisis para el debate público.
- Es necesario que todos los artículos cuenten con un breve resumen (máximo 150 palabras) que describa los contenidos del texto tanto en inglés como en español; así como seis palabras o frases claves tanto en inglés como en español. Además, el título del artículo tendrá que estar en español e inglés.
- 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, presentan un avance de investigación y si bien exige el mismo rigor académico, tienden a ser más descriptivos. El proceso de revisión de nota será interno y los miembros del Comité Editorial podrán tomar la decisión de enviar 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.
- Para las referencias bibliográficas deberá utilizarse la pauta Harvard-APA 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. De acuerdo con este método de citado la bibliografía deberá ser ordenada de manera alfabética conforme a los apellidos de los autores y seguir los siguientes cánones:

- Libros: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título en cursivas, lugar o país, editorial.
- Capítulos de libro: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre del libro en cursivas, lugar o país, editorial.
- Revistas: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre de la revista en cursivas, 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.

Los artículos, ensayos o notas deberán enviarse a:

revista.legislativa@congreso.gob.mx
liz.cesop@gmail.com

En todos los casos se comunicará al autor, vía correo electrónico, el resultado de la decisión del Comité.

The Center for Social and Public Opinion Studies invites all members of the academic community to submit for publication research papers, essays and research notes for the *Legislative Journal of Social and Public Opinion Studies*.

The Legislative 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 three times a year, in April, August and December, and accepts papers in Spanish and English 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).

Papers and essays must be original and unpublished. Also, they must not be submitted simultaneously to other journals or any publication. Participant texts will enter into a process of selection that will meet strict quality criteria through a blind peer-review process.

There are neither geographic nor temporal limits, but it is necessary that the papers review a relevant topic for the Mexican Chamber of Deputies.

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. All authors must sign a letter of transfer of rights when the paper is accepted.

SELECTION PROCESS

The Editorial Board shall dismiss those papers and articles whose content is not related to the legislative issues, as well as those that do not fulfill the requirements declared in this document. The decision of the Editorial Board of the Journal of Social Studies Legislative and Public Opinion in this first phase of evaluation is final.

¹ In case of discrepancy between the Spanish language original text and the English language translation, the Spanish text will prevail.

The selected originals will be sent to two external experts in the given topic. The strictest anonymity of both authors and reviewers will be observed. If the reviewers do not coincide in their reports, one recommends for publication and the other not, the paper will be sent to a third reviewer which report will be considered definitive. Only the papers and articles that have passed all the process will be considered as accepted articles.

In case the papers received outnumber the publication capacity, the Editorial Board 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 either be:

1. Publication.
2. Publication with corrections subject to reevaluation.
3. Rejection.

In case that an anomaly, plagiarism or other ethical issue is found in any paper the editorial committee will act according to the norms published by the Committee on Publication Ethics (<http://publicationethics.org/>)

SUBMISSION OF PAPERS

- During the year with twice a year publication date in mind (June and December).

EDITORIAL CRITERIA

- 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, which means 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.
 - It is considered as an article or an essay any work that results from original academic research, containing theoretical perspectives and a rigorous and creative interpretation of the subjects studied. Priority will be given to those works that provide relevant content and original tools of analysis for public debate.
 - All articles must contain an abstract (150 words maximum) in English and in Spanish, and also six 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 research note is any paper around 10 and 15 pages, or with 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, academic rigor is demanded. The research notes will only be evaluated by the Editorial Board.
- Papers or essays must be unpublished.

- Any paper shall be presented in Arial 12 pt and 1.5 line spacing.
 - Left margin: 2.5 cm, and right: 3 cm.
 - Charts, maps and graphics must contain the following characteristics: Arial 10 pts, with figures (bars, columns, lines, pie) as well in color black, white and gray, or lines and dots patterns. Such elements shall be presented merged into the text and aside in an Excel file. The submission must be clear, precise and include in every case its respective source.
 - For bibliographic references, the Harvard-APA citation style should be used, 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 should 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:
- revista.legislativa@congreso.gob.mx
liz.cesop@gmail.com
- In all cases, authors shall be noticed via e-mail the Committee's decision.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA