

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

VOL. 7 NÚM. 13 ENERO-JUNIO DE 2014

ARTÍCULOS

*Comisión Federal de Electricidad:
la no empresa de clase mundial. Hacia la creación
de una verdadera empresa productiva del Estado*

Victor G. Carreón Rodríguez
Miriam Grunstein

*Ley General del Servicio Profesional Docente
de 2013, en México: vino viejo en odres nuevos*

Anselmo Flores Andrade

*La implementación del modelo de policía estatal
acreditable con mando único coordinado y su incidencia
en los municipios mexicanos. Actualización y avances*

Marisol Luna Leal

*Los determinantes de la participación
electoral subnacional en México (1991-2012)*

Mariana Miguélez Gómez

*Innovaciones en política migratoria
en las legislaciones de México y Alemania*

Velia Cecilia Bobes
Jesús Peña

*El estudio de la calidad de vida
desde la mirada de los involucrados:
la percepción ciudadana*

Rady Alejandra Campos Saldaña

RESEÑA

Justicia y derechos humanos

Francisco J. Sales Heredia

.....

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

*Revista Legislativa de Estudios
Sociales y de Opinión Pública*

DIRECTOR

Gustavo Meixueiro Nájera

COORDINADOR EDITORIAL

Arón Baca Nakakawa

ASISTENTES EDITORIALES

Elizabeth Cabrera Robles

Karen Anahí Sánchez Torres

CORRECCIÓN DE ESTILO

Claudia Ayala Sánchez

FORMACIÓN Y DIAGRAMACIÓN

José Olalde Montes de Oca

CUIDADO DE LA EDICIÓN Y DISEÑO:

Alejandro López Morcillo

Consejo Editorial

Francisco Abundis

PARAMETRÍA

Israel Arroyo García

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

Ulises Beltrán Ugarte

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

María Braun

WAPOR, ARGENTINA

Jorge Buendía Laredo

BUENDÍA Y LAREDO

Roy Campos

CONSULTA MITOFSKY

Julia Flores

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Francisco Guerrero Aguirre

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Manuel Alejandro Guerrero

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Ramón Lecuona Valenzuela

UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

Nicolás Loza Otero

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

Alejandro Moreno

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

Benito Nacif Hernández

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Marcelo Ortega Villegas

CONSULTA MITOFSKY

Hernando Rojas

UNIVERSIDAD DE WISCONSIN-MADISON

Francisco J. Sales Heredia

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Mariano Torcal

UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

Ignacio Zuasnábar

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

.....

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, año 7, núm. 13, enero-junio, 2014, 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>, cesop@congreso.gob.mx. Editor responsable: Gustavo Meixueiro Nájera. Reserva de derechos al uso exclusivo: 04-2011-101713054000-102, ISSN: 2007-1531, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de Título núm. 14502, Licitud de Contenido núm. 12075, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la

Secretaría de Gobernación, el 29 de junio de 2009. Impresa por mc Editores, Selva 53, altos 204, Col. Insurgentes Cuicuilco, CP 04530, Delegación Coyoacán, México, DF. Este número se terminó de imprimir el 30 de octubre de 2014. Con un tiraje de mil ejemplares.

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores.

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

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

.....

Contenido

VOLUMEN 7 • NÚMERO 13 • ENERO-JUNIO DE 2014

Presentación

3

ARTÍCULOS

Victor G. Carreón Rodríguez y Miriam Grunstein
Comisión Federal de Electricidad: la no empresa
de clase mundial. Hacia la creación de una
verdadera empresa productiva del Estado

7

Anselmo Flores Andrade
Ley General del Servicio Profesional Docente
de 2013, en México: vino viejo en odres nuevos

47

Marisol Luna Leal
La implementación del modelo de policía estatal
acreditable con mando único coordinado
y su incidencia en los municipios mexicanos.

Actualización y avances

73

Mariana Miguélez Gómez
Los determinantes de la participación electoral
subnacional en México (1991-2012)
99

Velia Cecilia Bobes y Jesús Peña
Innovaciones en política migratoria
en las legislaciones de México y Alemania
121

Rady Alejandra Campos Saldaña
El estudio de la calidad de vida desde la mirada
de los involucrados: la percepción ciudadana
153

RESEÑA

Francisco J. Sales Heredia
Justicia y Derechos Humanos
179

Presentación

La investigación social no debe olvidar analizar y proveer información sobre los temas vigentes. Es por ello que el número 13 de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* incluye artículos que analizan algunas de las llamadas *reformas estructurales* que han sido discutidas recientemente o todavía se están discutiendo en el Congreso mexicano. Estas reformas han generado vehemente debate entre legisladores, académicos y el público en general, por lo que esperamos que los artículos aquí publicados abonen al debate público. Además se incluyen artículos que aunque no traten directamente estas reformas, investigan sobre temas en la agenda pública.

Este número de la revista está compuesto por seis artículos y una reseña. En cuanto a los artículos, consideran temas como la reglamentación de la Comisión Federal de Electricidad, la Ley General del Servicio Profesional Docente, los municipios y el mando único policial, los determinantes de la participación electoral a nivel subnacional, un análisis comparativo de las políticas migratorias de México y de Alemania, y la calidad de vida desde la percepción del ciudadano; en tanto que la reseña indaga sobre el importante tema de justicia global.

Los artículos fueron seleccionados, ante todo, respetando los criterios más altos de calidad académica; objetivo que se logra mediante la dictaminación de doble ciego y una selección minuciosa por parte del Comité Editorial. Segundo, se eligen artículos cuya temática sea de interés para el Poder Legislativo y abonen al debate que él concita. Tercero, se busca una visión neutral, a manera de permitir el debate desde varias perspectivas y disciplinas.

En el primer artículo, “Comisión Federal de Electricidad: la no empresa de clase mundial. Hacia la creación de una verdadera empresa productiva del Estado”, los autores, Víctor G. Carreón y Miriam Grunstein, argumentan que a través de la definición de “empresa productiva de Estado” se puede dotar a la CFE de las atribuciones de empresa necesarias para alcanzar su potencial comercial. Así, la transformación de esta paraestatal no implica pasar necesariamente de un marco de derecho público a uno de derecho privado. Primero, los autores hacen una descripción de los antecedentes de esta comisión y su evolución. Después, analizan sus características desde la óptica de empresa pública. En las secciones ulteriores arguyen que su problemática deviene del marco normativo que se le impone.

En el segundo texto, intitulado “La Ley General del Servicio Profesional Docente de 2013, en México: vino viejo en odres nuevos”, el autor se centra en analizar este ordenamiento y delinear sus virtudes e insuficiencias. Dentro de las virtudes, el autor, Anselmo Flores Andrade, resalta la exclusión del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, la creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa y, finalmente, la evaluación como un elemento central para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal docente. La principal insuficiencia a destacar es que la reforma es limitada, pues no rebasa el ámbito laboral-administrativo. El autor añade que para que la nueva ley obtenga resultados es necesario que los gobiernos locales la apliquen, en especial los institutos educativos estatales.

En el artículo “La implementación del modelo de policía estatal acreditable con mando único coordinado y su incidencia en los municipios mexicanos. Actualización y avances”, Marisol Luna Leal presenta algunas notas sobre este modelo policial y su incidencia en algunos municipios. Repara en tres efectos que tiene esta ley. Primero, la transgresión del sistema de competencias derivado de la Constitución Política. Segundo, el debilitamiento de la figura municipal al restarle su capacidad de atender asuntos de seguridad pública y policía, por lo que se fortalece un modelo centralista. Finalmente, la generación jurisdiccional por los continuos ceses y despidos de los policías municipales.

Mariana Miguélez Gómez en “Los determinantes de la participación electoral subnacional en México (1991-2012)” analiza el intere-

sante fenómeno de la participación electoral a nivel estatal, que dicho sea de paso, ha sido poco estudiado. Dado que el porcentaje de participación en las elecciones locales es relativamente bajo y poco uniforme, la investigadora se concentra en explicar por qué en algunos estados se vota más que en otros. Además, analiza algunos factores socioeconómicos, institucionales y del sistema electoral que determinan la participación.

El quinto artículo, escrito por Velia Cecilia Bobes y Jesús Peña, “Innovaciones en política migratoria en las legislaciones de México y Alemania”, es una revisión crítica de las innovaciones institucionales que han surgido en años recientes con respecto a la recepción de migración. Los flujos migratorios actuales se caracterizan por el aumento en número y heterogeneidad. En el caso de Alemania y de México, el resultado de las negociaciones dentro de las fuerzas políticas de ambas naciones ha resultado en reformas migratorias que han aumentado la inclusión y la tolerancia, pero que todavía deben profundizarse para lograr mayores cuotas de integración.

El último artículo de este número es de la autoría de Rady Alejandra Campos Saldaña: “El estudio de la calidad de vida desde la mirada de los involucrados: la percepción ciudadana”, donde —como su título lo anuncia— se habla de un concepto cuya definición es difusa: la *calidad de vida*. La investigadora busca definirlo a partir de la construcción objetiva y subjetiva emanada de la autopercepción individual y colectiva, además de identificar la forma en que se construye y cómo ésta puede ser objeto de estudio relacionado con el concepto. Sobresale la percepción del ciudadano al momento de diseñar e implementar las políticas públicas que incidan en la mejora de la calidad de vida de la población, como una medida alternativa que acerque a los tomadores de decisiones en la solución de problemas reales.

Finalmente, Francisco Sales Heredia reseña el libro *Hacer justicia a la humanidad*, de Thomas Pogge, filósofo alemán que a través de 13 capítulos busca analizar cómo el sistema económico y político global solapa y crea injusticias que se traducen en violaciones sistemáticas a los derechos humanos, así como pobreza, cuya repercusión es la muerte de millones de seres humanos.

Comisión Federal de Electricidad: la no empresa de clase mundial. Hacia la creación de una verdadera empresa productiva del Estado

*Víctor G. Carreón Rodríguez**

*Miriam Grunstein***

A pesar de contar con las condiciones y argumentos para ser una empresa pública, la CFE no lo es en la práctica debido a la normatividad que le impone el Estado mexicano. Su marco normativo no le permite tomar las decisiones óptimas que garanticen alcanzar su potencial comercial. La transformación de la CFE no implica necesariamente la sustitución de su marco de derecho público por uno de derecho privado. Finalmente, estamos ante la oportunidad de dotar a la CFE con las atribuciones de una empresa a través de la definición de *empresa productiva del Estado*.

Palabras clave: sector eléctrico, marco jurídico, restricciones económicas, empresa pública.

Comisión Federal de Electricidad: The Anti World Class Company. Steps Towards the Foundation a True State Owned Productive Enterprise

Although there exist conditions and justifications to let CFE become a truly state owned, commercially oriented, utility company, this hasn't been the case until now, due to the limitations posed by its legal framework. Such legal framework does not allow CFE to make the best decisions to achieve its fullest commercial potential. CFE's transformation into a true publicly owned company does not require it to abandon its

* Víctor G. Carreón Rodríguez, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, miriam.grunstein@cide.edu.

** Miriam Grunstein, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, victor.carreon@cide.edu.

structure of public law to adopt one of private law. Finally, we have the opportunity to apply to CFE the legal framework for a real enterprise by creating the correct definition of a State Productive Enterprise.

Keywords: electric power industry, legal framework, economic constraints, state-owned company.

Introducción

La reflexión sobre la naturaleza y funcionalidad de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) no podría ser más oportuna ahora que se diseñan y se debaten las leyes secundarias en materia de la reforma energética. Al reformarse los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, se ha planteado un nuevo modelo para la industria energética nacional en el que sus actores principales, CFE y Petróleos Mexicanos (Pemex), se convierten en *empresas productivas del Estado*,¹ cuando hasta ahora han sido organismos descentralizados, titulares de áreas estratégicas. Este cambio atañe tanto a la estructura interna de la CFE y Pemex, como a su medio de operación. Para la segunda, será la primera vez que operará en un entorno de competencia, por lo que el análisis que se lleve a cabo sobre su estructura interna será vital para que crezca y prospere en este nuevo ambiente.

El caso de la CFE es distinto al de Pemex, pues su creación no fue concomitante con su situación monopólica, sino que la asumió con la nacionalización de la industria eléctrica en 1960. Así, la CFE y Pemex tienen una historia y características propias que deberán ser analizadas minuciosamente en el transcurso del diseño y debate de las leyes secundarias. La transformación jurídica de estos organismos, para hacerlos adaptables a su nuevo entorno, es del más alto orden, tanto por su vigencia como por su importancia.

En este ensayo analizamos el caso de la CFE, a la luz de sus cambios inminentes en una empresa productiva del Estado. Así, la sección primera detalla los antecedentes de esta empresa y su evolución en el

¹ El régimen transitorio del Decreto de reformas constitucionales, contempla una reserva de ley para que sea ahí donde se establezcan la forma y plazos para que los organismos descentralizados, Pemex y CFE, se conviertan en empresas productivas del Estado.

tiempo. En la segunda, analizamos sus características, desde la óptica de una empresa pública. En lo que hace a sus fundamentos normativos, éstos se discuten en la tercera sección. Las dos secciones ulteriores se dedican a analizar si la CFE es una “autoridad competente” o una “empresa incapaz” a la luz del marco legal que la rige y de las decisiones que toma en el mercado, así como sus incapacidades en materia de tarifas, inversiones y niveles de producción. La sección cinco muestra las “incapacidades” de la CFE que son resultado del marco normativo que se le impone. Los cambios que se requieren a la luz de la definición de *empresa productiva del Estado* se analizan en la sección sexta. Finalmente, se establecen las conclusiones y recomendaciones.

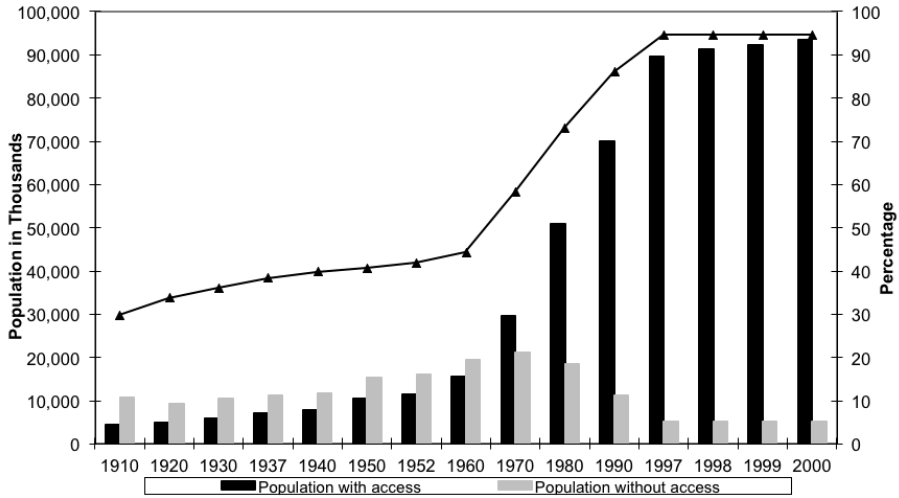
Antecedentes

Los orígenes del sistema eléctrico mexicano se remontan a fines del siglo XIX, cuando el gobierno otorgaba concesiones a inversionistas privados para construir y operar redes de electricidad para proveer del servicio a la industria (textil y minería) y a las grandes ciudades. La Compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica fue de las primeras en figurar en este sistema, al ganar la concesión para electrificar la ciudad de México en 1881 (Rodríguez y Rodríguez, 1994). A través de este mecanismo, la capacidad instalada creció casi 20% al año durante la primera década del siglo XX (Rodríguez y Rodríguez, 1994).

El problema de este modelo fue que sólo era lucrativo en áreas industrializadas y alta densidad poblacional. Ante la ausencia de una autoridad que demandara el cumplimiento de los contratos de concesión, los inversionistas actuaban de acuerdo con sus intereses económicos. Así, las áreas rurales, y con población de bajos ingresos se quedaron al margen de los primeros esfuerzos de electrificación en el país (véase Figura 1).

Para revertir esta tendencia, el gobierno federal buscó restringir los incentivos monopolistas y concentradores del modelo de concesiones vía esquemas de regulación. En 1926, éste promulgó el Código Nacional Eléctrico que cambió la Constitución, el cual declaró a la electricidad como un servicio público y otorgó al Congreso las atribuciones

Figura 1. Población con acceso a electricidad



Fuente: CFE.

para legislar y regular al sector. El impacto inicial de este cambio normativo fue bajo, pues el gobierno federal era institucionalmente débil y no poseía los recursos financieros para combatir los monopolios existentes en ese momento.²

A pesar de esto, el Congreso adoptó reglas que demandaban la electrificación rural y la homogeneización de las frecuencias de redes para todo el sistema, lo que limitó el poder de mercado de estas empresas.

Además de la implementación de la nueva regulación, el gobierno creó una empresa estatal en 1934: se trata de la Comisión Federal de Electricidad, en su primera concepción. Sus mandatos eran —además de fungir como agencia reguladora del sector y enlace entre las empresas privadas y el gobierno— también prestar el servicio eléctrico en las áreas donde el servicio privado no era rentable.

Bajo esta nueva arquitectura de mercado, la inversión privada creció menos de 1% al año en la administración del presidente Ávila Camacho. Para solventar este problema se diseñó un proceso gradual

² Tres compañías dominaban el mercado de producción, operación y distribución de energía eléctrica: The Mexican Light and Power Company, Impulsora de Empresas Eléctricas y Nueva Compañía Hidroeléctrica Chapala.

de nacionalización mediante el cual la CFE empezó a adquirir activos eléctricos. Además, con recursos públicos, la empresa estatal, en su papel regulador, supervisó la construcción de activos de generación, transmisión y distribución. En 1944, la CFE compró la tercera compañía eléctrica más grande del país (Nueva Compañía Hidroeléctrica Chapala) y construyó su primera planta de generación (Ixtapantongo). Entre 1940 y 1960, la CFE compró y consolidó los monopolios regionales de electricidad en una sola empresa, mientras creaba un sistema con estándares técnicos homogéneos, explotando para ello las economías de escala características del sector.

Este proceso de consolidación terminó en 1960, cuando el gobierno compró a Impulsora de Empresas Eléctricas, y la mayor parte de The Mexican Light and Power Company, las dos empresas privadas más grandes. El control de todas las regiones del sistema eléctrico mexicano fue otorgado a la CFE, con la excepción de los estados del centro del país (Estado de México, Morelos, Puebla, Hidalgo y Distrito Federal), que pasó a manos de una nueva empresa estatal: Luz y Fuerza del Centro (LFC).³ Esto fue formalizado con una reforma al párrafo seis del artículo 27 constitucional: “es responsabilidad exclusiva de la nación generar, transmitir, transformar, distribuir y suministrar la electricidad” (Breceda: 2000).

El proceso de nacionalización y control estatal culminó en 1975 con la implementación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE), la cual establece que la energía eléctrica, al ser un servicio público, sólo podrá ser suministrada por la nación, a través de empresas estatales. Este sistema controlado y financiado por el Estado funcionó bien durante la década de 1970 e indujo avances significativos en la electrificación de zonas rurales y de bajos ingresos del país. El acceso a la electricidad se duplicó de 1970 a 1990.

En la medida en que el consumo de electricidad crecía, lo mismo acontecía con la demanda de insumos para su generación. La mayor parte de las plantas generadoras existentes utilizaba carbón, aunque su disponibilidad había estado disminuyendo. Ante la escasez de fuentes hidroeléctricas y la abundancia de petróleo, la alternativa

³ En 2009, LFC fue extinta por un decreto del presidente Felipe Calderón.

fue el uso de hidrocarburos como principal combustible generador de electricidad, principalmente combustóleo.

Al inicio de 1980, la arquitectura de mercado quedó a manera de monopolio público formado por dos empresas estatales (CFE y LFC). La producción de energía eléctrica dependía ampliamente de los hidrocarburos suministrados por Pemex a precios subsidiados. La Secretaría de Hacienda (SHCP) determinaba las tarifas de electricidad de acuerdo con los objetivos económicos y/o políticos del gobierno. El resultado fue una baja producción nacional de energía eléctrica de fuentes renovables y grandes ineficiencias de las empresas. Ante esto, en la década de 1990 se empezaron a presentar síntomas de agotamiento del modelo, generando propuestas de reforma para modificar la arquitectura vigente.

En este contexto comenzó el debate sobre las modificaciones que podrían recaer sobre el sector eléctrico mexicano. Más aún, de acuerdo con algunos autores como Rosío Vargas Suárez, Ángel de la Vega Navarro y Víctor Rodríguez Padilla, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 1993, trajo como consecuencia uno de los cambios más importantes del sector eléctrico, que fue su apertura parcial a la iniciativa privada, al menos en lo que respecta a la generación de electricidad que no estuviera relacionada con la prestación del servicio público. Con base en los acuerdos plasmados en el TLCAN, se abrió la puerta a los particulares para participar en actividades de generación eléctrica bajo tres modelos: *i)* para el autoconsumo; *ii)* cogeneración de electricidad, y *iii)* producción independiente. En el caso de los últimos dos modelos y de los excedentes producidos en el primero, la electricidad generada debe ser vendida a CFE. En ese sentido, Vargas Suárez afirma que ello provocó un cambio en la estructura del sector eléctrico de una estructura estatal verticalmente integrada en todas sus fases a un esquema cuya esencia es el modelo de comprador único (Vargas Suárez, 2008: 11).

Los efectos de dicha apertura han sido criticados por diversos autores. A saber, Vargas Suárez sostiene que una de las consecuencias de la apertura fue el estancamiento de la electricidad generada por los organismos públicos a través de un proceso de desinversión en la industria. Ello —en su opinión—, ha provocado el alza de precios de las

tarifas eléctricas, pues la CFE debe comprar electricidad a los privados, a precios más caros, que los que podría tener si tuviera exclusividad en la generación (Vargas Suárez, 2008: 11). Sin embargo, Rodríguez Padilla señala como ventajas de la participación de empresas privadas en el sector que la producción para el autoconsumo ha evitado que la CFE invierta para generar electricidad para empresas con capacidad de satisfacer su propia demanda y, así, dirigir su capacidad a la provisión del servicio público de energía eléctrica (Rodríguez Padilla, 1999: 70).

Por otro lado, la constitucionalidad de la participación de particulares en el sector fue cuestionada con base en el texto del artículo 27 de la Constitución federal antes de la reforma de diciembre de 2013. En ese sentido, Jaime Cárdenas Gracia precisa que las reservas establecidas por el Estado mexicano al contenido del TLCAN en lo que respecta al capítulo del sector energético tienen como consecuencia que la inversión privada en el sector vaya más allá de lo pactado en el tratado relativo a las restricciones sobre las actividades estratégicas del Estado en materia de energía (Cárdenas, 2011: 151).

De esta forma, si bien los efectos del TLCAN fueron acotados debido a las reservas formuladas por el Estado mexicano y a las restricciones que existían en el texto de la Constitución, el Tratado influyó en los primeros esquemas de participación de inversionistas privados en el sector eléctrico desde su nacionalización. Sin embargo, este esquema de incipiente apertura provocó cuestionamientos, por un lado, acerca de la necesidad de permitir una mayor inversión privada en el sector y, por otro lado, críticas al proceso de desnacionalización del sector eléctrico mexicano.

Perspectivas de cambio. Las reformas postergadas

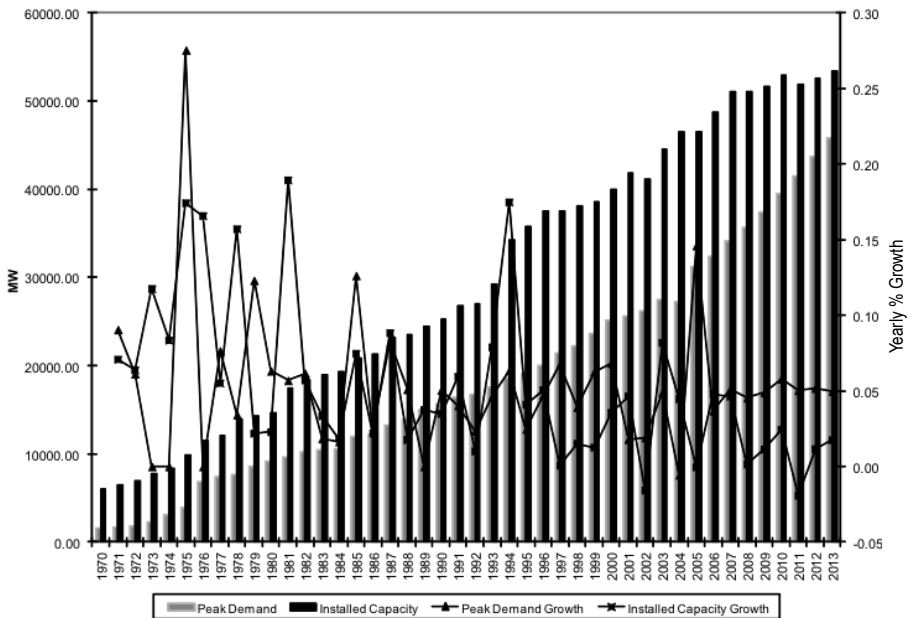
El modelo monopolista de integración vertical implementado por el Estado mexicano ha generado logros importantes y retos que hay que enfrentar para evitar el deterioro del sector. Por una parte, esta estructura indujo avances significativos en la electrificación de zonas rurales y de bajos ingresos del país. El acceso a la electricidad se duplicó de 1970 a 1990 (véase Figura 1).

A pesar de las dificultades financieras que enfrentó el sector durante la década de 1990, para 1997, 95% de la población tenía acceso a la electricidad. Sin embargo, estos logros no han sido uniformes a lo largo del país. Los estados con mayor proporción de población indígena (Chiapas, Oaxaca y San Luis Potosí) se han rezagado y no han alcanzado estos niveles de cobertura.

Por otra parte, esta misma estructura ha sido la causante de los problemas que enfrenta el sector actualmente. La CFE tiene complicaciones para mantener los ritmos de crecimiento en la capacidad instalada que ha impuesto el crecimiento acelerado de la demanda. La Figura 2 muestra el crecimiento de la demanda y de la capacidad instalada.

Uno de los retos más importantes que ha enfrentado el sector eléctrico ha sido el financiero. Los recursos necesarios para enfrentar la tasa de crecimiento de la demanda son cuantiosos. Varias han sido las estrategias para financiar la instalación de nueva capacidad. Por una parte, mediante las reformas de 1992 se permitió que el sector privado

Figura 2. Demanda y capacidad de generación



Fuente: Secretaría de Energía y CFE.

participara en la construcción de esta capacidad vía proyectos de producción independiente de energía (PIE), construcción-arrendamiento-transferencia (CAT), autogeneración y cogeneración. Los excedentes de energía que se producen con los dos últimos esquemas tienen que venderse a la CFE o exportarse, en tanto que los PIE venden a la CFE a través de contratos de largo plazo que transfieren los riesgos de los proyectos al sector público y que se traducen en pasivo contingente para el gobierno.

Con este esquema, la participación privada ha venido en aumento desde 2000. Sin embargo, éstos no pueden satisfacer toda la demanda adicional por sí solos, lo que ha generado una subinversión en el sistema debido a las restricciones que enfrenta la CFE para contraer deuda pública. Lo anterior se ha visto reflejado en los márgenes de reserva, los cuales llegaron hasta 1% durante periodos de demanda pico en los veranos de 2002 y de 2004.

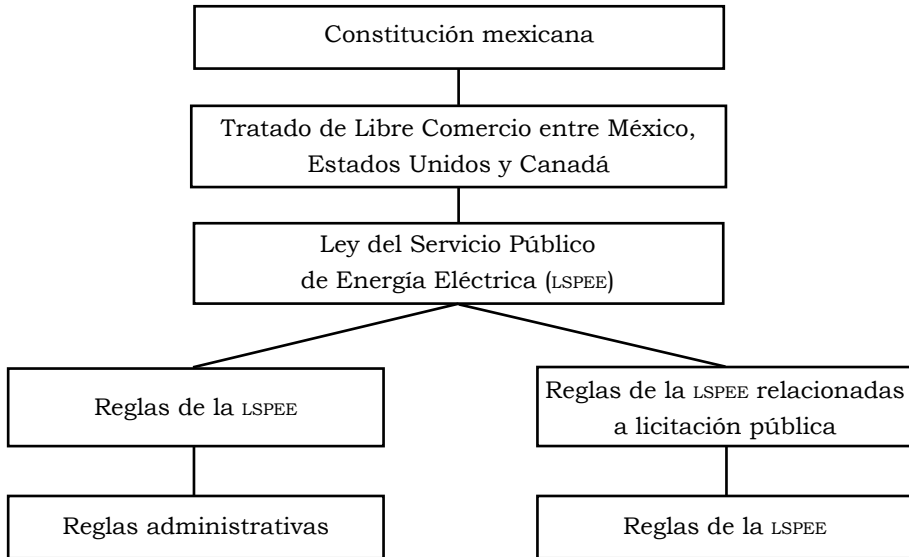
Tratando de resolver este problema de falta de recursos financieros, el Congreso modificó las Leyes de Deuda Pública y de Presupuesto en diciembre de 1995. Bajo estas modificaciones se creó el esquema de proyectos de inversión diferida (Pidiregas). Éste es un esquema hecho a la medida de los PIE, en el cual sólo los pagos por capacidad del presente y del siguiente año del contrato de compra de energía son contabilizados como deuda. Los pagos futuros son deuda contingente y no se consideran en el presupuesto anual del gobierno.

Aún y cuando los PIE y los Pidiregas han ayudado a mantener la estabilidad del sistema, la CFE sigue enfrentando la fijación de precios de los combustibles y las tarifas eléctricas que pagan los diferentes tipos de consumidores. Debido a esta política, las tarifas están por debajo de los costos. A pesar del nuevo esquema de tarifas, el sector eléctrico recibe un subsidio cuantioso al año.

Finalmente, dos aspectos importantes en el sector eléctrico mexicano se refieren al agente regulador y al contexto legal que lo rige. Los cambios realizados a la LSPEE en 1992 no modificaron la Constitución (la Figura 3 muestra los elementos legales en materia del sector eléctrico).

Así, hasta la reforma de 2013, el Estado ha continuado con los derechos exclusivos para generar, transportar y distribuir la energía

Figura 3. Elementos legales involucrados en la reforma del sector eléctrico



Fuente: Carréon *et al.* (2007).

eléctrica destinada al servicio público. Este tipo de reformas requiere de un balance para preservar el papel central del gobierno. La creación de un regulador originó retos interesantes frente al papel del Estado. La Comisión Reguladora de Energía (CRE) fue creada por decreto en 1994. En 1995, a través de la Ley de la CRE, se le transformó en una institución encargada de la regulación de las industrias del gas natural y de la electricidad. Desde su creación, se ha encargado de agrupar actividades que estaban a cargo de diversos órganos del gobierno federal.

A pesar de su mandato, la autoridad y poder de la CRE no son claros en muchas áreas. Además, su influencia es limitada en aspectos tan importantes como la fijación de tarifas eléctricas. Al respecto, las actividades realizadas por la CFE no son transparentes, por lo que la estimación de tarifas es prácticamente imposible. Aunque aprueba las metodologías para fijar los cargos por transmisión y distribución, no tiene la autoridad suficiente para fijar las tarifas.

Aun con estos cambios, las restricciones fundamentales permanecieron debido a los mandatos establecidos en los artículos 27 y 28 de nuestra Constitución, ahora finalmente reformada. Por estas razones, el presidente Zedillo propuso una reforma en febrero de 1999 con el objetivo de modificar la Constitución para profundizar en los cambios implementados en 1992 y 1995. Sin embargo, ésta no fue aprobada por el Congreso. Muchos legisladores al interior del PRI no quisieron arriesgarse a perder parte de su poder tradicional basado en sindicatos como los de la CFE y LFC. Un elemento crucial en este rechazo por parte de la opinión pública fue el recuerdo del fracaso de las privatizaciones previas que no generaron los resultados prometidos. Además, el PRI, al no tener mayoría legislativa, se vio obligado a negociar con varios partidos para lograr que sus propuestas fueran aprobadas. Por si esto fuera poco, eran tiempos difíciles y nadie estaba dispuesto a tomar decisiones riesgosas de cara a las elecciones de 2000. Este contexto se combinó con la falta de percepción en la población acerca de los problemas que enfrenta el sector.

La reforma energética ha sido uno de los temas más discutidos en los últimos 15 años, a partir de esta propuesta por parte del presidente Zedillo, que propuso un cambio radical a una arquitectura de mercado fincada en la competencia. A esta discusión le siguieron el presidente Fox y los partidos políticos, quienes propusieron una arquitectura diferente a la del presidente Zedillo.⁴ Estos debates estuvieron dominados por los componentes ideológicos y políticos, ignorando aspectos fundamentales (técnicos, económicos e institucionales). La perfecta sincronización del diseño de políticas públicas es clave para alcanzar el potencial de desarrollo que nuestro país tiene, dadas sus dotaciones de recursos naturales y de capital humano.

¿La CFE es una empresa pública?

La producción de un bien se puede dar a través de una empresa pública o una privada. La empresa privada es un agente económico que decide producir un bien utilizando recursos propios, en función de

⁴ Para una discusión de estas dos propuestas véase Carreón y Rosellón (2002).

las señales que obtiene del mercado. Por el otro lado, tenemos una empresa pública cuando los activos y los recursos que utiliza en sus procesos de producción son propiedad del Estado. En este caso, las señales del mercado no son las únicas variables que utiliza la empresa para tomar sus decisiones de producción.⁵

La decisión de producir bajo alguna de estas estructuras de propiedad se basa en argumentos clasificados en tres categorías: *i)* económicos, *ii)* bienestar social; y *iii)* legal-político-ideológicos. Ante las posibilidades de propiedad (privada, mixta, pública), en esta sección analizamos a la CFE para determinar cuáles de estos argumentos estuvieron en la discusión de su creación detallada en la sección anterior.

Argumentación económica

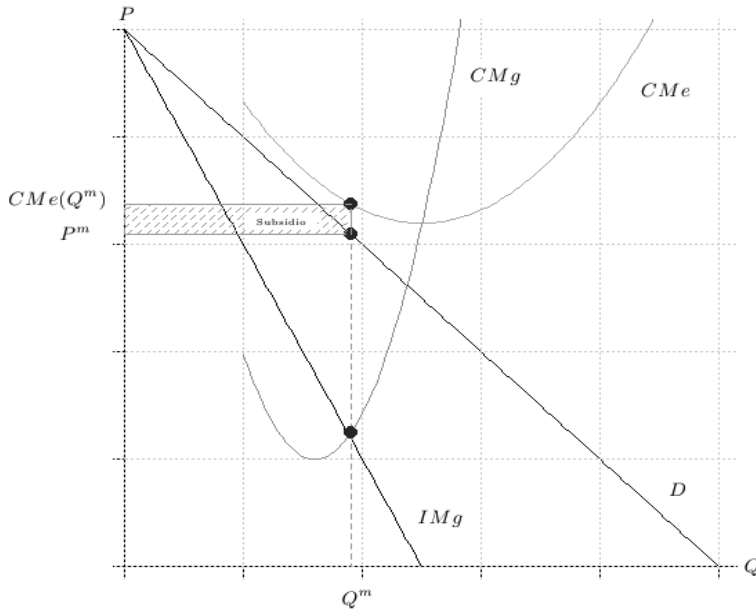
Desde la perspectiva económica, los argumentos más utilizados para justificar la creación y existencia de una empresa pública son: monopolio natural, generación de externalidades, provisión de bienes públicos, fuente de ingresos y fuente de empleo. Cada uno de ellos, por sí solo, justifica la creación de una empresa pública para producir el bien en particular.

La existencia de un monopolio natural depende de la combinación del tamaño de mercado (determinada por la demanda total) y la escala mínima eficiente (determinada por el nivel de producción que se encuentra en el cruce de la curva de costo marginal con la curva de costo medio (véase Gráfica 1).

Cuando la escala mínima eficiente es grande, relativa al tamaño del mercado (en el caso de la Gráfica 1, está a la derecha de Q_m), tenemos, en el mejor de los casos, un monopolio natural, pues podría darse una combinación de oferta y demanda que no genere beneficios bajo ninguna escala de producción. Bajo la regla de eficiencia (precio igual a costo marginal), la empresa no cubre sus costos. La disyuntiva es: o elegir una empresa pública (monopolio público que absorba las

⁵ También existen casos mixtos como Petrobras, en donde ambos sectores, público y privado, son propietarios de los activos y ambos participan en la toma de decisiones. Para más detalle véase Carreón-Rodríguez y Magaldi de Souza (2014).

Gráfica 1. Demanda, producción y costos en un monopolio natural



pérdidas) o una empresa privada (monopolio privado que reciba un subsidio que compense pérdidas). Este tema nunca estuvo en la discusión cuando se creó la CFE en 1934. Es decir, al tener varias empresas privadas operando en el sector antes de su creación, la discusión sobre si la arquitectura de mercado óptima era o no un monopolio natural no influyó en las decisiones que se tomaron.

La segunda deducción está relacionada con la generación de externalidades (negativas o positivas) en el proceso de producción. Por ejemplo, el proceso de generación de electricidad produce contaminación al momento de quemar combustibles primarios (combustóleo o carbón), lo cual causa daño a terceros. Una empresa eléctrica no tiene incentivos para incorporar este costo a su estructura de costos totales, por lo que el Estado interviene por varias vías, de las cuales sólo mencionaremos dos. Por un lado, puede cobrar un impuesto equivalente al daño que genera. Por el otro, se hace cargo del proceso de producción e internaliza los costos que se generan incorporándolos a su proceso

de decisión. Así, la generación de una externalidad negativa en la producción de electricidad es una justificación para tener una empresa pública. Al igual que en el caso anterior, éste no fue un tema relevante.

El tercer razonamiento económico se refiere al argumento de bienes públicos. La electricidad, en algunos casos (alumbrado público o servicio público de electricidad), tiene esta característica que podría justificar la existencia de una empresa pública, el cual sí estuvo en sus orígenes.

La electricidad como fuente de ingresos para el Estado es el cuarto argumento. Para nuestro país, el sector eléctrico es justamente lo contrario debido al esquema de subsidios que se implementa, lo cual implica una fuerte demanda de recursos financieros.

La última explicación económica se refiere al tema del empleo. Por cuestiones estratégicas, el Estado decide producir un bien cuando es intensivo en el factor trabajo. Así, si el Estado tiene como prioridad incrementar el empleo formal, se involucra en el proceso de producción de bienes que requieren más trabajo. Este tampoco fue el caso de la CFE, pues inició con una cantidad mínima de trabajadores cuyas tareas eran básicamente de regulación.

Por tanto, de los cinco argumentos económicos, los temas de bienes públicos y externalidades se pueden utilizar como justificantes de la empresa pública, a pesar de que no fueron argumento central en su momento.

Argumentación basada en el bienestar social

El segundo grupo de argumentos se refiere al tema de bienestar social. Estos argumentos, en general, conducen a asignaciones que no son eficientes, pues todo proceso de reasignación modifica los incentivos de los agentes involucrados. Esta distorsión tiene costos en eficiencia, ya que los agentes reciben información que está alejada de las señales de la escasez relativa y los deseos de consumidores y productores. A manera de ejemplo, cuando el Estado impone un subsidio, guiado por su interés en la equidad, introduce distorsiones que modifican la toma de decisiones de todos los agentes.

El primer argumento en esta categoría se refiere a la provisión de bienes que el Estado considera “igualitarios”. Éstos son bienes que el Estado considera que deben ser consumidos por todos los agentes, sin importar su nivel de ingreso o sus preferencias. En este caso, el Estado se involucra en el proceso de producción, a través de una empresa pública, para garantizar que todos los agentes tengan acceso y lo consuman en la cantidad considerada adecuada. Esto podría aplicar para el caso de electricidad, pues está en la definición de servicio público, que obliga a la cobertura universal en su provisión.

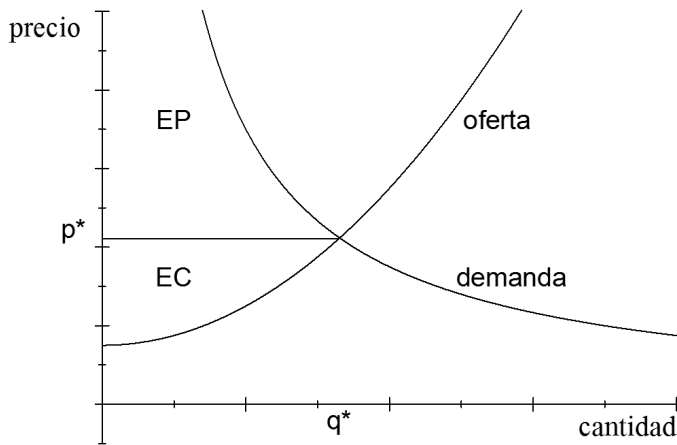
El segundo se relaciona con la redistribución del ingreso. El Estado puede utilizar este bien para redistribuir el ingreso. Para ello tiene dos estrategias. La primera utiliza el bien físicamente para garantizar que los agentes de bajos recursos tengan acceso a él (cobertura universal). Por un lado, la producción es financiada con los ingresos que se obtienen por la venta del bien en cuestión, cubriendo cualquier faltante con recursos fiscales (o, en caso extremo, financiarlo totalmente con impuestos). Por el otro, el bien es ofrecido a todos los agentes a precios por debajo del costo (como se hace actualmente, para casi todos los tipos de consumidores). La segunda estrategia consiste en utilizar los beneficios que se generen en la producción del bien para ser redistribuidos vía programas de gasto. En este caso particular, la primera opción es una justificación de por qué la CFE debería ser una empresa pública.

Finalmente, el Estado decide producir el bien a través de una empresa pública para maximizar el bienestar social, definido como la suma de los excedentes del consumidor y del productor (véase Gráfica 2).

Así, el Estado ofrece el bien al precio más bajo posible, maximizando el excedente del consumidor a costa del excedente del productor. Esta decisión, si bien genera un mayor bienestar en los consumidores, no necesariamente maximiza el bienestar social. Sin embargo, esta pérdida de bienestar y, por tanto, de eficiencia económica, se vuelve irrelevante para el Estado, que al ser dueño de la empresa, se centra en la ganancia de los consumidores.

Por tanto, estos factores se pueden utilizar como argumento para justificar que la CFE sea una empresa pública.

Gráfica 2. Excedente del consumidor (EC) y excedente del productor (EP)



Argumentación legal, política, ideológica

Por último, tenemos la categoría que se refiere a los argumentos legales, políticos o ideológicos que están presentes en la toma de decisiones del sector público. El sector eléctrico, y el sector energía en general, son los focos más atractivos de esta clase de argumentación en nuestro país.

El primero se enfoca en el tema del recurso estratégico. La energía es un insumo básico en todos los procesos de producción. Bajo esta condición, el Estado crea una empresa pública que se encarga de la provisión de electricidad para garantizar que la oferta no sea cuello de botella en la producción de los bienes que demandan los consumidores nacionales (como ocurrió en California).

Si bien es cierto, este primer argumento va de la mano con el segundo, referido a las restricciones legales. En nuestro caso particular, las establecidas en la Constitución (como se explicó antes) y en las leyes secundarias y reglamentos aplicables (que interpretan y desarrollan las mismas restricciones impuestas por la Constitución), que asimismo establecen que el Estado es el único autorizado (con algunas

excepciones, que se han ido modificando con el transcurso del tiempo) para desarrollar la industria eléctrica. Ante esto, la opción es crear una empresa pública.

El tercero se refiere al componente político inherente a este sector (que se discutió en la sección anterior). Aquí, el tema del sindicato se torna relevante, no solamente por el peso específico que tiene en el sector, sino por los vínculos que tiene con otros sindicatos y organizaciones sociales. Ello genera gran presión para el gobierno, sin importar el partido político del que provenga, cuando se trata de modificar la arquitectura de mercado bajo la cual opera la CFE, y que vaya en contra de los intereses particulares del sindicato. Igualmente, al interior de cada uno de los partidos políticos hay opiniones encontradas, algunos a favor y otros en contra de modificaciones a esta arquitectura.

Finalmente, están los argumentos ideológicos, involucrando temas como soberanía, seguridad nacional, nacionalismo, etcétera. Desafortunadamente, en los últimos años, el debate le ha dado demasiada relevancia a estos temas. Poco se ha discutido sobre las cuestiones técnicas, económicas, institucionales y de factibilidad en el mediano y largo plazos, que son las más importantes para determinar la arquitectura de mercado ideal para el sector eléctrico.

Por tanto, dada la evolución del sector, existen argumentos que justifican la existencia de una empresa pública. Sin embargo, es importante establecer que, dada la tecnología y el tamaño de mercado, ésta no necesariamente es la decisión que permita obtener la máxima ganancia social.

Sobre la “inescrutable” naturaleza de la CFE.

Fundamentos normativos

De las consideraciones anteriores ha quedado explícita la voluntad política y jurídica de convertir a la CFE en una verdadera empresa pública. En esta sección discutimos las condiciones jurídicas que han impedido que la CFE sea una verdadera empresa. Al igual que en el caso de Pemex,⁶ aquí se sostiene que la CFE tiene un conflicto de iden-

⁶ Véase Carreón y Grunstein (2012).

tividad por estar dividida entre una vocación asistencial, al ser el prestador único del servicio público de la energía eléctrica en México, y otra empresarial, al pretender ser una “empresa de clase mundial” conforme a las mejores prácticas de la industria eléctrica.

Este conflicto de identidad tiene una explicación jurídica que, si bien no es exhaustiva, al menos sí es determinante. Que la CFE no sea una empresa obedece en gran parte a su diseño jurídico, desde la Constitución, su ley y su marco administrativo. La CFE y el conflicto de identidad que aún sufre, son fenómenos normativos que han tenido consecuencias económicas, como la falta de competitividad del sector que ha detonado la reforma constitucional conforme al dictamen de la misma por parte de los legisladores.⁷

De ahí los alcances de este artículo: a partir de la aplicación de la teoría administrativa al modelo jurídico de la CFE se pretenden explicar las restricciones a los procesos de decisiones que son típicos de las empresas. Sobre el análisis jurídico y económico de estas restricciones, este artículo asienta su hipótesis de que, al menos en lo concerniente a un radio de acción importante, la conducta de la CFE no pertenece a la de una empresa pública, mucho menos de clase mundial.

Para ello, se han seleccionado ámbitos de decisión cuyo grado de libertad incide directamente en la capacidad de la CFE de comportarse como empresa. El primero es el grado de libertad del que goza la CFE para fijar sus tarifas. En segundo, está la capacidad de la CFE de adquirir tecnología para volverla más eficiente y competitiva. En tercer lugar, están sus limitaciones en cuanto a inversión. Por último, está la capacidad de la CFE de decidir, conforme a criterios comerciales, los niveles de producción que maximicen sus beneficios. A partir del análisis jurídico y económico de estos ámbitos de decisión, quedará claro que la CFE dista de ser considerada una empresa, por lo que el cambio de su régimen normativo, a raíz de la reforma energética, es tan oportuno como conveniente.

⁷ “El costo de la electricidad que enfrentan los consumidores comerciales, industriales y de servicios en México es elevado y no es competitivo a nivel internacional. Una comparación con Estados Unidos con cuyas empresas competimos directamente para obtener inversiones y vender nuestros productos, muestra que, en promedio, las tarifas, aun subsidiadas, son 25% más altas que las de dicho país.”

Como ya se ha identificado en el ámbito legislativo, y resultó en los cambios a la Constitución, las dificultades de la CFE para ser empresa han dimanado de los artículos 25 y 28 de la Constitución, al ser no una, tal cual, sino un organismo descentralizado titular de una de las llamadas “áreas estratégicas”.⁸

Entonces, desde su creación, la CFE ha sido distinta a una empresa, tanto por sus fundamentos normativos como por su objeto. En cuanto a sus fundamentos normativos, puesto que la Constitución asigna competencias a los órganos del Estado, que se regulan a través del derecho público. En cuanto a su objeto, en arreglo al artículo 25 constitucional, las áreas estratégicas deben ser realizadas por organismos descentralizados, de total propiedad y control del Estado. Dichos organismos no se crean mediante un acto contractual, por acuerdo de los socios, conforme a las leyes mercantiles (Faya Viesca, 1979: 35), sino mediante ley o por decreto del Ejecutivo federal.⁹

Al referirse al caso de Pemex, que es similar mas no idéntico al de la CFE, Carreón y Grunstein (2012) afirman que una visión económica de la Constitución es útil para explicar las causas del conflicto de identidad de CFE, la cual, hasta la fecha, ha estado atrapada entre mandatos de ser empresa y otros de no serlo. Según estos autores, “el foco de estas direcciones contrarias se encuentra en el mismo texto constitucional, en su *capítulo económico*”¹⁰ y sobre las cuales, José Roldán Xopa explica que, como resultado de su evolución histórica, el modelo económico constitucional incorpora una combinación de políticas de desregulación, liberalización y privatización, mientras que, por motivos de negociación política entre fuerzas contrarias, no se vacía totalmente de contenidos intervencionistas (Roldán, 1998: 4). De esta forma, mientras que para las

⁸ De conformidad con el artículo 14, fracción I, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP), son organismos descentralizado, las personas jurídicas (...) cuyo objeto sea la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.

⁹ El artículo 15 de la LFEP habla de la creación de organismos descentralizados por leyes o decretos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo federal.

¹⁰ Entendemos por capítulo económico el conjunto de normas desde el artículo 25 hasta el 28 constitucionales, que recogen la regulación de la rectoría del estado (25), la planeación (26), el régimen patrimonial (27) y la prohibición de monopolios y establecimiento de áreas estratégicas (28).

áreas “no estratégicas” el marco jurídico es más flexible por no haber un mandato de control estatal total, para las áreas que sí lo son, la regulación se mantiene rígidamente prohibitiva. Por ende, a la CFE no le ha tocado esa sustitución de normas rígidas por otras más flexibles; y aun cuando las diversas reformas legislativas han ensayado reglas más dúctiles, mucha de la conducta de la CFE está regulada por mandatos que, o bien limitan su capacidad de decisión, o la sesgan hacia objetivos no necesariamente comerciales. En este sentido, la CFE permanece atrapada entre las pulsaciones de una política intervencionista de Estado y las demandas de la actividad comercial propia del sector.

El que la CFE sea un organismo descentralizado, lo distingue de las empresas privadas e inclusive de las públicas, las cuales ordinariamente se crean al arreglo de leyes mercantiles, aun cuando el capital de las mismas sea propiedad pública, total o parcialmente (Faya Viesca, 1979: 546). Además, la CFE tiene un campo de decisión más acotado o, al menos, distinto. Roldán —citando al administrativista español Gimeno Sendra— sostiene que “el derecho a la libertad de empresa presupone fundamentalmente la libertad de acceso al mercado por parte de los agentes económicos, libertad de ejercicio o permanencia en el mercado, y libertad de cesación o salida del mercado” (Roldán, 1998: 53). Es decir:

- i) Libertad de acceso al mercado: cualquier persona puede en condiciones de igualdad iniciar cualquier actividad económica legalmente permitida. Al respecto, es lícito preguntarse: ¿Podrá la CFE, como *empresa productiva del Estado*, asumir cualquier actividad lícita que considere conveniente? ¿Qué tanto acotará la ley la amplitud de su objeto? ¿Su órgano de gobierno podrá modificar su objeto, si lo considera conveniente, o tendrá que ser una decisión del legislador?
- ii) Otra nota distintiva de ser empresa es la libertad de ejercicio o de permanencia en el mercado. Ello implica que el empresario (en este caso, el Estado) tiene libertad para proceder a la organización interna y externa de su empresa, así como al modo de realización de su actividad. Hasta el momento, éste no ha

sido el caso de la CFE, la cual ha tenido que asumir “el servicio público” de energía eléctrica completo, y ha estado sujeto a un cúmulo denso de normas que configuran su estructura interna y sus negocios.

Según Roldán, ser empresa tiene un carácter potestativo. Para una persona moral de carácter privado, no es obligación ser empresario ni desempeñar una actividad determinada. Ésta no ha sido la historia de la CFE, cuyas actividades están determinadas por un acto del Ejecutivo o del Legislativo. Y como la Constitución le mandaba ser un organismo descentralizado, a cargo de una “área estratégica” llamada “servicio público de la energía eléctrica”, no ha sido potestativo para la CFE entrar o salir de lo que hasta hoy ha sido este servicio público.

Sin embargo, que la CFE sea distinta de una empresa no quiere decir en absoluto que toda conducta mercantil le sea vedada o ajena. En algunas actividades, la CFE es y debe comportarse como empresa. Cuando la CFE compra gas natural para la generación de electricidad, o contrata transporte de hidrocarburos u otros servicios, debe atender a las señales de mercado. Sin embargo, en lo que respecta a la fijación de tarifas eléctricas, la CFE se ha encontrado sustantivamente intervenida por la SHCP. Asimismo, “a diferencia de una empresa, la CFE sufre limitaciones jurídicas, operativas y financieras que le impiden adquirir y desarrollar libremente la tecnología óptima para sus actividades,” o bien, decidir las cantidades de producción que debe colocar en el mercado. A pesar de estar dotada de personalidad y patrimonio propios, lo cierto es que la conducta de la CFE depende del mando burocrático que le ha impuesto su marco legal, desde la Constitución hacia abajo.

¿Ha sido la CFE una “autoridad competente” o una “empresa incapaz”?

Entender la historia de la CFE, como ha sido, permite identificar las duplicidades en su conducta que desordenan económica y operativamente la industria eléctrica y así repensarla para volverla funcional dentro de un modelo de competencia. Una de las confusiones más

graves, tanto en el discurso oficial como en el lenguaje de la sociedad, ha sido el concebir a la CFE como un órgano “competente,” o no, para llevar a cabo ciertos actos como si fuera una “autoridad” de la administración pública centralizada. Como si se tratara de una secretaría de Estado, se ha afirmado que la CFE es “competente” para prestar el servicio público de la energía eléctrica, por haber estado “facultada” para ello por la Constitución y las leyes. Del lado contrario de la moneda, suele decirse que la CFE no tiene “facultades” para fijar libremente las tarifas eléctricas, pues esta “competencia” corresponde al Ejecutivo, a través de la SHCP. Sobre esto último, podría decirse que la CFE es una empresa intervenida por el Estado. Al igual que ha sucedido con Pemex, esta percepción ambivalente de la CFE “órgano” y a la vez “empresa,” ha impedido que funcione como uno u otra.¹¹

La confusión de la CFE como una “autoridad competente” ha dimanado, en parte, de que realiza algunos actos administrativos como una de ellas. Por ejemplo, la Ley de Adquisiciones y la Ley de Obras Públicas han sido el marco sustantivo y procesal en el que descansan las licitaciones públicas y otros actos que le permiten adjudicar contratos de diversas índoles. La adjudicación de un contrato, al ser un acto de carácter unilateral, y al alterar la esfera jurídica de terceros, ha sido reconocida como un “acto de autoridad” por el Poder Judicial.¹² Sin embargo, esta misma rama de gobierno sostiene tesis contradictorias sobre si la CFE es, o no, una autoridad frente a sus usuarios y si éstos pueden ampararse por el cobro de tarifas que consideren excesivas. En algunas ejecutorias, los jueces han resuelto que la inconformidad de los usuarios de la CFE no es justiciable mediante el amparo, por tratarse de una relación comercial o coordinada. Sin embargo, ejecutorias más recientes han resuelto que el carácter de proveedor único del

¹¹ Esta dualidad se refiere a la doble vocación como agente “nacional” y como agente “empresarial.”

¹² “Ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificar los criterios en cuanto a establecer la definición de ‘autoridad’, para efectos jurídicos y para la interposición del Juicio de Amparo, ya que, las atribuciones del Estado ha sufrido modificaciones, traduciéndose en una creciente intervención de los distintos entes públicos que la componen en distintas actividades.” En División de Estudios Jurídicos del Sector Gasoliner, en <http://mascontrol.net/noticias/notivia09.pdf>.

flujo eléctrico y, por ende, su poder ineludible sobre el usuario, hace necesaria la protección del amparo.¹³

Por la unilateralidad “autorizada” con la que la CFE ha podido actuar frente a sus usuarios, a ésta le ha sido reconocido el carácter de “autoridad” que, en ejercicio de su imperium, ha sido “competente” para afectar la esfera jurídica de su contraparte sin su consentimiento (Roldán, 1998: 10).¹⁴ Ahora que la CFE entre en un mercado mayorista de generación con otros de su índole, y sea el Estado, y ya no la CFE, quien decida qué energía compra, ¿cómo ha de cambiar esta percepción? Ahora que la CFE será una empresa productiva del Estado, ¿quedará claro por fin que se trata de una empresa y no de una dependencia que actúa unilateralmente, en uso del imperium de que le reviste la ley?

En este orden de ideas, si la CFE ha sido vista como competente en algunos ámbitos, como los recién señalados, también es vista como “incompetente” para tomar ciertas decisiones por no estar así “facultada” por la ley. ¿Puede la CFE disponer de su presupuesto y elegir su tecnología como cualquier empresa? ¿Puede decidir a quién le presta el servicio y determinar sus tarifas? Al igual que Pemex, “desde el punto de vista técnico-administrativo, la CFE sufre una serie de restricciones impuestas en su ‘capacidad’ como persona en el intercambio comercial (Roldán, 1998: 12), no una falta de competencia”. “Por ello, es importante la diferencia entre la capacidad y competencia: mientras que la primera se refiere a la modificación de la propia situación jurídica, a autoobligarse (estableciendo precio, cantidad y calidad); la segunda se refiere a la modificación de la conducta de otros” (Roldán, 1998: 17).

Según Roldán, el mandato constitucional de que el Estado mantenga la propiedad y control de los organismos descentralizados los sitúa en una esfera ajena a la libertad empresarial que limita su capacidad de decisión de forma determinante. Y el Estado, a través de

¹³ Se trata del Amparo Directo en Revisión 1204/2013.

¹⁴ Dice Carlos Santiago Nino: “Siendo la competencia la facultad para regular jurídicamente la conducta de los demás, obviamente está relacionada con la forma de organización política de una sociedad. Eso supone, por lo menos en sociedades medianamente desarrolladas, la centralización de la competencia en ciertos individuos especialmente designados. Mientras todos los individuos son civilmente capaces —ya que la facultad de autoobligarse está centralizada— sólo determinados individuos son jurídicamente competentes.”

dispositivos que operan dentro y fuera de la CFE, ejerce varios tipos de control. A saber, “control en las decisiones, en la conducción, en la vigilancia, en la rendición de cuentas, y en la capacidad del organismo en cuanto a sus transacciones con terceros. Por otra parte, también señala que este control “tiene un sentido peculiar, el control del dueño, el control del propietario”.¹⁵

En suma, son los controles del Estado, no los que restringen la “competencia” de la CFE para actuar, sino los que limitan su capacidad para determinar, como lo haría una verdadera empresa, las condiciones de las transacciones que realiza. En el caso que aquí atañe, se han elegido los controles que tienen mayor incidencia en mermar sus posibilidades de actuación como empresa. En la siguiente sección se detallan los dispositivos jurídicos específicos que limitan la capacidad de transacción de la CFE en lo que toca al control de precios, niveles de producción, decisiones de inversión y desarrollo tecnológico y se contrastan con la evidencia empírica sobre la evolución de estas variables.

Las “incapacidades” de la CFE en la industria eléctrica a la luz de sus restricciones normativas

En esta sección analizamos las variables económicas utilizadas por cualquier empresa para maximizar sus beneficios y que son contrastantes con las prácticas de la CFE, habida cuenta de sus restricciones normativas. Éstas se refieren a montos de inversión, elección de tecnología, y cantidad o precio que fija en el mercado en el cual participa. Para cada una se discuten las restricciones que impone la normatividad sobre la capacidad de decisión de la CFE.

En comparación con Pemex, la CFE no ha sido dotada de un marco normativo que haya pretendido darle mejor capacidad de gestión.¹⁶

¹⁵ Participación de José Roldán Xopa, catedrático del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) en el Foro de Debates sobre la Reforma Energética, que se lleva a cabo en el Senado de la República, en <http://www.pan.senado.gob.mx/imprimeprensa.php?id=55-1174>

¹⁶ La nueva Ley de 2008 pretendió dotar a Pemex de una vocación más empresarial, al encomendarle la productividad y generación de valor en su texto. Y si bien dicha Ley sigue encuadrando a Pemex en un modelo de organismo descentralizado, con persona-

Desde su concepción, el marco normativo aplicable a la CFE le impone barreras que frenan su intento por darle una vocación empresarial.

El impacto de la planeación y el control presupuestario sobre la elección de inversiones, tecnología y cantidades

De acuerdo con su objeto, una empresa elige voluntariamente las inversiones, tecnologías y niveles de producción que, al menos idealmente, le permiten funcionar de la manera más eficiente en un mercado. En uso de una analogía tal vez algo simplista, así como una persona física hace uso de sus recursos propios, en ejercicio de su libre albedrío, quienes deciden dentro de una empresa también lo hacen en ejercicio de la autonomía de la voluntad, con las limitaciones de los estatutos corporativos, los intereses de los accionistas y, por supuesto, la ley. En el caso de la CFE, su voluntad está fuertemente circunscrita dentro de un propietario, singularmente controlador, llamado Estado. La CFE, como organismo descentralizado, no ha sido otra cosa más que un satélite dentro de un sistema de planeación central, del cual sus directivos y funcionarios no pueden alejarse.

Conforme al artículo 26 constitucional, el Estado mantiene su rectoría sobre la CFE, a partir de su apego a los instrumentos de planeación emitidos por el Ejecutivo-Plan Nacional de Desarrollo y planes sectoriales. Por ende, los objetivos de negocio de la CFE, en principio, se encuentran predeterminados por lo que dispongan los instrumentos de planeación a los que debe apegarse. Cabe mencionar que, a partir de la reforma de 2008, se añadieron nuevos instrumentos, en el afán de sujetar a la CFE a directrices de política pública de largo plazo.¹⁷

lidad jurídica y patrimonio propios, el ordenamiento tiene como novedad la inclusión de la frase “finés productivos”, dentro de su objeto. Asimismo, el artículo 7 de la Ley, que contiene los lineamientos del Consejo de Administración de Pemex, pone en primer lugar, “la creación de valor económico en beneficio de la sociedad mexicana”. La redacción de la nueva Ley, por tanto, proyecta una toma de conciencia, relativamente reciente, de que la generación de valor debe ser la apuesta de un Pemex que asume su papel de empresa pública.

¹⁷ Nos referimos a la Estrategia Nacional de Energía. Véase <http://www.sener.gob.mx/res/1646/EstrategiaNacionalEnergia20112025Enviada25Febrero2011HCcongresoUnionRatificacion.pdf>

Ahora, además de apearse al Plan Nacional de Desarrollo, y a los planes sectoriales que hubiere, la CFE debe atender lo dispuesto en la Estrategia Nacional de Energía, que propone el Ejecutivo y aprueba el Senado de la República. Además, existen los documentos específicos como la Prospectiva del Sector Eléctrico, que emite la Secretaría de Energía, con información de la CFE y también el Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico (POISE), que emite el propio organismo como plan de vuelo a seguir en estos rubros.¹⁸ Al revisar estos instrumentos sobresale la cantidad de fundamentos normativos a que deben apearse. Esta multiplicación de instrumentos ha constreñido la capacidad de la CFE para diseñar sus planes de negocios como cualquier empresa.

Reglas de inversión

Una cosa son las restricciones que establecen los planes de obras e inversiones y otra son las restricciones presupuestarias que existen para su implementación. Hablemos, pues, de la fuerza de la SHCP en la materialización de instrumentos como el POISE. Así, para darnos una idea de cómo estas restricciones han minado la fortaleza de la CFE, analicemos la evolución de los montos de inversión, los cuales están ligados a las solicitudes que presenta y los montos que le son autorizados por la SHCP. En general, los montos autorizados están por debajo de lo solicitado (véase Tabla 1), restringiendo la capacidad de maniobra de la CFE para desarrollar los proyectos de expansión de la capacidad instalada con recursos propios.

¹⁸ En la elaboración del POISE se incorporan, al marco de planeación del sistema eléctrico del país, las modificaciones en cuanto a los montos y alcances de los proyectos por circunstancias cambiantes. Consecuentemente, el ciclo de revisión integral del POISE lo realiza anualmente la CFE y considerando un horizonte de 15 años (artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). En el documento se toman como base los escenarios macroeconómicos del país y los precios de combustibles, elaborados cada año por la Secretaría de Energía (Sener). La Junta de Gobierno de la Comisión Federal de Electricidad realiza y aprueba el POISE. Posteriormente, lo envía a la Sener para su autorización. La dirección general de la Sener procede al análisis y revisión del documento de planeación y, en su caso, emite recomendaciones y observaciones mismas que están relacionadas con los proyectos incluidos en aquél. Finalmente, una vez hecha la revisión, la CFE procede a su publicación.

Tabla 1. Inversión solicitada y autorizada
(millones de pesos, algunos años)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto solicitado	2,924	3,128	3,403	2,610	2,514	2,844	3,150
Presupuesto autorizado	1,904	2,011	2,502	2,045	2,002	2,045	1,937
Proporción autorizada	65.1%	64.35	75.3%	78.4%	79.6%	71.9%	61.5%

Fuente: CFE.

También, como limitación al apoyo de la inversión externa que pudiera tener la CFE, existe la Ley del Servicio Público de la Energía Eléctrica, cuyo artículo 36-bis obliga a la CFE a adquirir la energía eléctrica que resulte de menor costo de los proyectos de generación privados. Esto le ha impedido a la CFE contratar con empresas generadoras interesadas en ofrecer tecnologías de vanguardia que, por su innovación, podrían comportar beneficios distintos al bajo costo como una menor emisión de gases efecto invernadero. Dados los costos, por lo general mayores de los proyectos de las energías renovables, una interpretación ortodoxa de este numeral da como resultado un mandato de excluir este tipo de proyectos, independientemente de sus externalidades positivas.¹⁹

¿Creación de valor o control de precios? Reglas del control de precios en las tarifas a los consumidores finales

Uno de los aspectos medulares de la intervención estatal en el ámbito de decisión de la CFE es el control de precios en las tarifas eléctricas a

¹⁹ El estudio de McKinsey/Centro Mario Molina explica la importancia de la incorporación de energías renovables para un desarrollo bajo en carbono para México. Según este estudio, la reducción de emisiones en la generación de energía eléctrica representa una oportunidad de reducción por 26% de las emisiones totales. La proporción de renovables en la industria eléctrica podría incrementarse de 16 a 50% de la generación para 2030, en su mayor parte por energías eólica, solar e hidráulica.

los consumidores finales sobre las cuales la SHCP tiene la última palabra. Las tarifas a los consumidores finales, cuando no cumplen una finalidad recaudatoria, al ser altas, cumplen con otra de pacificación política cuando son subsidiadas. De esta suerte, la CFE no ha tenido libertad para establecer las tarifas finales a las que venderá el fluido a cada tipo de consumidor. Como se estableció anteriormente, esta “capacidad” está en manos de la SHCP.

El hecho de que el artículo 31, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal²⁰ (LOAPF) faculte a la SHCP para fijar las tarifas eléctricas, crea una “incapacidad” en la CFE para desplegar la conducta de una auténtica empresa en este rubro. Sin embargo, sobre este punto en particular, es preciso resaltar que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP), en su artículo 58, fracción IV, faculta a los órganos de gobierno de las entidades paraestatales la fijación de los “precios de los bienes y los servicios que produzca o preste la entidad paraestatal, con excepción de aquellos que se determinen por acuerdo del Ejecutivo federal”.

Dicho esto, se puede cuestionar la decisión de política pública consistente en incapacitar a la CFE para fijar las tarifas eléctricas con el propósito de que dicha determinación sea de la competencia del Ejecutivo, a través de la SHCP. ¿En qué argumentos se sostienen la decisión de cerrar esta ventana para la CFE, aplicando la LOAPF, cuando podría aplicarse en cambio el artículo 58 de la LFEP? O, ¿es la CFE la que no ha aprovechado el resquicio de la LFEP para reclamar su capacidad para fijar las tarifas eléctricas?

Considerando la composición del Consejo de Administración, en el que la SHCP ha tenido una participación sustancial, las decisiones que atañen a estos bienes han estado fuertemente influidas por los criterios de la misma, por lo que tal vez a la fecha haya resultado ocioso reclamar dicha capacidad.

La intervención de la SHCP, además de incapacitar a la CFE, genera una distorsión importante. Por un lado, los consumidores no enfren-

²⁰ Dicho numeral incluye entre las competencias de la SHCP el “Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Economía y con la participación de las dependencias que correspondan”.

tan los precios reales de producción de electricidad. Por el otro, no se generan incentivos a la eficiencia en la empresa, pues la diferencia entre los costos reportados y los precios finales será cubierta con el subsidio (véase Tabla 2).

Los componentes principales de dicho subsidio son los consumidores residenciales y agrícolas. Como consecuencia de esta política, el consumidor residencial mexicano paga una tarifa que se encuentra entre las más bajas del mundo.²¹ Sin embargo, este esquema de subsidios es regresivo (véase López-Calva y Rosellón, 2002). Además, se genera ineficiencia, pues los consumidores no enfrentan los costos reales del suministro de energía.

Elección de cantidades

Finalmente, la CFE al estar obligada a cumplir con el mandato de cobertura universal de electricidad, y haber sido la proveedora única del llamado “servicio público de la energía eléctrica”, en virtud de su mandato constitucional, no ha tenido la capacidad para elegir las cantidades de energía eléctrica que le gustaría producir en función de las señales del mercado (costos de producción, demanda del servicio, costos de transacción, etcétera).

Como se observa en la Tabla 3, la expansión de la capacidad sigue una tendencia creciente en el tiempo, fijada por este mandato.

Operador del sistema (os)

Este es el elemento *más importante* en el funcionamiento del sector eléctrico, ya que una de sus responsabilidades es programar el despacho de electricidad eficientemente desde el punto de vista técnico y económico. Para ello, el os necesita conocer cuánto se va a requerir de electricidad en cada punto del tiempo durante el día siguiente. El os despacha todas las empresas generadoras que decidieron entrar al mercado, ordenándolas de menor a mayor costo hasta satisfacer la

²¹ Véase CERA (2000).

Tabla 2. Evolución del subsidio total en el sector eléctrico

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Doméstico	35,004	37,496	37,206	45,974	54,063	62,286	64,935	70,270	99,934	94,335	83,697	86,646.00	89,821.00
Comercial	2,947	3,420	4,107	4,121	5,157	5,284	6,015	7,638	11,440	10,474	0	0.00	0.00
Servicios	1,082	1,289	1,062	1,738	2,441	2,952	3,067	3,275	5,953	4,574	2,582	2,220.00	1,699.00
Agrícola	5,922	5,660	5,960	6,930	7,328	8,830	8,016	7,954	10,672	10,702	10,279	12,656.00	12,787.00
Industria	11,786	14,310	14,984	17,009	16,281	15,635	14,780	16,682	20,522	27,470	5,560	5560.00	0.00
Mediana Industria	8,358	10,268	11,280	12,581	12,413	12,056	13,707	15,312	18,753	24,389	4,923	4923.00	0.00
Gran Industria	3,429	4,042	3,884	4,428	3,868	3,579	1,073	1,370	1,769	3,081	637	637.00	0.00
CFE	37,385	39,309	38,763	51,950	55,816	63,876	62,669	64,220	91,250	91,284	102,118	0.00	0.00
LFC	19,356	22,866	24,557	23,822	29,453	31,111	34,155	41,599	57,271	56,271	0	101,522.00	4104,307.00
Total	56,741	62,175	63,320	75,772	85,269	94,987	96,814	105,819	148,521	147,555	102,118	101,522.00	6104,307.00
	1				9			19	1	5	18	0	0

Fuente: Informe de Presidencia.

Tabla 3. Capacidad instalada de generación de energía eléctrica (en megawatts), México (1999-2013)

Años	Hidro-eléctrica	Termo-eléctrica ¹	Ciclo combinado		Duales ²	Carbo-eléctrica	Nucleo-eléctrica	Geotermo-eléctrica	Eoloeléctrica		Foto-voltaica	Total
			CFE	PIE'S					CFE	PIE'S ²		
1999	9,619	16,764	2,463	0	2,100	2,600	1,365	750	2	0	0	35,663
2000	9,619	16,758	2,914	484	2,100	2,600	1,365	855	2	0	0	36,697
2001	9,619	16,806	3,733	1,455	2,100	2,600	1,365	838	2	0	0	38,519
2002	9,615	17,316	3,848	3,495	2,100	2,600	1,365	843	2	0	0	41,184
2003	9,615	17,316	3,848	6,756	2,100	2,600	1,365	960	2	0	0	44,561
2004	10,530	16,954	4,776	7,265	2,100	2,600	1,365	960	2	0	0	46,552
2005	10,536	15,715	5,005	8,251	2,100	2,600	1,365	960	2	0	0	46,534
2006	10,566	15,586	5,203	10,387	2,100	2,600	1,365	960	2	0	0	48,769
2007	11,343	15,702	5,416	11,457	2,100	2,600	1,365	960	85	0	0	51,029
2008	11,343	15,734	5,456	11,457	2,100	2,600	1,365	965	85	0	0	51,105
2009	11,383	15,616	6,115	11,457	2,100	2,600	1,365	965	85	0	0	51,686
2010	11,503	15,627	6,115	11,907	2,778	2,600	1,365	965	85	0	0	52,945
2011	11,499	15,266	6,122	11,907	2,778	2,600	1,365	887	87	0	0	52,512
2012	11,544	15,142	6,122	11,907	2,778	2,600	1,610	812	87	511	1	53,114
2013	11,509	13,980	7,420	12,340	2,778	2,600	1,400	823	87	511	6	53,455

¹ Incluye Ciclo de Vapor, Turbogas y Combustión Interna.

² Comprende la capacidad instalada de los Productores Independientes de Energía (PIE's).

³ Las centrales duales pueden operar con carbón o combustóleo.

Fuente: Secretaría de Energía con datos de la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro / Área Central.

demanda requerida en tiempo real. Por tanto, el os se vincula estrechamente con la eficiencia económica, ya que garantiza tener la menor tarifa de generación.

Por el lado de la eficiencia técnica, implica la coordinación perfecta con la red de transmisión para no generar congestión en algunos sectores del tendido eléctrico, lo cual incrementaría sustancialmente la tarifa de transmisión y, por consiguiente, la tarifa final. Por consiguiente, debe permitirse al os ofrecer el servicio de despacho económico fijando el precio de la energía de acuerdo con el costo marginal a partir de un esquema de participación voluntaria.²² El os planea una serie de operaciones con un día de adelanto y en tiempo real, así como operaciones para periodos más prolongados. La estabilidad del sistema es mantenida por el os mediante la administración de un sistema de reservas previamente arreglado.²³ Estas actividades son cruciales, pues de acuerdo con Wilson (1999), en los sistemas “maduros”, el patrón de las transacciones de energía es 80% a largo plazo, 20% al día siguiente y menos de 10% en el mercado *spot*.

Existen varias estructuras institucionales para el os, las cuales se dividen en dos grupos. La primera es el esquema tipo transco donde el encargado de la red de transmisión y el os están integrados. El segundo es un esquema en donde el os es independiente del encargado de la red de transmisión. Este esquema es conocido como os independiente. Cada uno de estos esquemas tiene ventajas y desventajas.

Bajo el esquema transco se minimizan los congestionamientos de la red de transmisión, pues el os conoce con exactitud los cuellos de botella en el tendido eléctrico. Con esta información, más los costos de las empresas generadoras, despachará de la manera más eficiente y menos costosa posible, produciendo la menor tarifa conjunta de generación y transmisión. Sin embargo, esto no genera los incentivos adecuados para la expansión de la capacidad instalada, pues la empresa con menores costos no será necesariamente la primera empresa en ser despachada.

Desde el esquema del os independiente (osi) hay dos opciones: un osi centralizado o un osi descentralizado. El osi centralizado depende

²² Para una discusión más detallada, véase Hogan (1997).

²³ Para mayores datos, véase acerca del operador del sistema, Carreón y Rosellón (2002).

de una planeación central de sus funciones. Este esquema es el que garantiza la mayor coordinación del sistema eléctrico. Sin embargo, no genera incentivos para la expansión de la capacidad de generación. Tampoco genera incentivos para que los inversionistas privados inyecten capital en la expansión de la red de transmisión. Por otro lado, el OSI descentralizado toma decisiones en función de la información disponible (demanda esperada, costos de generación, cuellos de botella en la red de transmisión, etcétera). Este esquema genera menor coordinación, pero genera mayores incentivos a la inversión privada en generación.

Por tanto, considerando el esquema institucional, las particularidades y necesidades del sistema eléctrico mexicano, la nueva arquitectura de mercado debería incluir un OSI descentralizado, pues el sistema mexicano no se caracteriza por ser un sistema “maduro”. Una estructura descentralizada ofrecería incentivos para la eficiencia en la generación, que es precisamente lo que se necesita con más urgencia. Sin embargo, considerando la experiencia negativa del mercado eléctrico californiano, inicialmente se podría implementar un OSI centralizado como el que prevalece en el mercado PJM,²⁴ con algunos elementos de incentivos de mercado. La clave está en no depender completamente de una visión muy centralizada en cuanto a las funciones del OS.

El nuevo marco constitucional de la CFE.

Empresa productiva del Estado en un mercado

Durante 2013 algunos de los problemas antes señalados salieron a la luz a lo largo de la presentación de las iniciativas de los tres partidos dominantes.²⁵ Expedido en diciembre, el dictamen de las diversas iniciativas jurídicas de reforma constitucional —y de reforma legal por parte del PRD— evidenció la problemática de diseño y de funcionamiento de los organismos descentralizados del sector energético. Ni la

²⁴ El sistema Pennsylvania-New Jersey-Maryland, en Estados Unidos, donde se integra el operador del sistema con las tareas de transmisión.

²⁵ La del PAN fue la primera en presentarse el 31 de julio y fue seguida por la del PRI y el PRD el 12 de agosto y 1 de septiembre, respectivamente.

CFE ni Pemex fueron concebidas, ni han operado, como empresas.²⁶ La forma jurídica de organismo descentralizado, que les impone una conducta más asistencial que empresarial, ha mermado su eficiencia y, por tanto, la competitividad del sector energético mexicano.²⁷ Entonces, el artículo 25 constitucional, ahora reformado, los denomina de forma diferente como *empresas productivas del Estado*, sin que quede plasmado el detalle respecto al diseño ni las capacidades específicas que se le darán a dichas empresas. Tal detalle quedará plasmado en las leyes que normen estas nuevas empresas. Por el momento, sólo el régimen transitorio del articulado constitucional aprobado devela algunas características básicas sobre las que debe descansar la nueva legislación, a saber:

1. Que su objeto sea la creación de valor económico, con responsabilidad social y ambiental;
2. Que las remuneraciones para su personal se calculen de manera equivalente a las existentes en la industria o actividad de que se trate;

²⁶ Véase Carreón y Grunstein (2012) para el caso de Pemex.

²⁷ De acuerdo con la Iniciativa del Ejecutivo federal, en 2012 la CFE presentó un déficit financiero de 77 mil millones de pesos. Si bien una parte del déficit se subsanó con la exención del pago del aprovechamiento por el uso de patrimonio del Estado, el organismo tuvo que absorber 33.4 mil millones de pesos mediante decrementos de su patrimonio. Estos resultados se van agravando: en los primeros seis meses de 2013, el patrimonio de la empresa disminuyó en 35 mil millones de pesos; cifra superior a la registrada en todo el año anterior. De acuerdo con estimaciones de la propia CFE, de continuar las tendencias actuales, el patrimonio neto de la empresa sería negativo al cierre de 2014 (...) Por otra parte, las tarifas de la CFE no son competitivas a nivel internacional. Una comparación con nuestro principal socio comercial muestra que, aun con subsidio, en promedio nuestras tarifas son 25% superiores a las de Estados Unidos de América, con diferencias mayores en segmentos clave de la industria y el comercio. Estos precios representan un freno a la economía mexicana. Respecto de las tarifas residenciales, en el primer trimestre de 2013, las tarifas de la CFE fueron 14% menores a las equivalentes en Estados Unidos. Esta cifra comprende la tarifa Doméstica de Alto Consumo, que no cuenta con subsidio y es 149% mayor a la tarifa residencial promedio de ese país, así como las tarifas residenciales subsidiadas, que son 24% menores al equivalente en Estados Unidos, resultado que se logra con un enorme sacrificio de las finanzas públicas: el monto del subsidio asignado de 57 mil millones de pesos en el primer semestre de 2013 fue cercano a 0.75% del PIB en el mismo periodo. No obstante, las tarifas eléctricas representan una proporción importante del gasto de las familias.

3. Que su organización, administración y estructura corporativa sean acordes con las mejores prácticas a nivel internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión, así como un régimen especial de contratación para la obtención de los mejores resultados de sus actividades, de forma que sus órganos de gobierno cuenten con las facultades necesarias para determinar su arreglo institucional; y,
4. Que sus órganos de gobierno se ajusten a lo que disponga la ley.

Del fragmento arriba citado, se vislumbran datos que, no obstante su generalidad, denotan un cambio de rumbo que, si bien ya había sido trazado para Pemex en la reforma de 2008, no lo había sido para la CFE. A diferencia de Pemex, para esta última no se había considerado una reforma a la Ley del Servicio Público de la Energía Eléctrica que la obligara a responder a un mandato de generación de valor económico y, además, con responsabilidad social y ambiental. Por otra parte, el punto número tres establece un mandato constitucional de dotar a estas empresas de un diseño y práctica corporativas, asegurando su autonomía técnica y de gestión, junto con la posibilidad de ampliar su capacidad contractual hacia las formas que mejor le convengan, además de dotarlos de un órgano de gobierno revestido de las facultades para que estas entidades —que hoy funcionan como burocracias— tengan una gestión propiamente empresarial. El segundo, que hemos mencionado hasta el final, pretende reducir el peso sindical sobre sus políticas laborales.

A grandes rasgos, esto es lo que la Constitución dispone para las nuevas *empresas productivas del Estado*, entre las cuales está la CFE. Por otra parte, está el nuevo entorno en el que operará la CFE convertida en empresa. La nueva redacción del artículo 27 constitucional, además de darle seguridad jurídica a las figuras de “no servicio público” de la reforma de 1993, introduce un mercado de generación mayorista²⁸ en

²⁸ La creación de un mercado mayorista no se establece en el articulado de la Constitución misma sino en sus artículos transitorios, de entre los cuales el décimo sexto dice así: “A más tardar dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la ley reglamentaria de la industria eléctrica, emitirá el Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de Energía como organismo público descentralizado, encargado del control operativo del sistema eléctrico nacional; de operar el mercado eléctrico mayo-

el que la CFE, contrariamente de ser la gran receptora de la totalidad del flujo de generación, será una competidora más que debe demostrarle al Estado que es más eficiente que otros actores para colocar su producción en la red eléctrica. Asimismo, en este mercado, en donde ya no será la CFE quien despache²⁹ ni quien tenga control sobre la transmisión, los grandes consumidores podrán celebrar “contratos bilaterales” con el generador que mejores condiciones ofrezca. El servicio a los pequeños consumidores seguirá en manos de la CFE.³⁰

La construcción del nuevo andamiaje constitucional se completa por lo dispuesto en el artículo 28 constitucional que delimita hasta dónde llega el monopolio del Estado en esta nueva industria eléctrica, al hacer cambios notables en la redacción de este dispositivo. En la redacción anterior, la “electricidad”, así, genéricamente expresada, era un área estratégica y, por tanto, monopolio de Estado. Hoy, el artículo 28 de la Constitución dice “no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: la planeación y el control del sistema eléctrico nacional y el servicio público de transmisión y distribución de electricidad.”

De tal suerte, hoy la CFE queda inserta en un entorno complejo, y por demás contradictorio, que le impone ser competitiva en el ámbito de la generación, pero que le sigue exigiendo la prestación del servicio de distribución minorista a los pequeños usuarios. En el mercado mayorista, será el Estado, ahora planeador y operador del sistema eléctrico el que decida si la CFE, como empresa productiva del Estado,

rista; del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, y las demás facultades que se determinen en la ley y en su Decreto de creación. En dicho Decreto se establecerá la organización, funcionamiento y facultades del citado Centro.”

²⁹ El Decreto proveerá lo conducente para que la Comisión Federal de Electricidad transfiera los recursos que el Centro Nacional de Control de Energía requiera para el cumplimiento de sus facultades.

³⁰ La nueva redacción del artículo 27 constitucional dice: “Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.”

es lo suficientemente competitiva en cuanto al precio de generación. Éste es un cambio radical para la CFE, la cual hasta la fecha, y a pesar de las incapacidades mencionadas en secciones anteriores, estaba superdotada como juez y parte en cuanto a decidir de qué planta despachar el flujo eléctrico y de cuál no.

Por otra parte, la CFE quedará como proveedora única del mercado minorista (“servicio público universal”) lo que podría imponerle una carga “asistencial” incompatible con el nivel de competitividad requerido para participar exitosamente en la competencia en el mercado de generación. Así pues, la supervivencia de la CFE descansa en que su diseño, como empresa productiva del Estado, sea el adecuado para garantizar la seguridad de nuestro sistema eléctrico en el que convivirán el Estado con el mercado.

Conclusiones y recomendaciones

Debería ser una obviedad el que el futuro del sector eléctrico es determinante para el desarrollo del país. Hoy, entre los factores de mayor competitividad, aun por encima de los costos de mano de obra, está la seguridad y el bajo costo del suministro del flujo eléctrico. Como lo reconoce el dictamen de las Comisiones Unidas, dicho factor ha sido definitorio en el crecimiento de la inversión extranjera directa en Estados Unidos de América.

En virtud de la reforma constitucional ya vigente —cuyas leyes secundarias están siendo discutidas durante la redacción de este artículo—, ha quedado patente que la figura del organismo descentralizado es obsoleta para operar en un entorno de eficiencia y competitividad. De ahí que el lenguaje constitucional haya adoptado el término, aún sin forma, de la *empresa productiva del Estado*.

Idealmente, una empresa se concibe al arreglo de las leyes mercantiles, por ser éstas más flexibles para su creación y su redefinición, cuando ésta sea necesaria, por el dinamismo de su entorno. Las empresas suelen ser creadas por un acuerdo de voluntades, que no por ley. Así, nacen y se extinguen por la voluntad de sus propietarios. Éste no será el caso de la CFE, pues, por mandato de la Constitución, ésta

renacerá gracias a la ley de las empresas productivas del Estado, al lado de su hermano, Petróleos Mexicanos.

Bajo esta nueva arquitectura de mercado deberán ser establecidas con toda claridad las facultades que tendrá la CFE para tomar las decisiones que juzgue más convenientes en materia de inversión, tarifas y tecnologías de generación. Todo ello operando bajo un esquema adecuado para el operador del sistema en conjunto con el propietario de la red de transmisión.

Por otra parte, no es sólo la CFE la que debe cambiar, sino también su marco institucional. El éxito del mercado mayorista dependerá crucialmente de las aptitudes reguladoras que el Estado despliegue frente a la CFE y sus competidores. Esto implica que la CFE deberá ser tratada con imparcialidad por un regulador ajeno a las presiones políticas, lo cual es difícil si el Estado mantiene la propiedad total de la CFE. Habrá que ver los proyectos de leyes secundarias en los cuales, además de que se dote a la CFE de las capacidades aquí analizadas, también se deberá acondicionar un andamiaje institucional donde la CFE transformada opere armónicamente con sus competidores.

Referencias

- Campodónico, H. (2009), Gestión de la industria petrolera en periodo de altos precios del petróleo en países seleccionados de América Latina, Chile, División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL.
- Cárdenas, Jaime (2011), "Constitución y reforma petrolera", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número conmemorativo, sexagésimo aniversario*.
- Carreón-Rodríguez, Víctor G. y Mariana Magaldi de Sousa (2014), La política energética en México y Brasil.
- Carreón-Rodríguez Víctor G. y Miriam Grunstein (2012), "Pemex: ¿La no empresa de todos los mexicanos? Por qué Pemex no es una verdadera empresa pública", *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, núm. 8, Cámara de Diputados, México.
- Carreón-Rodríguez, Víctor G. y Juan Rosellón Díaz (2002), "La reforma del sector eléctrico mexicano: Recomendaciones de política públi-

- ca”, *Gestión y Política Pública*, vol. xi, núm. 2, segundo semestre de 2002.
- Castañeda, A. y Kessel, G. (2003), “Autonomía de Gestión de Pemex y CFE”, *Gestión y Política Pública*, primer semestre, año/vol. xii, número 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, AC.
- Grunstein, M. (2010), “Monopolios públicos y cambio climático. ¿Barreras de cambio o barreras de entrada,” en *Energía, minería y medio ambiente*, Universidad del Externado, Colombia.
- Gutiérrez R. (1988), “Desarrollo y planeación del sector hidrocarburos”, en *Posibilidades y limitaciones de la planeación energética en México*, El Colegio de México.
- De la Vega Navarro, Ángel (2014), “Reforma energética y la integración: el caso del TLCAN”. *Energía a debate*, marzo-abril.
- Ley de Petróleos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2008.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales, México, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de mayo de 1986.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976.
- Faya, J. (1979), *Administración Pública Federal: La nueva estructura*. México, Porrúa.
- Rodríguez Padilla, Víctor (1999), *Impacto de la reforma económica sobre las inversiones de la industria eléctrica en México: El regreso del capital privado como palanca del desarrollo*, CEPAL, Serie Reformas Económicas, núm. 18.
- Roldán, J. (1998), *Constitución y mercado*, México: Departamento Académico de Derecho, ITAM.
- Silva Herzog, Jesús (1973), *Petróleos Mexicanos: Historia de la expropiación de las empresas petroleras*, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas.
- Vargas Suárez, Rocío (2008), “El TLCAN a 14 años de distancia: una evaluación del sector energético mexicano”, UNAM, *Revista Digital Universitaria*, vol. 9, núm. 5, 10 de mayo de 2008.
- Wionczek S., Miguel (1983), *Problemas del sector energético en México*, El Colegio de México.

Ley General del Servicio Profesional Docente de 2013, en México: vino viejo en odres nuevos

*Anselmo Flores Andrade**

El artículo expone los aspectos centrales de la Ley General del Servicio Profesional Docente aprobada en México, en septiembre de 2013. Se delinean sus virtudes e insuficiencias. Para tal efecto, analizamos algunos aspectos de la LGSPD que contribuyen a garantizar la calidad en el sistema educativo mexicano. En primer término, la exclusión del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); posteriormente, la creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa; y finalmente, la evaluación como elemento central para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal docente.

Palabras clave: educación, reforma educativa, evaluación, calidad educativa, sistema educativo, México.

General Law of Professional Teaching Service 2013 in Mexico: “Old wine in new wineskins”

The article exposes the central aspects of the “General Law of Professional Teaching Service” approved in September 2013 in Mexico. In this regard, outlines its strengths and weaknesses. For such purpose we analyze some aspects of the mentioned law that contribute to guarantee educational quality in Mexican educational system. The first of them is the exclusion of National Union of Education Workers (SNTE), the second one is the creation of an Information and Management Education System, and the third one, the evaluation as a main element for the admission, promotion, recognition and permanency of the teaching staff.

Key words: education, education reform, evaluation, educational quality, educational system, Mexico.

* Anselmo Flores Andrade, El Colegio de México, México. Correo electrónico: anselmofloresa@yahoo.com.mx

Introducción

En diciembre de 2012, el presidente de la república, Enrique Peña Nieto, presentó ante el Congreso mexicano una iniciativa de reforma a los artículos 3° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Una vez recibida por los legisladores, inició el proceso legislativo respectivo, que terminaría en febrero de 2013 con la promulgación de estas reformas. La reforma mencionada estableció como órgano constitucional autónomo al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y le confirió la responsabilidad de evaluar la calidad, desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación obligatoria, así como expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas para llevar a cabo las tareas de evaluación. Igualmente, en el texto constitucional se estableció la obligación del Estado de garantizar la calidad educativa y determinó que el ingreso al Servicio Profesional Docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado será mediante concursos de oposición públicos, reservando a la ley secundaria su reglamentación (*Diario Oficial de la Federación*, 2013a).

Como consecuencia de esta reforma constitucional, en agosto de 2013 fueron aprobadas por ambas cámaras que integran el Congreso de la Unión la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) y las reformas a la Ley General de Educación. En cuanto a la primera, la ley define al INEE como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo que contará con autonomía técnica, de gestión, presupuestaria y para determinar su organización interna. El INEE tiene por objeto coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, así como evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del sistema educativo en lo que se refiere a la educación básica y media superior, tanto pública como privada, en todas sus modalidades y servicios. Igualmente, diseñará y realizará mediciones y evaluaciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional respecto a los atributos de educandos, docentes y autoridades escolares, así como de las características de instituciones, políticas y programas educativos (*Diario Oficial de la Federación*, 2013c).

En cuanto a la Ley General de Educación, la reforma estableció que todo individuo tiene derecho a una educación de calidad y que el Estado está obligado a prestar servicios educativos que respondan a ese derecho y que garanticen un mayúsculo aprendizaje de los educandos. Asimismo, ratificó la condición de gratuidad de la educación pública y dispuso que las autoridades educativas tomarán las medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos (*Diario Oficial de la Federación*, 2013b, artículo 32).

En lo que toca a la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), ésta fue aprobada por el Senado de la República el 3 de septiembre de 2013 y promulgada por el titular del Ejecutivo federal una semana después; así se cumplía con lo mandado por la reforma a los artículos 3° y 73 de la Carta Magna. En este texto analizaremos algunos aspectos de la LGSPD que contribuyen a garantizar la calidad educativa en el sistema educativo mexicano. El primero de ellos es la exclusión del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el segundo es la creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa, y el tercero, la evaluación como elemento central para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal docente.

El poder de veto del SNTE y la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD)

Existe un consenso general al afirmar que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) tiene un importante poder de veto en el sistema educativo mexicano (Santibáñez, 2008; Loyo, 2006). Este poder se refleja, entre otras cosas, en el control casi absoluto que tiene sobre más de un millón de trabajadores afiliados en todo el país. Dicho dominio estriba en que tanto el ingreso, promoción, reconocimiento, permanencia, retiro y jubilación de los docentes tienen que llevar el

visto bueno del sindicato; de no ser así, cualquiera de esos procesos queda truncado. Acerca de esto, Latapí afirma:

De él dependen los maestros en cuanto a su plaza, promoción, cambios de adscripción, evaluaciones, salarios y prestaciones, créditos, pensiones (...) Con todos estos beneficios, el sindicato premia lealtades y castiga críticas o insubordinaciones. Tanto en la burocracia educativa federal, como en los estados (...) el SNTE presiona para lograr que puestos importantes sean ocupados por miembros suyos destacados. En muchas entidades federativas es tradición que los nombramientos de supervisores y directores de escuela sean prerrogativa sindical (Latapí, 2004: 33).

En la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), de acuerdo con la nueva normatividad, el ingreso será únicamente a través de concursos de oposición anuales para garantizar la idoneidad de los postulantes.¹ ¿Objetivo? Terminar con la venta y herencia de plazas prevaleciente desde hace muchos años en el magisterio nacional. De ahora en adelante serán los conocimientos, capacidades y desempeño mostrado por los docentes los que determinarán su ingreso, permanencia y promoción. Esta disposición está robustecida con lo dispuesto en la LGSPD en donde se señala que:

[...] las autoridades educativas y los organismos descentralizados podrán asignar las plazas que durante el ciclo escolar queden vacantes conforme a lo siguiente: *a)* con estricto apego al orden de prelación de los sustentantes, con base en los puntajes obtenidos de mayor a menor, que resultaron idóneos en el último concurso de oposición y que no hubieran obtenido una plaza anteriormente [...] (LGSPD, artículo 23).

¹ Los concursos, de acuerdo con la ley, estarán sujetos a lo siguiente: *a)* serán públicos; *b)* las convocatorias describirán el perfil que deberán reunir los aspirantes; las plazas sujetas a concurso; los requisitos, términos y fechas de registro; las etapas, los aspectos y métodos que comprenderá la evaluación; las sedes de aplicación; la publicación de resultados; los criterios para la asignación de las plazas; *c)* las convocatorias se publicarán conforme a los programas anual y de mediano plazo, con los que se llevarán a cabo los procesos de evaluación y con la anticipación suficiente al inicio del ciclo escolar; y *d)* en los concursos se utilizarán los perfiles, parámetros, indicadores e instrumentos de evaluación que para fines de ingreso sean definidos conforme a la ley.

Es decir, nuevamente preparación y capacidad determinarán quién obtiene una plaza docente.

Para mayor referencia, de acuerdo con la nueva normatividad, los directores deberán verificar que los docentes que aspiren a laborar en los centros escolares cumplan con el perfil para los puestos que deban ser cubiertos. En esta tesitura, las autoridades educativas estarán obligadas a revisar la adscripción de los docentes cuando los directores señalen incompatibilidad del perfil con las necesidades de la escuela, y efectuar el reemplazo de manera inmediata al acreditarse dicha incompatibilidad (LGSPD, artículo 62).

Por otra parte, para evitar el desordenado proceso de cambio de centros de trabajo, la normatividad menciona que las autoridades educativas tomarán las medidas necesarias a efecto de que los cambios de escuela no se produzcan durante el ciclo escolar, salvo por causa de fuerza mayor; y que al término de la vigencia de una licencia que trascienda el ciclo escolar, el personal podrá ser readscrito conforme a las necesidades del Servicio Profesional Docente.

Asimismo, señala que el otorgamiento de licencias por razones de carácter personal no deberá afectar la continuidad del servicio educativo; sólo por excepción, en casos debidamente justificados, estas licencias se podrán conceder durante el ciclo escolar que corresponda. Esto es relevante porque de acuerdo con la información disponible en la Secretaría de Educación Pública (SEP) en una de cada dos escuelas del país hay movimientos docentes (para cambiarse de zona, región o localidad) en menos de un año, repercutiendo en que los alumnos vean interrumpidas sus clases hasta la llegada de un reemplazo:

Debido a que los gobiernos estatales y líderes sindicales del magisterio otorgan cambios de plaza a maestros que por lo general desean buscar una escuela urbana, o donde vive su familia, en un lapso de tres meses casi 700 mil profesores se cambian de escuela, dejando a sus alumnos abandonados hasta que llegue alguien en su lugar (*Excélsior*, 27/10/2013).

Es decir, la rotación docente sin control en pleno ciclo escolar está afectando el periodo de enseñanza escolar; la nueva normatividad erradicará este problema.

Como se observa, con estas disposiciones disminuye el margen de discreción que en este aspecto tradicionalmente ha tenido el SNTE, pues el sindicato decidía quién, cómo y cuándo una plaza era otorgada y determinaba los cambios de adscripción. Finalmente, la ley establece que quienes participen en alguna forma de ingreso distinta a lo establecido, autoricen o efectúen algún pago o contraprestación u obtengan algún beneficio, incurrirán en responsabilidad y serán acreedores a las sanciones correspondientes (LGSPD, artículo 25). En otras palabras, sólo se podrá ingresar y lograr el reconocimiento y promoción de conformidad a lo establecido por la ley y no por otras vías.

Un último acierto de la ley que refuerza las disposiciones anteriormente mencionadas es que de ahora en adelante el incumplimiento de la norma sí tendrá consecuencias. En ese sentido, la ley señala que los sujetos susceptibles de sanciones son: *a)* el evaluador; *b)* los faltistas; y *c)* el servidor público. Con relación al primero, la LGSPD señala que será separado del servicio público —sin responsabilidad para la autoridad educativa o para el organismo descentralizado, y sin necesidad de que exista resolución previa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o sus equivalentes en las entidades federativas— el evaluador que:

[...] no se excuse de intervenir en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge, su concubina o concubinario, o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles. Lo anterior, sin perjuicio del derecho del interesado de impugnar la resolución respectiva ante las instancias jurisdiccionales que correspondan (LGSPD, artículo 72).

Esta situación es interesante porque el magisterio es un gremio donde existe un alto porcentaje de sus miembros que tienen parentesco de primero y segundo grado. De hecho, en varios lugares del país el magisterio es una profesión familiar que incluye a padre, madre, hijos, yernos, nueras, compadres, etcétera.

Por lo que respecto a los faltistas, la ley señala que cuando la autoridad educativa o el organismo descentralizado considere que existen

causas justificadas que ameriten la imposición de sanciones, lo hará del conocimiento del probable infractor para que, dentro de un plazo de 10 días hábiles, manifieste lo que a su derecho convenga y proporcione los documentos y demás elementos de prueba que considere pertinentes. La autoridad educativa o el organismo descentralizado dictará resolución en un plazo máximo de 10 días hábiles con base en los datos aportados por el probable infractor y demás constancias que obren en el expediente respectivo (LGSPD, artículo 75).

En lo que atañe al servidor público, la ley señala que con el propósito de asegurar la continuidad en el servicio educativo, el servidor público del sistema educativo nacional, el personal docente y el personal con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que incumpla con la asistencia a sus labores por más de tres días consecutivos o discontinuos, en un periodo de 30 días naturales, sin causa justificada será separado del servicio sin responsabilidad para la autoridad educativa o para el organismo descentralizado, y sin necesidad de que exista resolución previa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o sus equivalentes en las entidades federativas. Lo anterior, sin perjuicio del derecho del interesado de impugnar la resolución respectiva ante las instancias jurisdiccionales que correspondan (LGSPD, artículo 76). Asimismo, la LGSPD señala que el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley dará lugar a la terminación de los efectos del nombramiento correspondiente sin responsabilidad para la autoridad educativa o para el organismo descentralizado, y sin necesidad de que exista resolución previa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o sus equivalentes en las entidades federativas (artículo 74).²

Ahora bien, los maestros del Servicio Profesional Docente no quedan en estado de indefensión, la ley prevé un recurso de revisión que versará exclusivamente “respecto de la aplicación correcta del proceso de evaluación” (LGSPD, artículo 80) y en su desahogo se aplicará

² Por otra parte, el artículo noveno de la LGSPD señala que será separado del servicio público sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según sea el caso, el personal que: 1) se niegue a participar en los procesos de evaluación; 2) no se incorpore al programa de regularización correspondiente cuando obtenga resultados insuficientes en el primer o segundo proceso de evaluación, o 3) obtenga resultados insuficientes en el tercer proceso de evaluación.

supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o la legislación correlativa de las entidades federativas, según corresponda. El recurso de revisión se tramitará conforme a lo siguiente: 1) el promovente interpondrá el recurso por escrito dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación de la resolución, expresando el acto que impugna, los agravios que le fueron causados y las pruebas que considere pertinentes, siempre y cuando estén relacionadas con los puntos controvertidos; 2) las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisibles las pruebas confesionales por parte de la autoridad; 3) las pruebas documentales serán presentadas por el promovente en caso de contar con ellas; de no tenerlas, la autoridad deberá aportar las que obren en el expediente respectivo; 4) la autoridad educativa podrá solicitar que rindan los informes que estime pertinentes, quienes hayan intervenido en el proceso de selección; 5) la autoridad educativa acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen ofrecido, ordenando el desahogo de las mismas dentro del plazo de 10 días hábiles, y 6) vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, la autoridad educativa dictará la resolución que proceda en un término que no excederá de 15 días hábiles (LGSPD, artículo 81). A pesar de las críticas que pudiese tener esto último, cabe recordar que de acuerdo con la normatividad anterior los resultados de las evaluaciones y exámenes eran inapelables. Es decir, el docente y/o postulante no tenían derecho alguno frente a los resultados.

El Sistema de Información y Gestión Educativa

El Sistema de Información y Gestión Educativa será una plataforma que contenga los datos necesarios para la operación del sistema educativo, permitiendo una comunicación directa entre los directores de escuela y el resto de las autoridades educativas. En este contexto, la ley establece que dentro de los 90 días hábiles siguientes a la publicación de la ley, los gobiernos de los estados entregarán a la SEP el analítico de plazas del personal docente y del personal con funciones de dirección y supervisión en la educación básica y media superior.

Asimismo, dentro del mismo periodo mencionado, los gobiernos de los estados, con copia a la SEP, entregarán al INEE la plantilla ocupacional del total del personal en la educación básica y media superior, federalizado y de origen estatal, adscrito en la entidad. Estas disposiciones se armonizan con lo dispuesto con el artículo 13 Bis de la Ley General de Educación en donde se le ordena a la Secretaría de Educación Pública (SEP): *a)* coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; *b)* un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos y *c)* establecer un sistema estatal de información educativa (*Diario Oficial de la Federación*, 2013b).³ Acerca de este mandato cabe mencionar que se llevó a cabo en todo el país (del 26 de septiembre al 13 de diciembre de 2013) un Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial. Dicho censo arrojó resultados interesantes y a pesar de las insuficiencias y desviaciones en la información, por primera vez la autoridad tenía una primera fotografía del estado que guardan los distintos componentes del sistema educativo nacional.

En este contexto, la creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa garantizará que por primera vez la autoridad educativa cuente con una base de datos confiable que le posibilitaría una mejor implementación de políticas públicas como de coordinación entre los distintos factores del sistema educativo. Específicamente, no sólo se detectarían a los aviadores y comisionados sindicales que cobran sin dar clases, sino también acabarían con el fenómeno de las “escuelas embarazadas”, que son aquellas escuelas en donde no existe coincidencia entre la nómina y los docentes y alumnos reales, lo que provoca que se pague una nómina al doble o triple de su realidad; todo ello como consecuencia de la opacidad —por no decir corrupción— del sistema educativo. En efecto, de acuerdo con una investigación de la organización Mexicanos Primero:

³ Asimismo, señala que las autoridades educativas locales participarán en la actualización e integración permanente del Sistema de Información y Gestión Educativa, mismo que también deberá proporcionar información para satisfacer las necesidades de operación de los sistemas educativos locales. Por otra parte, el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación establece que la información contenida en el Registro Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas formará parte del Sistema de Información y Gestión Educativa.

En Guerrero, la SEP registra una escuela con 300 alumnos y 12 maestros, pero la nómina de la entidad revela que en ese plantel cobran 75 docentes. En Zacatecas, una escuela rural tiene solamente un maestro y 14 estudiantes; sin embargo, el gobierno del estado paga el salario a cinco maestros registrados en la nómina del plantel (*Excélsior*, 22/10/2013).

De igual manera, se descifrará con mayor precisión el número de “escuelas fantasmas”; es decir, aquellas donde los docentes cobran su salario por laborar en planteles en los que no hay alumnos o que no tienen domicilio, pero que en la nómina aparecen con una clave que sirve para depositar los sueldos al magisterio adscrito a ese centro educativo. Nuevamente empleando como base el estudio de la organización Mexicanos Primero:

Un plantel es *fantasma* cuando no hay evidencia de que existe como una escuela que está dando servicio educativo a niños, pero que sí existe en la nómina y que a través de esa clave están pagando a personas que cobran como maestros que están adscritos a ese centro de trabajo, aunque no funcione como una escuela (*Excélsior*, 23/10/2013).

En la misma tesitura, un estudio reveló que desde hace más de dos décadas en las primarias públicas del país ocurre un fenómeno atípico, mientras que la matrícula de estudiantes decrecía 0.04% la de los maestros en ese mismo lapso se incrementó 13%. Esto es, en el periodo mencionado la matrícula de alumnos reportó 4,985 menos, mientras que la de maestros reportó un crecimiento de 56,462. Lo que mostraba, por un lado, la inexistencia de planificación sobre el número de profesores que requiere cada plantel y, por otro lado, que la contratación de docentes se debía a la presión y/o negociación del sindicato de maestros para intercambiar con el gobierno paz social por incorporación de maestros al sistema educativo (*El Universal*, 19/12/2013). Éstas y otras anomalías en el sistema educativo motivan a afirmar que existe una “ineficacia generalizada en el uso de los recursos económicos dirigidos a la educación” (Mexicanos Primero, 2013).

Con la propagación de la información anterior, así como con la autonomía del INEE y la solvencia moral y capacidad técnica de sus integrantes se garantiza edificar y poner en marcha un sistema transparente de rendición de cuentas sobre el desempeño del sistema educativo. De tal suerte que el Sistema de Información y Gestión Educativa resulta fundamental para otorgar transparencia y rendición de cuentas mediante la información veraz y actual de los distintos componentes del sistema educativo. Con ello se posibilita cumplir con el mandato constitucional de impartir una educación de calidad ya que esa información veraz garantiza una mejor operación de los sistemas educativos; en particular porque con ella es posible sustentar el desorden generalizado presente en el sistema educativo nacional. Es decir, arrojará luz sobre las injusticias del sistema educativo; esto es, el desequilibrio, la corrupción y complicidades existentes que han generado resultados educativos actuales.

De no haberse incluido estas disposiciones habría continuado el estado de cosas existentes, con lo que se estaría produciendo un suicidio, pues la existencia de un corporativismo imperante en las escuelas generó una práctica de usos y costumbres, que en palabras de una funcionaria de la SEP: “se hicieron históricas y eran inapelables, tal como la venta y herencia de plazas, así como el amiguismo o el compadrazgo (...) si ese marco de corporativismo no se modificaba, no se transformaba, íbamos a repetir lo que nos ocurrió en las reformas previas”.⁴ Pero también si no se modificaba el estado de cosas, la inequidad, exclusión y desigualdad del sistema educativo continuaría;⁵ como lo afirma un estudio reciente:

[...] de no variar sustancialmente la tendencia en los años inmediatos, las grandes mayorías del país seguirán sentenciadas a permanecer pocos años en la escuela con bajo logro de aprendizaje (...) en parte porque el sistema educativo no sólo expulsa a buena parte de los estudiantes, sino

⁴ Palabras de la subsecretaria de Educación Básica, Alba Martínez Olivé (*Excélsior*, 7/3/2014).

⁵ De acuerdo con una investigación dada a conocer, solamente en el ciclo escolar 2012-2013 1,047,718 alumnos abandonaron la escuela: 81,159 del nivel primaria, 309,217 del nivel secundaria, 484,493 del bachillerato y 172,800 del nivel superior (*El Universal*, 13/1/2014).

que es un sistema de bajo logro, pues el aprovechamiento de los que continúan en sus estudios es muy inferior al propuesto en los parámetros internacionales (Mexicanos Primero, 2012: 8).

La evaluación educativa y la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD)

De acuerdo con el decreto publicado, la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) tiene como finalidad: 1) reglamentar todo lo referente al Servicio Profesional Docente;⁶ en particular, los derechos y obligaciones; 2) establecer sus perfiles, parámetros e indicadores; y 3) asegurar su transparencia y rendición de cuentas (*Diario Oficial de la Federación*, 2013d, artículo 2°). El propósito fundamental del Servicio Profesional Docente es que las funciones docentes, de dirección o de supervisión dentro de la educación básica y media superior estén orientadas a brindar una educación de calidad en sujeción al mandato constitucional; por lo que, quienes desempeñen dichas tareas deberán reunir

[...] las cualidades personales y competencias profesionales para que dentro de los distintos contextos sociales y culturales promuevan el máximo logro de aprendizaje de los educandos, conforme a los perfiles, parámetros e indicadores que garanticen la idoneidad de los conocimientos, aptitudes y capacidades que corresponda (LGSPD, artículo 12).

En consecuencia, el Servicio Profesional Docente tiene como objetivos: 1) mejorar la calidad de la educación; 2) mejorar la práctica profesional; 3) asegurar la idoneidad de conocimientos, capacidades y un nivel de desempeño suficiente del personal docente y con funciones de dirección y supervisión; 4) estimular el reconocimiento de la labor docente; 5) otorgar los apoyos necesarios para que el personal del Servicio Profesional Docente pueda “desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades”; 6) garantizar la formación, capacitación y actualización con-

⁶ Los sujetos regulados por dicha ley son docentes, personal con funciones de dirección y supervisión, y asesores técnico-pedagógicos de la educación básica y media superior que imparta el Estado.

tinua de los miembros del Servicio Profesional Docente; y 7) desarrollar un programa de estímulos e incentivos que favorezcan el desempeño eficiente del servicio educativo (LGSPD, artículo 13).

Para lograr lo anterior, el ingreso al Servicio Profesional Docente (SPD) será únicamente a través de concursos de oposición, “preferentemente anuales”. Los concursos, de acuerdo con la ley, estarán sujetos a lo siguiente: *a)* serán públicos; *b)* las convocatorias describirán el perfil que deberán reunir los aspirantes; las plazas sujetas a concurso; los requisitos, términos y fechas de registro; las etapas, aspectos y métodos de que comprenderá la evaluación; las sedes de aplicación; la publicación de resultados; y los criterios para la asignación de las plazas, *c)* las convocatorias se publicarán conforme a los programas anual y de mediano plazo con los que se llevarán a cabo los procesos de evaluación y con la anticipación suficiente al inicio del ciclo escolar; y *d)* en los concursos se utilizarán los perfiles, parámetros, indicadores e instrumentos de evaluación que para fines de ingreso sean definidos conforme a la ley.

El debate en torno a esta disposición lo constituye la evaluación, pues ésta fue vinculada a la permanencia debido a que, de ahora en adelante, la consecuencia inmediata del ingreso a una plaza docente dará lugar a un nombramiento definitivo de base después de seis meses de servicio. Este personal de nueva incorporación tendrá el acompañamiento (durante el periodo de dos años) de un tutor designado por las autoridades educativas, con el propósito de “fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias del personal docente de nuevo ingreso” (LGSPD, artículo 22). Al término del periodo mencionado la autoridad educativa evaluará el desempeño del personal docente para determinar si en la práctica favorece el aprendizaje de los alumnos y, en general, si cumple con los requerimientos de la función docente. En caso de que el personal no atienda los apoyos y programas previstos, incumpla con la obligación de evaluación o cuando al término del periodo se identifique su insuficiencia en el nivel de desempeño de la función docente, se darán por terminados los efectos del nombramiento, sin responsabilidad para la autoridad educativa o para el organismo descentralizado. Igualmente, la ley señala que las autoridades educativas deberán evaluar el desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o

de supervisión. Dicha evaluación será obligatoria. En la evaluación del desempeño se utilizarán los perfiles, parámetros e indicadores y los instrumentos de evaluación que para fines de permanencia sean definidos y autorizados conforme a la ley (LGSPD, artículo 52).

Asimismo, la evaluación será un requisito para la promoción a cargos con funciones de dirección, de supervisión y asesores técnico-pedagógicos. Al igual que con el ingreso, la promoción a una plaza con funciones de dirección dará lugar a un nombramiento, sujeto a un periodo de inducción con duración de dos años ininterrumpidos, dentro del cual el personal de que se trate deberá cursar los programas de desarrollo de liderazgo y gestión escolar determinados por la autoridad educativa local. Al término del periodo de inducción, la autoridad educativa local evaluará el desempeño del personal para determinar si cumple con las exigencias propias de la función directiva. Si el personal cumple con dichas exigencias, se le otorgará nombramiento definitivo, de lo contrario (es decir, en caso de insuficiencia en el desempeño) volverá a su función docente en la escuela en que hubiere estado asignado (LGSPD, artículo 27). Como se observa, en este aspecto también la reforma reduce la intromisión del sindicato, pues menciona que para los procesos de promoción, las organizaciones sindicales reconocidas serán informadas del inicio de los procesos y recibirán facilidades para tareas de observación (LGSPD, artículo 33). Esto es, reduce el papel del sindicato a mero observador, excluyéndolo de la decisión de promoción. De tal suerte que, de ahora en adelante, las promociones estarán sujetas al desempeño mostrado y a su permanente avance y nunca más vinculadas a intereses político-sindicales. Es decir, el nuevo sistema que se establece termina con la asignación discrecional de plazas y promociones.

En relación a la permanencia, la LGSPD señala que las autoridades educativas deberán evaluar el desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión. Dicha evaluación será obligatoria. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) determinará su periodicidad, considerando por lo menos una evaluación cada cuatro años y vigilará su cumplimiento. En la evaluación del desempeño se utilizarán los perfiles, parámetros e indicadores y los instrumentos de evaluación que para fines de permanencia

sean definidos y autorizados conforme a la ley. Los evaluadores que participen en la evaluación del desempeño deberán ser evaluados y certificados por el INEE (LGSPD, artículo 52).

La normatividad en comento menciona que cuando en la evaluación se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño de la función respectiva (es decir; docencia, dirección o de supervisión), el personal de que se trate se incorporará a los programas de regularización que la autoridad educativa determine (dichos programas incluirán el esquema de tutoría correspondiente). El personal sujeto a los programas tendrá la oportunidad de sujetarse a una segunda oportunidad de evaluación en un plazo no mayor de 12 meses después de la primera evaluación, la cual deberá efectuarse antes del inicio del siguiente ciclo escolar o lectivo. De ser insuficientes los resultados en la segunda evaluación, el evaluado se reincorporará a los programas de regularización para sujetarse a una tercera evaluación que se llevará a cabo en un plazo no mayor de 12 meses. En caso de que el personal no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación se darán por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado (LGSPD, artículo 53).

Ahora bien, contrario a la postura de los sindicatos magisteriales, los cuales afirmaron que con la LGSPD se perderían los derechos adquiridos, conviene subrayar que esta disposición de la ley sólo es para los nuevos ingresos. Los docentes que cuenten con plaza definitiva al momento de la entrada en vigor de la nueva ley no serán despedidos ni perderán sus derechos, simplemente serán reubicados dentro del servicio público. Así está establecido en el artículo octavo transitorio que a la letra dice:

Octavo. El personal que a la entrada en vigor de la presente ley se encuentre en servicio y cuente con nombramiento definitivo, con funciones de docencia, de dirección o de supervisión, se ajustará a los procesos de evaluación y a los programas de regularización. El personal que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio, conforme a lo que determine la autoridad educativa o el organismo descentralizado correspondiente, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen.

Esto se adecua al precepto constitucional de la no retroactividad de las leyes. En ese sentido, reubicar (y no despedir) al personal docente o con funciones directivas o de supervisión que no aprueben las tres oportunidades que tendrán en igual número de años parece una medida sensata. En otras palabras, los de nuevo ingreso al cabo de tres años que no den *suficiente* en las evaluaciones serán despedidos; mientras que el personal docente o con funciones de dirección o supervisión que cuentan con plaza definitiva que no alcancen un resultado suficiente en la tercera evaluación serán reubicados en distintas áreas del servicio público.

Por otra parte, cabe enfatizar que la evaluación no consiste —como se divulgó ampliamente en la prensa escrita— en un examen. Esta errónea interpretación de la ley generó incertidumbre y molestia entre los integrantes del magisterio. Sin embargo, cabe subrayar que ni en la ley ni en ninguna otra normatividad existe esa posibilidad. El examen es sólo uno de los elementos a tomar en cuenta en la evaluación docente; los otros serán las condiciones físicas, el entorno escolar, materiales educativos, y otros.

Ahora bien, de acuerdo con la ley, los perfiles, parámetros e indicadores que sirvan de referente para la práctica profesional deben proporcionar un marco general para una educación de calidad obligatoria; definir los aspectos sustanciales de las funciones de docencia, dirección y supervisión, “incluyendo, en el caso de la función docente, la planeación, el dominio de los contenidos, el ambiente en el aula, las prácticas didácticas, la evaluación de los alumnos, el logro de aprendizaje de los alumnos, la colaboración en la escuela y el diálogo con los padres de familia o tutores”. Asimismo, identificar las características básicas de desempeño del personal del Servicio Profesional Docente en “contextos sociales y culturales diversos, para lograr resultados adecuados de aprendizaje y desarrollo de todos en un marco de inclusión”.

A pesar de los aciertos de los artículos comentados, hay que señalar que hacer de la evaluación el soporte de la calidad educativa le resta efectividad al proceso educativo, pues está demostrado que la evaluación del aprendizaje y desempeño docente si bien son importantes no agotan la solución al problema de la calidad educativa (Ramírez, 2013; Martínez y Blanco, 2010). Igualmente, un desacierto es que no aborda con detalle lo referente al desarrollo profesional del

docente, su actualización y formación continua ni tampoco es clara la estructura de incentivos, todo esto lo deja a posteriores lineamientos o reglamentos cuando debieron explicitarse en la LGSPD.⁷ Igualmente, según se desprende del análisis de la LGSPD, la operatividad de la normatividad recaerá en las burocracias locales que no han pasado por el filtro de los concursos de oposición ni del instrumento de evaluación que certifique la idoneidad de sus conocimientos. De otra parte, genera incertidumbre al hacer depender los programas de capacitación y formación profesional, así como los de estímulos e incentivos a la viabilidad presupuestal (artículos 39 y 65 de la LGSPD); si tomamos en cuenta la baja expectativa de crecimiento del país (reconocida por el gobierno), así como la probable reforma *light* de las reformas energética y fiscal (actualmente en discusión), el futuro de la LGSPD es —por decir lo menos— incierto, porque el Estado no tendrá los recursos que esperaba para financiar las nuevas atribuciones y obligaciones que se desprenden de las leyes creadas.⁸

La LGSPD, como todas las leyes, tiene claroscuros. Es decir, aciertos y desaciertos. Garantizar que una plaza docente se obtenga con base en los méritos y preparación profesional es un acierto; que sean factores técnicos y pedagógicos los ejes rectores de la dinámica educativa y no

⁷ En relación a la formación continua, actualización y desarrollo profesional, la LGSPD señala que el Estado proveerá lo necesario para que el personal docente y aquel con funciones de dirección y de supervisión tengan opciones de formación continua, actualización y desarrollo profesional. Para ello, las autoridades educativas ofrecerán programas y cursos. En el caso del personal docente y del personal con funciones de dirección, los programas combinarán el servicio de asistencia técnica en la escuela con cursos, investigaciones aplicadas y estudios de posgrado. De acuerdo con la ley, las autoridades educativas y los organismos descentralizados podrán suscribir convenios de colaboración con instituciones dedicadas a la formación pedagógica y con instituciones de educación superior nacional o extranjeras, para ampliar las opciones de formación, actualización y desarrollo profesional (LGSPD, artículo 59). De acuerdo con la ley, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) emitirá los lineamientos conforme a los cuales se llevarán a cabo la evaluación del diseño, operación y resultados de la oferta de formación continua, actualización y desarrollo profesional, y formulará las recomendaciones pertinentes.

⁸ Sylvia Schmelkes, consejera presidenta del INEE, afirmó que para 2014 el instituto necesitará 350 millones de pesos (25% más de lo recibido en 2013, que fue de 280 mdp) para cumplir con lo que dictan las leyes secundarias en materia educativa. Véase *El Universal*, 8/9/2013.

intereses político-sindicales, también es un acierto, pues nunca más serán los humores e intereses de un líder o burócrata (o ambos) los que decidan el ingreso o permanencia de un docente en el sistema educativo, sino un sistema de reglas objetivas las que lo determinen; que sean concursos públicos de oposición y no la venta y herencia de las plazas docentes es un propósito bienvenido. Igualmente, hacer de la evaluación obligatoria no sólo un instrumento para garantizar la continuidad de los estándares requeridos para la función docente y con funciones de dirección y supervisión sino también para premiar e incentivar los buenos desempeños y prácticas docentes, es un acierto, pues con ello se garantiza construir una calidad educativa acorde a la que se demanda en el texto constitucional. Asimismo, que la evaluación tenga un propósito formativo para mejorar las prácticas docentes es un acierto, ya que también permitirá la rendición de cuentas.⁹ En suma, el que la evaluación tenga consecuencias es un hecho que hay que aplaudir; del mismo modo que descartar la injerencia del sindicato en el proceso de evaluación y reducirla a la mera observación también es un acierto.

Igualmente, enfatizar que las nuevas reglas del servicio docente sólo serán aplicables al personal de nuevo ingreso y no a los que ya cuentan con una plaza definitiva es un acierto que se adecua al precepto constitucional de la no retroactividad de las leyes. En ese sentido, reubicar (y no despedir) al personal docente o con funciones directivas o de supervisión que no aprueben las tres oportunidades que tendrán, en igual número de años, parece una medida sensata. Es decir, los de nuevo ingreso al cabo de tres años que no den *suficiente* en las evaluaciones serán despedidos, mientras que el personal docente o con funciones de dirección o supervisión que cuentan con plaza definitiva que no alcancen un resultado suficiente en la tercera evaluación serán reubicados.¹⁰ Por otro lado, establecer una evalua-

⁹ Este rasgo de la evaluación ya había sido demandado enfáticamente por varios estudios realizados sobre el sistema educativo mexicano, entre otros véase Miranda, Patrinos y López (2007).

¹⁰ Así lo señala el artículo transitorio: El personal que a la entrada en vigor de la presente Ley se encuentre en servicio y cuente con nombramiento definitivo, con funciones de docencia, de dirección o de supervisión, se ajustará a los procesos de evaluación y a los programas de regularización. El personal que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación, no será separado de la función pública y será readscrito para

ción contextualizada y no uniforme (es decir, no estandarizada) para todo el país es un acierto, pues tomará en cuenta las características de cada región.

Por último, si en verdad se quiere tener buenos docentes y con ello posibilitar una enseñanza de calidad hay que volver la mirada hacia las normales, formadoras de docentes. Es decir, reformar a las escuelas normales para modificar ampliamente el ámbito pedagógico de esos planteles. En efecto, existe un acuerdo unánime al afirmar que el desempeño académico de estudiantes y egresados de las escuelas normales públicas del país es muy poco satisfactorio, por no decir malo. Como se afirma en un estudio:

Los exámenes generales de egreso de la licenciatura, así como el examen anual nacional que se aplica en esos planteles demuestran que los futuros profesores de preescolar, primaria y secundaria adquieren con insuficiencia las habilidades para estar en un salón de clases (...) apenas un tercio demuestra que tiene las competencias y habilidades para dar clases, mientras que alrededor de un 66% muestra que su desempeño docente no es el esperado para estar a cargo de un salón de clases (*Excélsior*, 16/3/2014).

Por ello es plausible que en los transitorios de la LGSPD se señale que la SEP formulará un plan integral para iniciar a la brevedad los trabajos formales a nivel nacional, de diagnóstico, rediseño y fortalecimiento para el Sistema de Normales Públicas a efecto de asegurar la calidad en la educación que imparta y la competencia académica de sus egresados, así como su congruencia con las necesidades del sistema educativo nacional.

Reflexiones finales

La Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), como todas las leyes, tiene limitantes pero también aciertos. Uno de esos límites es

continuar en otras tareas dentro de dicho servicio, conforme a lo que determine la autoridad educativa o el organismo descentralizado correspondiente, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen.

que por sí mismo el marco legal no transforma la realidad en la que se inserta; de ser así, bastaría con sólo modificar el andamiaje legal del país para que las cosas se resolvieran. La realidad es más compleja y ésta indica que un perfeccionamiento del marco legal sólo contribuye a dotar de nuevos instrumentos normativos a los actores para su interacción.

En otras palabras, la ley reseñada no es la panacea a los problemas de deserción escolar, de financiamiento escolar, de aprovechamiento escolar, etcétera. Lo que la LGSPD sí garantiza es que los integrantes del Servicio Profesional Docente tengan los conocimientos y el perfil requerido para las funciones de docencia, dirección y supervisión en la educación básica y media superior. En ese sentido, la normatividad tiene dos grandes virtudes: *a)* detectará a aquellos docentes que no respondan a las expectativas que requiere la educación de calidad que mandata la Carta Magna; y *b)* excluye elementos político-sindicales en la determinación del ingreso, permanencia y promoción del servicio docente. Ambos dispositivos terminarán con la simulación, corrupción y complicidades con que se venía conduciendo el sistema educativo mexicano, como es reconocido en el dictamen:

En los mecanismos de acceso a las plazas docentes de base y de promoción a los puestos directivos han prevalecido, por muchos años, criterios ajenos al trabajo académico o a las capacidades para el ejercicio del puesto, como el influyentismo o nepotismo, e incluso se realiza la cesión a familiares o la venta de las plazas docentes. (Senado de la República, 2013: 16).¹¹

Igualmente, las promociones, de ahora en adelante, estarán sujetas al desempeño mostrado y a su permanente avance y no más vinculadas a intereses político-sindicales. Es decir, el nuevo sistema que se establece termina con la asignación discrecional de plazas y promociones. De ahí la pertinencia del artículo 23 de la ley que establece que las autoridades educativas, cuando asignen plazas, lo harán conforme al orden de prelación de los sustentantes que resultaron

¹¹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Educación y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto.

con los puntajes más altos obtenidos en el último concurso de oposición; y el artículo 62, el cual señala que los directores verificarán que los docentes cumplan con el perfil y que las autoridades educativas estarán obligadas a revisar la adscripción de los docentes cuando los directores señalen incompatibilidad del perfil con las necesidades de la escuela.

Por otra parte, cabe mencionar que la reforma educativa de 2013 no resolverá el desastre educativo del país (Guevara, 2012; Andere, 2011), debido a que no es, en sentido estricto, una reforma educativa; más bien es una reforma política al ámbito educativo. Es decir, la reforma constitucional, así como las leyes secundarias mencionadas, tienen como trasfondo anular el monopolio del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) con relación al ingreso, promoción y permanencia de las plazas docentes, directivas y técnicas del sistema educativo nacional. Asunto no menor, ya que ese control del sindicato ha sido un obstáculo en la edificación de la rectoría del Estado en el ámbito educativo.¹²

En ese sentido, sólo altera la relación laboral entre los maestros, el sindicato y el Estado. Para que las modificaciones realizadas constituyeran una reforma educativa debieron abordar aspectos como la revisión de los libros de textos gratuitos, el contenido curricular de la enseñanza, los programas de aprendizaje y las metodologías de la enseñanza. Es decir, rebasar el ámbito laboral-administrativo de las reformas aprobadas.

Por tal razón, los cambios introducidos no alcanzan a impactar en otras variables que inciden en el desempeño educativo de los educandos; por ejemplo, la infraestructura, los recursos, la pobreza, comunicación y transporte, el papel de los padres de familia, los recursos educativos, el contexto socioeconómico de la vida de los estudiantes, etcétera (Guevara, 2012: 14).¹³

¹² Al respecto puede consultarse el libro de Ornelas (2012).

¹³ Como bien se ha comentado "... señalar a los maestros como responsables de la crisis educativa es un error de personas desinformadas que ignoran los numerosos estudios (...) que demuestran categóricamente que la distribución del éxito y el fracaso escolar hay que buscarla fuera de la escuela: tanto en el contexto social como en la distribución de la ignorancia y la riqueza" (Guevara, 2012, Introducción).

Es decir, se abocaron a una sola de las variables que inciden en el aprendizaje escolar: los maestros; y en parte es entendible esta estrategia, pues los maestros, o dicho concretamente, su falta de capacitación y preparación, ha sido señalada por la mayoría de las encuestas realizadas hasta la fecha como el factor central en la baja calidad de la educación del país.¹⁴

No obstante, el problema educativo del país no sólo es producto de personas sino de instituciones (públicas y privadas), de recursos, de coordinación, de políticas públicas; en suma, de un amplio conjunto de variables exógenas y endógenas al ámbito educativo; por lo que centrar el problema educativo en uno sólo de sus factores no es sólo equivocar el diagnóstico sino reducir el impacto de una posible solución.

A pesar de lo anterior, hay que destacar que las reformas aprobadas constituyen un primer paso en el camino por solucionar el problema educativo del país. Esto es, no representan el conjuro para hallar la solución, pero hubiese sido un equívoco haber continuado con el estado de cosas imperante, pues no se podían obtener resultados diferentes a los observados en las últimas tres décadas sin modificar algunos aspectos del ámbito educativo.

Las leyes, instituciones, recursos y el Sistema de Información y Gestión Educativa allanan el camino hacia una educación de calidad, o si se quiere, garantizan distanciarnos del lamentable estado de salud actual del sistema educativo nacional. No obstante, uno de los grandes obstáculos que deberá sortear la Ley General del Servicio Profesional Docente para su cabal funcionamiento es que los gobiernos locales se decidan a aplicarla. Es decir, la implementación de la LGSPD tiene su talón de Aquiles en los estados de la república mexicana, pues varios de los institutos educativos estatales están cooptados por miembros del sindicato del magisterio, los más interesados en que fracase la ley.¹⁵

¹⁴ Véase, por ejemplo, CESOP (2013) o Centro de Investigación para el Desarrollo, AC (2008).

¹⁵ El caso de Oaxaca es un ejemplo de ello; para nadie es un secreto que el Instituto de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO) está controlado por la Sección 22 del sindicato. Una prueba de ello lo constituyó el hecho de que a menos de un mes de aprobadas las leyes secundarias en materia educativa, las promociones, cambios de plaza y ascen-

Bibliografía

- Ahora es cuando. Metas 2012-2014* (2012), México, Mexicanos Primero.
- Andere Martínez, Eduardo (2011), “El futuro de la educación en México”, en Enrique Agüera Ibáñez y Emilio Zebadúa González (coords.), *La disputa por la educación*, México, Aguilar, pp. 55-82.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (2013), *Encuesta telefónica sobre la reforma educativa*, marzo de 2013.
- Centro de Investigación para el Desarrollo, AC (2008), *Encuesta CIDAC sobre calidad de la educación*, septiembre de 2008.
- Diario Oficial de la Federación* (2013a), Decreto por el que se reforman los artículos 3°, en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 26 de febrero.
- (2013b), Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, 11 de septiembre.
- (2013c), Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 11 de septiembre.
- (2013d), Decreto por el que se crea la Ley General del Servicio Profesional Docente, 11 de septiembre.
- Guevara Niebla, Gilberto (coord.) (2012), *México 2012: la reforma educativa en México*, México, Cal y Arena.
- Latapí, Pablo (2004), *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentada por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, México, FCE.

Los docentes continuaban controlados por el sindicato y estaban basados en la participación en marchas, plantones y actividades sindicales de los docentes (*Excélsior*, 24/10/2013). Incluso, el sindicato se opuso al Censo de Maestros, Alumnos y Escuelas de Educación Básica y Especial que realizó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); también los estados de Guerrero, Chiapas y Michoacán tuvieron un comportamiento similar que motivó a Claudio X. González Guajardo, presidente de Mexicanos Primero, a denominarlos “estados de excepción” por el incumplimiento de la nueva normatividad en materia educativa (*Excélsior*, 5/12/2013). De hecho, al término del Censo mencionado en siete estados no lograron aplicarlo en su totalidad debido a la oposición de maestros y directores pertenecientes al sindicato.

- Loyo Brambila, Aurora (2006), “El sello de la alternancia en la política educativa. México 2000-2005”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 11, núm. 30, julio-septiembre, pp. 1065-1092.
- Martínez Rizo, Felipe y Emilio Blanco (2010), “La evaluación educativa: experiencias, avances y desafíos”, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.), *Los grandes problemas de México*, Serie Educación, t. VII, México, Colmex, pp. 90-123.
- Mexicanos Primero (2013), *(Mal) Gasto. Estado de la educación en México 2013*, México.
- (2012), *Ahora es cuando. Metas 2012-2014*, México.
- Miranda, Francisco, Harry Anthony Patrinos y Ángel López y Mota (coords.) (2007), *Mejora de la calidad educativa en México. Posiciones y propuestas*, México, Flacso/SEP/Banco Mundial.
- Ornelas, Carlos (2012), *Educación, colonización y rebeldía. La herencia del pacto Calderón-Gordillo*, México, Siglo XXI.
- Ramírez Raymundo, Rodolfo (2013), “La reforma constitucional en materia educativa. ¿Una nueva estrategia para mejorar la calidad de la educación básica?”, en Rodolfo Ramírez Raymundo (coord.), *La reforma constitucional en materia educativa. Alcances y desafíos*, México, Senado de la República, LXIII Legislatura, pp. 123-139.
- Santibáñez, Lucrecia (2008), “Reforma educativa. El papel del SNTE”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 37, abril-junio, pp. 419-443.
- Senado de la República, Dictamen de las Comisiones Unidas de Educación y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente, *Gaceta Parlamentaria*, 3 de septiembre de 2013.

Hemerografía

- Excélsior*, 27 de octubre de 2013.
- Excélsior*, 22 de octubre de 2013.
- Excélsior*, 23 de octubre de 2013.
- El Universal*, 19 de diciembre de 2013.
- Excélsior*, 7 de marzo de 2014.

El Universal, 13 de enero de 2014.

El Universal, 8 de septiembre de 2013.

Excélsior, 16 de marzo de 2014.

Excélsior, 24 de octubre de 2013.

Excélsior, 5 de diciembre de 2013.

La implementación del modelo de policía estatal acreditable con mando único coordinado y su incidencia en los municipios mexicanos. Actualización y avances

*Marisol Luna Leal**

El presente artículo tiene como propósito presentar algunas notas acerca de la implementación del *modelo de policía estatal acreditable con mando único coordinado* y su incidencia en algunos municipios del país, a partir de lo establecido en los artículos 21; 73, fracción xxiii, y 115, fracción iii, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, que inciden en los siguientes aspectos:

- a) La transgresión al sistema de competencias (coordinación) derivado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad pública;
- b) El debilitamiento de la figura municipal al quitarle la histórica tradición de atender la seguridad pública y policía locales, así como el entramado gubernamental de vital trascendencia como lo es la seguridad pública, para con ello fortalecer un esquema de corte centralista; y
- c) La generación de conflictos jurisdiccionales por los recurrentes despidos o ceses de los policías municipales.

Ello a efecto de aportar elementos de reflexión y atraer el reflector a esta temática para su correspondiente atención en la instancia facultada para ello: el Poder Legislativo.

Palabras clave: municipio, seguridad pública, competencias, policía acreditable.

* Marisol Luna Leal, Universidad Veracruzana, México. Correo electrónico: mariluna@uv.mx

**Implementation of the Model of Identifiable State Police
with a Single Coordinated Authority and its influence
in Mexican municipalities. State of the matter**

This article has the purpose to introduce some notes about the Implementation of the Model of Identifiable State Police with a Single Coordinated Authority and its influence in some states of the Mexican Republic, said notes are related to the provisions in articles 21, 73 -fraction XXIII-, and 115 -fraction III, section h, of the Political Constitution of the United Mexican States. Those notes refer to the following aspects:

- a) The transgression of the system of capacities (coordination), derived from the Political Constitution of the United Mexican States in matter of public security inside the Mexican state;
- b) The debilitation of the municipal figure as a result of the elimination of its historical tradition of dealing with issues of public security and police, being the public security a crucial government aspect, in order to strengthen a centralist model, and,
- c) The generation of jurisdictional conflicts due to recurrent firing or cessation of municipal policemen.

The foregoing in order to provide some elements to consider about this topic, so it can be managed in the scope legally authorized to do it: the legislative sphere.

Keywords: municipality, public security, capacities, creditable police.

Planteamiento

Como principio de orden, agradezco las pertinentes y atinadas aportaciones que los dictaminadores realizaron a esta investigación, mismas que sin duda, lo enriquecieron. Zanjado el merecido reconocimiento, entramos en materia. Este artículo tiene como propósito presentar algunas notas sobre la implementación del *Modelo de policía estatal acreditable con mando único coordinado*¹ y su impacto en los municipios del Estado mexicano; notas relacionadas a partir de lo que es-

¹ La iniciativa con proyecto de decreto, del 6 de octubre de 2010, presentada por el entonces titular del Poder Ejecutivo, Felipe Calderón Hinojosa, la describe como un modelo policial que exige doctrina propia, liderazgo, inteligencia y contrainteligencia,

tablece la Constitución Política de los Estados Mexicanos (CPEUM) en los artículos 21; 73, fracción XXIII, y 115, fracción III, inciso h), con las siguientes implicaciones:

- a) Transgresión al sistema de competencias (coordinación) en materia de seguridad pública establecido por la CPEUM;
- b) El debilitamiento de la figura municipal al eliminarle la histórica tradición de atender cuestiones de seguridad pública y policía, así como un aspecto de gobierno de vital trascendencia como lo es la seguridad pública, para con ello fortalecer un esquema de corte centralista; y
- c) La generación de conflictos jurisdiccionales por los recurrentes despidos o ceses de los policías municipales.

El Estado y la seguridad pública

Con el surgimiento del *Estado moderno* como estructura de poder pensada e instituida para garantizar el *bien común* y un mínimo de orden (siglo XVIII), previo consentimiento de sus habitantes, se asume de manera amplia que se institucionalice el ejercicio del poder público por medio de instancias permanentes; y, las leyes correspondientes como vehículo para armonizar las relaciones de los sujetos entre sí, y de ellos con el Estado. A partir de entonces, la característica principal del Estado es la centralización o monopolización del poder político (Vino-gradoff, 2000: 57) que al final del día implica la potestad de dictar e imponer coactivamente (Smill, 1997: 13) el derecho² para mantener el *bien común* y el *orden público* ya referidos. Así, la *norma* es un juicio de valor imperativo que establece la obligatoriedad de determinadas conductas, en coincidencia con la realización de ciertos bienes o valores: *bien común, seguridad y justicia*.

carrera policial, régimen disciplinario e imagen pública respetable; guiada por los principios de subsidiariedad y corresponsabilidad.

² Es conveniente también recordar que para llegar a este momento se abandonó la concepción del *orden creado por Dios* del pensamiento escolástico, la ley divina, para llegar a la conceptualización de la *razón* que lleva a la legitimación del poder del Estado, y reivindica el espacio público para el *bien común*.

De suyo, la *seguridad* es un valor al que aspira el derecho a efecto de que el ciudadano posea la certeza de que su persona, su patrimonio y sus derechos serán protegidos (Caballero, 1999: 47); y, en caso contrario, surja la reparación necesaria y conveniente.

El concepto *seguridad* proviene del latín *securitas*, que a su vez deriva del adjetivo *securus*, integrado por “se” que significa *sin* y “cura”, que se refiere a *cuidado* o *procuración*, lo que en conjunto significa *sin temor, despreocupado*, o, *sin temor a preocuparse* (DRAE, 2013).

Ahora bien, ¿qué debemos entender por *seguridad pública*? Originalmente ésta era entendida como *orden público*, esto es, un estado de legalidad normal en el que la autoridad ejerce sus atribuciones y los gobernados obedecen sin protesta (González, 2002: 127); pero en nuestros días, dadas las condiciones de violencia que padece nuestro país, aparejadas con las lamentables y escandalosas consecuencias, algunos la identifican y vinculan con el término *seguridad humana*, concepto amplio que va más allá de la ausencia de la amenaza delictiva, pues principalmente se refiere:

... a la seguridad en contra de la privación humana, una calidad de vida aceptable, así como garantías a todos los derechos humanos; significa seguridad para la gente, ausencia de amenazas tanto violentas como no violentas, ya que es una condición o estado caracterizado por la libertad de amenazas a los derechos que tienen las personas. En tal contexto, seguridad pública es una garantía a cargo del Estado para el libre ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos (Valencia, 2001: 8-9).

Por su parte, un experto en temas de seguridad pública, Sergio García Ramírez (2002: 81) la describe como “la cualidad de los espacios públicos y privados que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad”. Cualidad que, desde luego, debe ser sostenida por el Estado; así, éste convierte la protección y defensa de los derechos humanos en la principal razón de ser de la actividad policial.

Hay quienes clasifican (Valencia, 2001: 10) a la seguridad pública en objetiva y subjetiva. La primera entendida como “el grado real de seguridad de una sociedad”; en tanto que la subjetiva es “la que afecta a todos los ciudadanos por igual, ya que la sensación que se pueda tener de la misma es indiferente a la suposición de convertirse en víctima. Así, los ciudadanos podrán ejercer sus derechos y libertades en la medida en que se sientan seguros de su ejercicio”.

En el Estado mexicano es hasta la reforma de diciembre de 1995 cuando el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, entre otras cuestiones que:

La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala (...).

Es en la suprarreferida Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), reglamentaria del artículo 21 de la Constitución General de la República, publicada en el DOF en enero de 2009, en el artículo 2o., donde se establece que la seguridad pública en nuestro país tiene como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Y a efecto de lograr tal propósito, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, según la LGSNSP, queda estructurado e integrado de la siguiente manera:

- a) El Consejo Nacional de Seguridad Pública, instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas, mismo que se encuentra integrado por el Ejecutivo federal, quien además lo preside; los secretarios de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, el Procurador General de la República, los gobernadores de los estados, el jefe del Gobierno del Distrito Federal y el secretario Ejecutivo del Sistema;
- b) La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, integrada por los titulares de las instituciones de procuración de justicia

- de la federación, del Distrito Federal y de los estados. Presidida por el Procurador General de la República, la Conferencia cuenta además con un secretario técnico, nombrado y removido por el presidente de la misma;
- c) La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes; integrada por los titulares de las dependencias encargadas de la seguridad pública de la federación, los estados y el Distrito Federal, y es presidida por el secretario de Seguridad Pública Federal;
 - d) La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, integrada por los titulares de los órganos de prevención y de reinserción social —o equivalentes— de la federación, los estados y el Distrito Federal. Es presidida por quien designe el titular de la Secretaría de Seguridad Pública Federal;
 - e) La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal se integra por los presidentes municipales y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal. Básicamente por dos presidentes municipales, de cada estado, designados por el Consejo Local de Seguridad Pública correspondiente, y dos titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal que son nombrados por el Consejo Local de Seguridad Pública;
 - f) Los Consejos Locales e instancias regionales, mismos que se integran por las instituciones de seguridad pública de la entidad de que se trate y de la federación. Además de que pueden invitar a personas e instituciones, de conformidad con los temas a tratar. Los Consejos Locales determinarán su organización y la de las instancias regionales de coordinación correspondientes, en términos de la LGSNSP; y,
 - g) El Secretariado Ejecutivo del sistema respectivo.

Los poderes judiciales de la federación y de las entidades federativas contribuyen con las instancias que integran el sistema en la formulación de estudios, lineamientos e implementación de acciones que permitan alcanzar los fines de la seguridad pública.

Por su parte, el artículo 7° de la LGSNSP establece que la federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, de con-

formidad con las bases generales establecidas en el artículo 21 de la Constitución General —ya referido en líneas anteriores—, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben coordinarse a efecto de:

- I. Integrar el sistema y cumplir con sus objetivos y fines;
- II. Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias en materia de seguridad pública;
- III. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;
- IV. Proponer, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia previstos en la Ley de Planeación;
- V. Distribuir a los integrantes del sistema actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la seguridad pública;
- VI. Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública;
- VII. Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas;
- VIII. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;
- IX. Establecer y controlar bases de datos criminalísticos y de personal;
- X. Realizar acciones y operativos conjuntos de las instituciones de seguridad pública;
- XI. Participar en la protección y vigilancia de las instalaciones estratégicas del país en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables;
- XII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública, a través de mecanismos eficaces;

- XIII. Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública;
- XIV. Fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos, y
- XV. Realizar las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la seguridad pública.

El municipio y su facultad en materia de seguridad pública

Por principio de orden es preciso recordar que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a la figura municipal como un *nivel de gobierno*, con la atribución de organizar la administración pública municipal y regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia; mismo que, como sabemos, cuenta con un órgano colegiado deliberante que es integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Estos miembros son electos popular y directamente para constituir el denominado *ayuntamiento*, o en casos excepcionales, *concejo*.³

El ayuntamiento (o concejo) asume funciones sustanciales. Sus miembros desempeñan roles o actividades diversas. Así, el presidente es el encargado de presidir el cuerpo colegiado y ejecutar las decisiones emanadas de éste. Los regidores son la base del cuerpo deliberativo, y coadyuvantes del presidente municipal en las áreas que les sean asignadas por medio de las comisiones edilicias. Los síndicos regularmente asumen la representación jurídica para velar por los intereses del municipio.

Respecto a las atribuciones-funciones que se otorgan a la institución municipal, éstas son, en lo *legislativo*, la expedición de regla-

³ Los *concejos* se constituyen a partir de declararse *desaparecido* un ayuntamiento, o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, y de conformidad con la ley, no es posible que entren en funciones los suplentes, o se convoquen nuevas elecciones. Si tales supuestos se cumplen es cuando las legislaturas de los estados designan, de entre los vecinos del municipio, a los integrantes de los concejos.

mentos y disposiciones internas; en lo *jurisdiccional*, el control de la legalidad de los actos administrativos emanados de la autoridad municipal, y desde luego, en lo *administrativo*, las referidas atribuciones-funciones para el ejercicio del gobierno y la administración municipal.

En cuanto al gobierno (del latín *gubernatio-onis*), implica dirigir, regir, mandar conducir, guiar. Es el agrupamiento de las personas que ejecutan la dirección o el manejo de los asuntos que son competencia del pueblo; dicho gobierno involucra al conjunto de órganos del Estado, esto es, el ejercicio de las funciones legislativas, administrativas y judiciales. En tal contexto, el término *gobierno* es más amplio que el de *administración*, ya que según sostiene Robles (2005: 438), éste se encuentra incluido en una parte del gobierno. Ahora bien, por cuanto se refiere a *administración*, según Quintana (2008: 42), es el conjunto de órganos que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, misma que tiene como actividad principal la prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de la colectividad. En tal sentido, el titular del Ejecutivo, o presidente municipal, es a quien compete el ejercicio de la administración municipal,⁴ la cual se ejerce fundamentalmente, entre otras cuestiones,⁵ para la prestación de los

⁴ Como hemos referido la administración pública municipal y sus órganos actuantes se encuentran bajo la dependencia, vigilancia directa e inmediata del presidente municipal, configurándose así lo que se denomina *administración pública centralizada*. Pero paralelo a dicho tipo de administración encontramos a los *organismos descentralizados*, *empresas de participación municipal* o *fideicomisos públicos municipales*, mismos a los que en algunas legislaciones municipales se conocen como *administración pública paramunicipal*. Andrade Sánchez refiere que la administración pública centralizada se integra “por el conjunto de entidades que tienen a su cargo el desarrollo de las funciones públicas del municipio, o bien la prestación o supervisión de servicios públicos brindados directamente por éste. Que las disposiciones orgánicas del municipio “contienen un esquema básico de dichas dependencias y generalmente regulan a la secretaría del ayuntamiento y a la tesorería de dicho cuerpo colegiado”, entre otros entes entre los que están, por ejemplo, las diversas direcciones de los variados ramos. Respecto a la *administración pública descentralizada*, Fernández Ruiz, acota: “se produce mediante la creación de un ente de derecho público investido de autonomía jurídica, financiera y de gestión, al cual se transfiere la facultad original u ordinariamente centralizada de operar un servicio público”.

⁵ Algunas de éstas, la libre administración de su hacienda; proponer a las legislaturas, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria; celebrar convenios para la

servicios públicos, como: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpieza, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles; parques y jardines, así como su equipamiento.

Arribo al punto nodal, *seguridad pública* en términos de lo establecido en el artículo 21 de la CPEUM, su ley reglamentaria y las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶ sobre el particular.

Ahora bien, cómo se organiza en un municipio el gobierno y su respectiva administración, o todavía más, cómo se logra “democracia en el gobierno y eficacia en los servicios públicos” (Posada, 1936: 116), en especial en el rubro de la seguridad pública. Definitivamente son diversos los instrumentos y las vías de alcance o apoyo para tal empresa, pero sin duda, una de éstas es hacer uso de la facultad reglamentaria⁷ con la que formalmente se ha dotado al ayuntamiento,

administración y custodia de zonas federales; la planeación y la relación conjunta y coordinada del desarrollo, cuando dos o más centros urbanos formen o tiendan a establecer una continuidad demográfica; entre otras.

⁶ Seguridad pública y tránsito en los municipios. En principio, son materias reservadas constitucionalmente a ellos. Las interpretaciones histórica, causal-teleológica y gramatical de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos llevan a concluir que las materias de seguridad pública y tránsito están reservadas en el inciso h) de dicho precepto al ámbito municipal, con las excepciones, en primer lugar, de los casos en que “fuere necesario y lo determinen las leyes” en que podrá tener intervención el gobierno estatal, lo que se deriva del párrafo primero de la fracción citada; y, en segundo, cuando tratándose de la residencia habitual o transitoria del Ejecutivo federal o de los gobernadores de los estados, a ellos corresponda el mando de la fuerza pública, lo que deviene de la reserva que en este aspecto se establece expresamente en la fracción VII del dispositivo constitucional de que se trata.

Controversia constitucional 19/95. Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas. 1 de octubre de 1996. Unanimidad por once votos. Ponente, Mariano Azuela Güitrón; secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

Jurisprudencia, P/J 69/96, Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta, novena época, pleno, IV, noviembre 1996, p. 330.

⁷ Municipios. Contenido y alcance de su facultad reglamentaria. A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera de competencia de los municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquélla, los ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución federal

ya que en virtud de ésta, y de conformidad con las leyes que en el ámbito de estudio expidan las legislaturas de los estados, los municipios pueden contar con los Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como con los reglamentos del ámbito que sean necesarios,⁸ mismos que sientan las bases generales del gobierno y la administración pública municipal; de los diversos procedimientos y sanciones administrativas, entre otros tópicos. En tenor de lo anterior, los reglamentos municipales que un ayuntamiento puede expedir no es sólo el relativo

y de los expedidos por los gobernadores de los estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos —lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la legislatura del estado—, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución federal, de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II.

Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo, 7 de julio de 2005. Unanimidad por diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarias: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez.

Jurisprudencia, P/J 132/2005, *Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta*, novena época, pleno, XXII, octubre de 2005, p. 2069.

⁸ Considero importante recordar la posición de algunos municipalistas con relación a dicha facultad reglamentaria municipal, esto es, que el referido *acto legislativo* sea reconocido como tal, y no se le determine como *reglamento*, toda vez que el mencionado acto emana de un órgano que reúne las cualidades que se requieren para realizar la función legislativa. El proceso que se sigue en su elaboración es legislativo; sus cualidades son propiamente las de un acto legislativo, esto es, general, abstracto, impersonal y coercitivo, de manera tal que desde el punto de vista material, los elementos intrínsecos del acto corresponden a la ley; desde el punto de vista formal, el acto es emanado de un órgano fundamentalmente legislativo; el reglamento se diferencia de la ley principalmente por el órgano del que emana; esto es, del titular del Poder Ejecutivo, y el ayuntamiento no es un órgano ejecutivo sino un órgano colegiado que toma sus decisiones mediante deliberación y por mayoría de votos (Robles, 2005: 438).

a la seguridad pública, sino también los concernientes a: Comercio, Industria y Espectáculos; Protección a los Animales, Protección Civil, Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible, Servicios Públicos Municipales, Vialidad y Tránsito, Participación Ciudadana, Regulación Interna, de Transparencia y Acceso a la Información, entre otros. No obstante dicha atribución, lo que encontramos en la realidad es una obsolescencia-debilidad normativa; o, en casos extremos, ausencia del marco reglamentario municipal correspondiente.

Algunas de las consecuencias que se generan por la ausencia de la reglamentación municipal es que los ayuntamientos no sólo dejan de percibir importantes cantidades de recursos económicos, vía imposición de sanciones jurídicamente permitidas (aprovechamientos), sino también un relativo estado de indefensión y ausencia de seguridad jurídica para los gobernados. En el punto de interés, la ausencia de un Reglamento Municipal de Seguridad Pública, lisa y llanamente, implica ausencia de reglas básicas, de primer nivel, no sólo para la prestación del servicios público referido, sino también para establecer con claridad el origen, descripción, desarrollo y término de una relación administrativa —que no laboral—⁹ entre una entidad pública municipal y los miembros de sus respectivas corporaciones policiacas; situaciones que en la actualidad se multiplican por la entrada en vigor del referido *Modelo de policía estatal acreditable con mando único coordinado*, y que en los hechos resulta una causa más para la existencia de prolongados conflictos jurisdiccionales por agravio a los respectivos derechos adquiridos, principalmente por despidos injustificados.

⁹ Recordemos que sobre el particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las relaciones suscitadas entre los cuerpos policiacos de los estados y sus miembros, con base en el artículo 116, fracción VI de la CPEUM, las legislaturas locales están facultadas para expedir leyes que rijan las relaciones entre los estados y sus trabajadores, respetando las bases establecidas en el artículo 123 constitucional; que los cuerpos de seguridad pública se rigen por su propia normatividad; que la Constitución establece un régimen especial para esos funcionarios, que redunde en la naturaleza de la relación; por lo anterior, pese a las disposiciones locales que en contrario puedan existir, atendiendo al principio de supremacía constitucional, la relación es administrativa, razón por la cual la competencia para conocer de los conflictos suscitados entre dichas instituciones y sus trabajadores corresponde, por afinidad, a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Sin embargo, la carencia de reglamentos municipales en materia de seguridad pública con las respectivas consecuencias, y la correspondiente tramitación jurisdiccional, esto es, la prolongación del conflicto jurídico, no es la cuestión trascendente como veremos en líneas subsecuentes.

Implementación del *Modelo de policía estatal acreditable con mando único coordinado* y su incidencia en los municipios mexicanos. Origen y consecuencias

El 6 de octubre de 2010, el entonces titular del Poder Ejecutivo, Felipe Calderón Hinojosa, presentó ante la Cámara de Senadores la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reformarían¹⁰ los artículos 21, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en diversas fracciones, párrafos e incisos, a fin de propiciar “el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, la reorganización del mando y el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación, para lograr la homologación de procedimientos, de operación y actuación policial”; asimismo, cambiar el esquema de policías municipales, cuya diversidad de mandos impide —a decir de dicha iniciativa— la construcción de un modelo policial moderno, eficiente y transparente. Y de esta forma crea un nuevo modelo policial.

Los motivos que se expusieron para la presentación de la iniciativa fueron:

1. La ausencia de un modelo policial claro. Cada municipio estructura y opera a su policía con reglas o procedimientos com-

¹⁰ De conformidad con el Artículo Único de la iniciativa referida se reformarían los artículos 21, párrafos noveno y décimo pasando a ser este último el párrafo undécimo; 73, fracción xxxiii; 115, fracción ii, párrafo segundo; fracción iii, inciso h) y el párrafo primero de la fracción vii; se adicionaría el párrafo décimo, así como los incisos b) y c), recorriéndose en su orden los actuales del artículo 21; el párrafo segundo, tercero y cuarto de la fracción vii del artículo 115; un párrafo tercero y cuarto, así como los incisos del a) al c) de la fracción vii del artículo 116; todos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- pletamente distintos y difusos; disparidades presupuestales, de infraestructura y de equipamiento;
2. Ausencia de capacitación;
 3. Destino y ejercicio de millonarios recursos económicos que no arrojan los resultados equiparables a lo proporcionado; recordemos que los municipios reciben recursos federales de diversos fondos, tales como el de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP);¹¹ el de Subsidio para la Seguridad de los Municipios (Subsemun);¹² o del Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento Muni-

¹¹ Se encuentran destinados exclusivamente a:

- Reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública.
- Equipamiento de las policías judiciales o sus equivalentes, peritos, ministerios públicos, policías preventivos o custodios de centros penitenciarios y de menores infractores.
- Establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y servicio telefónico nacional de emergencia.
- Construcción, mejoramiento o ampliación de instalaciones para la procuración e impartición de justicia, centros penitenciarios y de menores infractores, e instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación.
- Seguimiento y evaluación de los programas señalados.

En [http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Que_es_1].

¹² Es el recurso federal que se le ministra a municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal que resultan beneficiados a través de la fórmula de elegibilidad, y que el objeto de dichos recursos es el que se destine, de acuerdo a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a la profesionalización, equipamiento de los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones y desarrollo de políticas públicas para la prevención social del delito.

Los objetivos generales del Subsemun son:

- Fortalecer el desempeño de las funciones que en materia de seguridad pública, ejerzan los municipios y, en su caso, los estados, cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al gobierno del Distrito Federal para salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos.
- Profesionalizar y equipar a los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, mejorar la infraestructura de las corporaciones, en el marco de las disposiciones legales aplicables, así como para el desarrollo y aplicación de políticas públicas para la prevención social del delito.

cipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun-DF),¹³ los anteriores independientemente de las cantidades que las propias entidades aportan;

4. Corporaciones fácilmente corruptibles debido a diversos factores: baja remuneración, temor, ausencia o alejamiento de valores axiológicos que dignifiquen la actividad, entre otros;
5. Nulo o bajo nivel educativo de los policías; y
6. Pésimas condiciones laborales, aspecto que convirtió a la actividad policial municipal como una actividad de segundo nivel,

-
- Fortalecer los niveles de seguridad y confiabilidad que demanden las instituciones de seguridad pública mediante la aplicación de evaluaciones de control de confianza homogéneas.
 - Promover una política preventiva que incida sobre los contextos socioculturales en donde se desarrollan los factores de riesgo que propician la violencia y la delincuencia, desde antes que ocurran los eventos que las detonan.
 - Alinear las capacidades del Estado mediante una estrategia de prevención social del delito que vincule el quehacer institucional con la participación de la sociedad civil organizada, así como de la ciudadanía que no cuenta con mecanismos de asociación que garanticen su derecho a ser partícipes en los actos de gobierno que los involucran.

En [<http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Subsemun>].

¹³ Este fondo está destinado exclusivamente a la satisfacción de los requerimientos municipales, debiéndose dar prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

Por concepto de este fondo los municipios reciben 2.35% de lo que representa la Recaudación Federal Participable (RFP), sólo para efectos de referencia, es decir, que al igual que el FAISM, dicho porcentaje sólo se toma en cuenta como un dato, siendo el que se publica en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de que se trate.

El Fortamun-DF se distribuye en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada uno de los municipios, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Para este año y de conformidad con el acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero del presente año, a los municipios en su totalidad les corresponde \$32,682'213,369.00 (treinta y dos mil seiscientos ochenta y dos millones doscientos trece mil trescientos sesenta y nueve pesos), por concepto de este fondo, de los cuales la federación hará entrega en 12 partes iguales durante el transcurso del año, los últimos días de cada mes, con excepción de diciembre en que se entregará el 14 del mes.

En [<http://www.indetec.gob.mx/News/files/FondosMunicipRamo33.htm>].

que se abandona fácilmente cuando en otros ámbitos se presentan mejores condiciones de trabajo; entre otras.

La iniciativa en cuestión, con la reforma a la fracción xxiii del artículo 73 constitucional buscaba si no eliminar, por lo menos modificar las bases o facultades de coordinación existentes en materia de seguridad pública establecidas con la reforma constitucional de 1994; en su lugar, proponía amalgamar dichas facultades de coordinación con las facultades concurrentes bajo la siguiente redacción: “el Congreso tiene facultad para expedir leyes que establezcan la distribución de competencias, los ámbitos de concurrencia y las bases de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios”; esto es, modificar el sistema de distribución de competencias de coordinación, y adoptar el de concurrencia, en una conjugación *sui géneris*.

Ahora bien, la modificación de las facultades antes referidas estaba dirigida para permitir, de conformidad con la reforma al artículo 21 constitucional, los supuestos en los cuales la policía federal debería asumir el mando y conducción de las policías estatales, así como los procedimientos correspondientes; de igual forma, los supuestos y procedimientos en los cuales las policías estatales asumirían la conducción de las policías municipales o metropolitanas acreditadas, en los casos en que incumplieran con las condiciones objetivas de desarrollo institucional o los fines propios de la seguridad pública (iniciativa de reforma, 2010).

En otros términos, la creación de los denominados *mandos únicos policiales*, es decir, la unificación de todas las corporaciones policiales bajo una sola autoridad; esta última podría ser el secretario de Seguridad Pública Federal, tratándose de la unificación de las policías estatales. O, los respectivos gobernadores de las diversas entidades federativas, tratándose de las policías metropolitanas o municipales, con el propósito de operar “la homologación en: capacitación, conocimientos, equipamiento, salarios, régimen disciplinario, marco jurídico, requisitos de ingreso, entre otros aspectos (Jar Couselo, 2000: 14). O en términos de la iniciativa de referencia (2010), “un modelo policial que exige doctrina propia, liderazgo, inteligencia y contrainteligencia, carrera policial, régimen disciplinario e imagen pública respetable”; en suma, modificar la situación de que “ser policía en México” significa

tener un empleo pésimamente remunerado, altamente riesgoso y con un estigma social sumamente negativo.

Como es sabido, la iniciativa de referencia generó amplio debate y resistencia entre diversos sectores de la sociedad, pero fundamentalmente entre los legisladores, quienes finalmente decidieron posponer la discusión y el consecuente procedimiento legislativo. No obstante tal decisión, la idea de implementar dichos *mandos únicos policiales*, o crear una *policía estatal acreditable*,¹⁴ o ambas figuras, esto es Policía Acreditable con Mando Único Coordinado, ha ido permeando entre los titulares de los Poderes Ejecutivos de algunas diversas entidades federativas, hasta concretizar la implementación de la figura referida bajo dos esquemas o vías:

- a) El de las reformas legislativas a las leyes locales a efecto de reafirmar el régimen convencional, por ejemplo, los estados de Nuevo León¹⁵ y Morelos;¹⁶ y,

¹⁴ La policía acreditable tiene como objetivo fortalecer a las instituciones policiales de las entidades federativas en materia de mando policial, sentando los cimientos de una nueva policía estatal que se distinga por su confiabilidad y eficacia, en el marco de un Nuevo Modelo Policial. Siendo a la vez, “una policía más confiable al estar todos sus elementos evaluados en control de confianza y con salarios dignos, asistencia social que vincule no únicamente al elemento a la corporación sino también a su familia; con alto sentido ético, más profesional y con vocación de servicio; y equipada con tecnología de última generación (Secretariado Ejecutivo del SNSP).

¹⁵ La Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León, reformada en octubre de 2010, en su artículo 125 establece que el Titular del Poder Ejecutivo en el estado podrá celebrar convenios con los municipios del estado, previa aprobación de los ayuntamientos correspondientes, para que a solicitud de éstos, de manera directa las autoridades de Seguridad Pública del estado se hagan cargo de manera temporal de la prestación del servicio público de policía, o bien se preste coordinadamente entre ambos niveles de gobierno, conforme a las prescripciones de la referida Ley de Seguridad Pública.

Independientemente de lo anterior, la ley de referencia, en su artículo 124, resalta la atribución del gobernador relativa a la posibilidad de ordenar el uso de la fuerza pública municipal en “aquellos casos que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público”; esto de conformidad con lo establecido en el artículo 115, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 85, fracción XVIII, y 132, inciso h), de la Constitución del Estado de Nuevo León.

¹⁶ En el sitio [http://www.morelos.gob.mx/10consejeria/index.php?action=view&art_id=653] podemos encontrar los diversos Convenios de asunción parcial de las funciones de policía preventiva municipal para la integración del Mando Único Policial entre el estado de Morelos y sus municipios.

- b) Por decisión política proveniente de los titulares de los poderes ejecutivos locales, por ejemplo, el estado de Veracruz.¹⁷

La vía política, personificada en la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) ha sido fundamental en la implementación de los multirreferidos mandos únicos policiales toda vez que en virtud de éstos se han consensuado-procesado las implementaciones correspondientes; tres han sido los pronunciamientos medulares:

El primero, emanado de la xxxviii Reunión Ordinaria del 22 y 23 de marzo de 2010, celebrada en Morelia, Michoacán. El acuerdo séptimo establece que la Conago: apoya las acciones en materia de seguridad, relativas al mando único policial (motivo por el cual se pronunció por crear mandos policiales únicos en cada uno de los estados-miembro); sugiere al Congreso de la Unión deliberara y resolviera sobre la conveniencia de aprobar las reformas en la —suprarreferida— materia propuesta por el presidente de la república, a efecto de que cada estado miembro de la federación creara su policía única; asimismo, que cada entidad federativa realizara las adecuaciones legislativas correspondientes para la implementación de tal esquema policial.

¹⁷ Mediante petición vía Infomex-Veracruz, realizada en mayo del corriente (2013), se obtuvo que en 17 municipios se ha implementado el mando único. Los municipios son: Veracruz, Boca del Río, Xalapa, Banderilla, San Andrés Tlanelhuayocan, Rafael Lucio, Córdoba, Fortín, Coatzacoalcos, Minatitlán, Cosoleacaque, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Acayucan, Pánuco, Tampico Alto, La Antigua y Tantoyuca. Dichas implementaciones las han realizado con base en la siguiente normatividad:

2. El fundamento que requiere en su solicitud es:

I) En materia federal

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 21 y 115, fracciones III y VII;
- La Ley Orgánica del Municipio Libre, en su artículo 36, fracción x;
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículo 2º y 7º.

II) En materia estatal

- Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, artículos 49, fracción IV y 71, fracciones XI, inciso h) y XV;
- Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, artículo 15;
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, artículos 9, fracción III; 18-Bis y 18-Ter.

Como se observa, en ninguno de los casos referidos existe Convenio para la transferencia de tal “servicio” del municipio al estado. Esto es, las multicitadas implementaciones han sido determinadas de forma unilateral y autoritaria por parte de la entidad.

El segundo es el derivado de la XLIV Reunión Ordinaria celebrada el 18 de febrero de 2013 en Chihuahua, Chihuahua, en la cual, a propuesta de dos gobernadores, ratificaron el acuerdo señalado en el punto anterior, relativo a la consolidación del Modelo de Policía Estatal Acreditado con Mando Único Coordinado. De igual forma, refrendaron el esquema de seguridad pública propuesto por el presidente de la república, Enrique Peña Nieto; y enfatizaron que la creación de un mando único permitiría vigorizar la capacidad de respuesta de las autoridades municipales, “al trasladarse la facultad en materia de seguridad pública a la entidad federativa para lograr la coordinación entre órdenes de gobierno, respetando la autonomía y la libertad de los municipios, así como las particularidades específicas que éstos enfrentan”.

El tercer pronunciamiento se formuló en los trabajos de la XLV Reunión Ordinaria realizada en Mazatlán, Sinaloa, el 20 de agosto de 2013, el cual si bien plantea la consolidación del Modelo de Policía Estatal Acreditado con Mando Único Coordinado, ya refleja los diversos problemas a los que se han enfrentado los gobiernos de las entidades federativas que lo han implementado. En aras de preservar la fidelidad de la exposición, cito parte del pronunciamiento:

[...] ratificamos el compromiso asumido en la XLIV Reunión Plenaria celebrada en febrero del año en curso en la ciudad de Chihuahua para *impulsar este modelo con determinación y voluntad política*.¹⁸ Es evidente sin embargo, que la diversidad territorial, poblacional, político-administrativa y educacional existente en las regiones y entidades federativas que las conforman, hace imposible la adopción de un esquema uniforme para la implementación del Modelo de Policía Estatal Acreditado con Mando Único Coordinado.

En atención a ello, en la reunión referida se acordó hacer acopio de las distintas experiencias que en este rubro se han dado a lo largo y ancho de la república, con el propósito de elaborar una lista de opciones viables y con sustento jurídico que se ajusten a las características de cada región o entidad federativa, privilegiando en todo momento la coordinación operativa e institucional con la federación y los municipios [...]. (XLV Reunión Ordinaria-Conago, 2013).

¹⁸ Las cursivas son propias.

Una de las opciones propuestas en el pronunciamiento en cuestión fue la adecuación de la legislación de las entidades federativas a efecto de permitir a los ayuntamientos que pudieran, de así decidirlo, solicitar a las legislaturas locales que designaran a los directores, secretarios o jefes de Seguridad Pública Municipal de una terna que los propios ayuntamientos conformen, elaboren y propongan.

Ahora bien, frente al contexto planteado, ¿cuáles son las circunstancias o consecuencias existentes? Esencialmente se identifican tres:

1. La transgresión al sistema de competencias (coordinación) en materia de seguridad pública establecido por la CPEUM;
2. El debilitamiento de la figura municipal al eliminarle la histórica tradición de atender cuestiones de seguridad pública y policía, así como un aspecto de gobierno de vital trascendencia como lo es la seguridad pública, para con ello fortalecer un esquema de corte centralista; y
3. La generación de conflictos jurisdiccionales por los recurrentes despidos o ceses de los policías municipales.

Con relación a la transgresión al sistema de competencias —como lo he referido en líneas anteriores—, el actual régimen de bases de coordinación en materia de seguridad pública se adopta con la reforma constitucional de 1994; régimen que establece una serie de procedimientos y mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno para la realización de la función, esto es, la seguridad pública; y se dejan a salvo las facultades que constitucionalmente le corresponden a cada nivel de gobierno en esta materia, tal como lo refiere el artículo 1° de la LGSNSP:¹⁹ “establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios en esta materia”.

¹⁹ Respecto a dicho artículo, Serna (2011: 84) advierte que en efecto, se plantea una lógica de bases de coordinación, pero también se desliza una lógica de facultades concurrentes, y que ambos mecanismos tienden a la centralización; primero, bajo la lógica de bases de coordinación, un régimen obligatorio de coordinación. Y segundo, la posibilidad de que desde la federación, a través de una ley general, se demarque a federación, estados y a los municipios qué les corresponde hacer en la materia.

Sin embargo, y no obstante la existencia formal de un esquema de distribución de competencias, en específico de coordinación, en lo material, y frente a los municipios, las entidades federativas en materia de seguridad pública se han decantado por un esquema de facultades concurrentes, esto es, las atribuciones en la materia se han dividido únicamente entre la federación y los estados-miembro, todo ello sin la existencia de una ley general. Los municipios han quedado como espectadores de las diversas acciones a emprender. La dinámica que priva en la actualidad es totalmente contraria a la reforma constitucional de 1994 en la materia, ya que en ésta, tras la reforma a los artículos 21 y 73, se buscó establecer las bases para consolidar un Sistema Nacional de Seguridad Pública a través de la coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, respetando absolutamente las competencias, soberanía y autonomía de cada uno de los niveles de gobierno; en otros términos, de fortalecer el sistema federal, caso específico que, mediante reforma al artículo 115 constitucional (de 1999) se refrendó al dejar de considerar a la seguridad pública como una *función pública*, y establecerla como *función de estado o pública*, a cargo del municipio.

En tal contexto, aún con las diversas formas de entender o ver a la seguridad pública desde o en la perspectiva municipal, a lo largo de su historia, lo cierto es que tal instancia ha sido pieza significativa en los afanes de salvaguarda y protección de la población; por ello se explica, incluso, la atribución de aprobar sus respectivos Bandos de Policía y Buen Gobierno (Quintana, 2011: 66).

Por último, otro de los escenarios que la instalación de mandos únicos ha generado es la multiplicación de despidos o cese de policías municipales. Estos despidos a veces se encuentran debidamente fundados y motivados, otras tantas no. En los casos presentados en Veracruz —sobre los cuales se ha realizado una revisión— se encuentra que algunos de estos supuestos se radicaron en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Durante 2012 se presentaron 136 demandas. Sin embargo, en este tramo jurisdiccional en determinadas ocasiones se vulneran los derechos de los policías despedidos, toda vez que ante el desconocimiento de la instancia (de los abogados promoventes, hay que decirlo) ante la cual se deben reclamar las prestaciones a las que haya lugar, los escritos de promoción correspondiente se presentaron ante las Juntas Especiales

de Conciliación y Arbitraje del Estado, mismas que —desde luego— se declararon incompetentes, pero que además remitieron el asunto a otra instancia equivocada, esto es, al Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado. Para cuando dicho Tribunal se declaraba incompetente y remitía el asunto a alguna de las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, transcurridos de tres o cuatro meses en promedio, el término para promoverlos había fenecido. Ante estos supuestos, los magistrados integrantes de las diversas salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo optaron por declarar improcedente la promoción; y en algunos casos, previa radicación, inicio y consecución de procedimiento, casi para llegar a la resolución, declaraban sobreseimiento.

A la luz del principio *pro persona*, mediante diversas resoluciones del Poder Judicial Federal a través de las instancias competentes, el “formalismo” del término, en estos casos de presentación ante instancia no competente, quedó superado. No obstante lo anterior, actualmente se encuentra en controversia flexibilizar el término (15 días) para concurrir ante el órgano jurisdiccional competente que determinará la existencia o no de despido injustificado.

Conclusiones

A manera de epílogo frente al escenario expuesto destacan estas ideas:

1. La implementación del Modelo de Policía Estatal Acreditado con Mando Único Coordinado contraviene el sistema formal de competencias (coordinación) adoptado en materia de seguridad pública mediante la reforma constitucional de 1994; en su lugar, y con motivo de la dispersión territorial, económica y de los diversos grados de penetración del crimen organizado en las entidades federativas, se han creado diversos modelos de competencias en la materia;
2. La existencia de los Mandos Únicos Policiales elimina no sólo la histórica tradición del municipio en temas de protección y salvaguarda de la comunidad sino también, y sobre todo, atenta contra el fortalecimiento del federalismo, y de los gobiernos locales;

3. Existe lesión a la autonomía municipal. No se está contando, en todos los casos, con la anuencia de los ayuntamientos para instrumentar la figura;²⁰
4. El control total de las decisiones sobre las fuerzas armadas recaerá en un solo hombre, y que por el apego a prácticas antidemocráticas que fluyen en múltiples afluentes de nuestro país; situación sumamente delicada, ya que vía el uso de la fuerza pública se podría atentar, incluso, contra los derechos políticos de los mexicanos, y el sistema democrático del país;
5. En la implementación del Modelo de Policía Estatal Acreditable con Mando Único Coordinado y su incidencia en los municipios mexicanos, en su mayoría impera la fuerza política, que no la jurídica, vía pronunciamientos de la Confederación Nacional de Gobernadores (Conago), decisiones que sin duda son de corte centralista. Modelo que —debemos recordar— desde su origen se ha objetado la lejanía del centro de decisión con relación al terreno en donde acontecen las problemáticas; la ausencia de proximidad, de pertenencia, de visibilidad e incluso de información (Serna, 2011: 84); y para el caso de la implementación del Modelo de Policía Estatal Acreditable con Mando Único Coordinado diversos especialistas insisten en que se requiere la implementación de estrategias “cuadra por cuadra, colonia por colonia” (González, 2011: 46) y “de la participación de las comunidades” (Suárez, 2011: 51).
6. Aunado a lo anterior, la orquestación de los —aquí estudiados— mandos únicos se dirige en un sentido contrario al internacionalmente dominante, esto es, “a fortalecer las capacidades y liderazgos de los gobiernos locales para propiciar intervenciones multisectoriales a favor de la seguridad y la convivencia” (Suárez de Gay, 2011: 51-52).
7. Con relación al ámbito jurisdiccional en el cual se están —y se estarán— dirimiendo los casos de despidos que se estimen

²⁰ Su puesta en marcha se ha realizado con base en las diversas disposiciones normativas del ámbito federal y local, pero no en un convenio para tales efectos, en el que previamente se hubiera autorizado por unanimidad o mayoría de los miembros del ayuntamiento. Folio 00217113, oficio SSP/UAJ/138/2013 del 6 de junio de 2013, emitido por la Unidad de Acceso a la Información de la Secretaría de Seguridad Pública.

injustificados, un principio de aplicación recurrente sin duda será el de *pro persona* (o *pro homine*) a efecto de entrar al fondo del asunto planteado y resolver lo que en derecho corresponda. El sentido de las resoluciones de los jueces y magistrados será una variable que respaldará o evidenciará la hipótesis de que un alto número de elementos policiacos se encuentran involucrados con miembros de la delincuencia organizada.

8. Coincido con quienes sostienen que a las policías municipales se les debe capacitar, reconocer, incrementar sus salarios, puesto que ellos son quienes conocen de primera fuente lo que ocurre en “su” territorio y tienen, además, la facultad de participar en la articulación de las políticas urbanas y sociales en respuesta a las causas o factores que explican, por ejemplo, las causas de delincuencia. En ese sentido, juegan un papel preponderante en la prevención porque intervienen y contribuyen a transformar los territorios.

Bibliografía

- Análisis de la iniciativa de mando único de policías presentada por el Ejecutivo federal ante el Senado de la República (2010), LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.
- Cossío Díaz, José Ramón y L. Pérez de Acha (1997), *La defensa de la Constitución*, Distribuciones Fontamara, México.
- Declaratoria (2013), XIV Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Mazatlán, Sinaloa.
- Declaratoria (2013), XLIV Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Chihuahua, Chihuahua.
- Declaratoria (2010), XXXVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Morelia, Michoacán.
- García, Sergio (2002), “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana/UNAM/PGR, México.

- González Fernández, José Antonio (2002), “La seguridad pública en México”, en *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana/UNAM/PGR, México.
- González Domínguez, María del Refugio y Sergio López Ayllón (1999), *Transiciones y diseños institucionales*, UNAM, México.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, SHCP, en [<http://www.indetec.gob.mx/News/files/FondosMunicipRamo33.htm>].
- Jar Couselo, Gonzalo (2000), *Modelos comparados de policía*, Ministerio de Interior, Dykinson, Madrid.
- Memoria Mesa Redonda: Mando Único Policial (2011), Cámara de Diputados–Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), México.
- Posada, Adolfo (1936), *El régimen municipal de la ciudad moderna*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, España.
- Quintana Roldán, Carlos (2008), *Derecho municipal*, 9a. ed., Porrúa, México.
- Diccionario de la Real Academia Española (DRAE), [<http://lema.rae.es/drae/?val=seguridad>]
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Subsidio para la Seguridad en los Municipios (Subsemun), en [http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Que_es_1].
- , Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) en [<http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Subsemun>]
- , Policía Acreditada, en [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Que_es_].
- Suárez de Garay, María Eugenia (2011), *Memoria. Mesa redonda: Mando único policial*, LXI Legislatura-Cámara de Diputados (CEDIP), México.
- Valencia Carmona, Salvador (2005), *El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Valencia Ramírez, Verónica G. (2001), “La seguridad pública como derecho humano”, en *La seguridad pública como un derecho humano*,

5° Certamen de Ensayo sobre Derechos Humanos, LIV Legislatura del Estado de México-Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Toluca, México.

Vinogradoff, Paul (2000), *Normas sociales y normas jurídicas*, FCE, México.

Los determinantes de la participación electoral subnacional en México (1991-2012)

*Mariana Miguélez Gómez**

La participación electoral en México a nivel subnacional es relativamente baja y poco uniforme. A pesar de que el voto ha sido estudiado a nivel federal, aún no se conocen sus determinantes en las entidades federativas. Esta investigación tiene como objeto analizar la participación electoral subnacional en México de 1991 a 2012, con el fin de explicar por qué en unos estados se vota más que en otros y, además, qué factores determinan la participación.

Palabras clave: participación electoral, entidades federativas, democracia, elecciones, ciudadanos.

The determinants of subnational electoral participation in Mexico (1991-2012)

The electoral participation in Mexico at the subnational level is relatively low and not uniform. Although the vote has been studied at the federal level, its causes in the states have not been known already. The present investigation's objective is to analyze the subnational electoral participation in Mexico from 1991 to 2012 in order to explain why in some states there are more votes than in others, as well as which factors determine that participation.

Keywords: electoral participation, states, democracy, elections, citizens.

* Mariana Miguélez Gómez, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México. Correo electrónico: mariana.migueluez.g@gmail.com

Introducción

La participación es un elemento esencial en cualquier democracia y a pesar de esto, es posible encontrar niveles bajos de ella. La importancia de la participación es que, más allá del simple hecho de elegir gobernantes —es el vínculo entre éstos y los ciudadanos—, permite la representación y traduce necesidades en políticas públicas. En México, el voto es universal; sin embargo, la participación no lo es, y a pesar de que se han estudiado las causas, el fenómeno ha sido analizado sólo a nivel federal o agregado. No obstante, aún no se conocen los determinantes de la participación electoral en los estados, por lo que es importante realizar un estudio que se aboque a ello, ya que los distintos niveles de votación en las entidades federativas son un buen indicador para conocer el desempeño de la democracia subnacional.

En nuestro país, el número de ciudadanos que se presenta a las urnas para emitir su voto el día de las elecciones es relativamente reducido. A nivel subnacional hay importantes variaciones en estos datos, pues aunque varios estados fluctúan en tasas semejantes, en general existen considerables disparidades en los niveles de participación de cada entidad, en especial en elecciones específicas en las cuales muchas veces la participación es preocupantemente baja porque indica que hay pocos ciudadanos que están ejerciendo su derecho a elegir a sus representantes.¹

Es posible notar que a lo largo de diversas elecciones, mientras unas entidades muestran índices de participación más amplios —aproximadamente 80%—, otras presentan una votación muy por debajo de esa cifra —incluso 18% únicamente—.² Es probable que esta disparidad tenga cabida en varias explicaciones. Según las principales teorías de participación, ésta puede ser motivada por factores culturales, de elección racional, socioeconómicos, institucionales o del sistema electoral. Debido a que no sería adecuado estudiar el primer factor en el caso subnacional de México porque sus estados muestran relativamente los mismos rasgos culturales en factores como idioma, creencias religiosas, tradiciones y di-

¹ Información de la base de datos de elaboración propia, a partir de datos oficiales.

² Estas cifras provienen de la base de datos que se formuló para propósitos de la presente investigación.

versos aspectos que podrían afectar al voto; y dado también que el segundo factor, aunque es útil para estudiar el comportamiento individual, no resulta adecuado para el nivel agregado, sólo se tomarán en cuenta las últimas tres teorías para el presente estudio. Con esta base, el propósito de la presente investigación es analizar la participación electoral subnacional mexicana, así delimitada: un periodo de 22 años (1991-2012) para conocer sus determinantes y los elementos que la incentivan.

La participación electoral en México

México ha tenido una vida democrática bastante corta; el 2000 significó para el país no sólo la alternancia en el poder presidencial sino también la consolidación de su democracia (Elizondo y Nacif, 2002). Algunos años más tarde, México vivió un fenómeno muy común en las democracias jóvenes o recién consolidadas: el desencanto con la democracia. Al parecer, el escenario mexicano a principios de la década de 2000 se percibía menos optimista. Aquel desencanto pudo haberse basado en que el nuevo gobierno no había cumplido con las expectativas de los ciudadanos cuando se presentaron a las urnas. Según las percepciones, el paso a la democracia no había representado un cambio positivo en el régimen mexicano ni se había traducido en una mejora en la calidad de vida y de gobierno (Ablanedo, 2006; LAPOP, 2004).

Según Juan Linz (1997), una de las consecuencias más comunes en las democracias en esta situación es el descenso del nivel de participación (Carlin, 2006), lo que muestra también un problema en el régimen. Pero aquí puede funcionar de manera inversa: a pesar de que existan mayores y mejores mecanismos para la emisión del voto, la gente no acude a las urnas por la falta de credibilidad en la democracia o por su decepción de ella.

Ello pudo ocurrir a nivel federal; sin embargo, a nivel subnacional la democracia ha actuado de manera diferente en cada estado, por lo que cada entidad cuenta con peculiaridades propias que pueden afectar la percepción de los ciudadanos en cuanto a su desempeño. De acuerdo con el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, 2004) sobre cultura política y participación en México, quienes cuen-

tan con mayores recursos económicos participan con mayor frecuencia en casi todas las actividades políticas que aquellos de recursos menores. En el caso subnacional, existe una gran disparidad en cuanto a factores socioeconómicos y demográficos, así que es posible que el grado de urbanismo, escolaridad e indicadores económicos afecten de manera sustancial en la participación.

La teoría de recursos afirma que los factores socioeconómicos, la urbanización e industrialización, entre otros elementos de desarrollo, provocan que la información, conciencia e interés político de los ciudadanos sea mayor y, por tanto, tiendan a votar más (Huntington, 1968). De acuerdo con Carolina Fornos, Timothy Power y James C. Garand (2004), a pesar de que se ha vinculado un mayor nivel económico con una participación más alta, en los países en desarrollo esta relación no es tan clara como en los países desarrollados, ya que el PIB tiene un efecto distinto en los niveles de participación de ambos.

Según estos autores, en los países en desarrollo el desempeño económico está inversamente relacionado con la participación porque la ausencia de provisiones de seguridad provoca que el descontento económico se politice. Según su estudio, Fornos, Power y Garand encontraron que ningún factor socioeconómico era relevante para explicar la participación en América Latina. Por su parte, Alejandro Gavira, Ugo Panizza y Jessica Seddon Wallack (2003) exponen que aunque en Latinoamérica el abstencionismo es relativamente alto, su análisis revela que la participación es prácticamente homogénea entre los distintos estratos socioeconómicos.

Joseph Klesner y Chappell Lawson (2001) señalan que el abstencionista mexicano promedio tendía a ser mejor educado, ya que es más difícil que sea acarreado para votar, su voto sea comprado o crea que su participación pueda ser importante para que haya un cambio en su comunidad. Sin embargo, explican que en años recientes los patrones de participación en México han cambiado considerablemente. De acuerdo con ellos, éstos se asemejan más a los de democracias consolidadas en las cuales los ciudadanos más propensos a votar son aquellos interesados en la política, con un mayor grado de estudios, que viven en zonas urbanas y cuentan con un mayor poder adquisitivo que aquellos que viven en zonas rurales, son más pobres y menos educados.

Alejandro Moreno (2003) también expone que es de esperarse que en épocas recientes los votantes mexicanos que asisten a las urnas posean mayores recursos individuales, como escolaridad y nivel económico, y que estén más involucrados con la política gracias a que cuentan con un mayor acceso a la información. De acuerdo con él, la escolaridad tiene un efecto positivo en la participación porque provee de recursos y habilidades a los ciudadanos para ser más participativos y puedan involucrarse más en la vida política.

Por otro lado, André Blais (2000) sugiere que el peso de una menor o mayor participación no recae completamente en los factores económicos, sino que en cierto punto del desarrollo económico ésta se ve afectada en gran medida por la educación. “Un mínimo nivel educativo es casi un prerrequisito para una participación amplia” (Blais, 2000: 26). Siguiendo esta línea, en el nivel agregado, Mark Gray y Miki Caul (2000) confirmaron la relación positiva entre escolaridad y participación electoral en democracias avanzadas entre 1950 y 1997.

En el caso de México, Jorge Buendía y Fernanda Somuano (2003), y Joseph Klesner y Chappell Lawson (2001), entre otros, mostraron también una asociación positiva entre escolaridad y participación. Sin embargo, Klesner y Lawson explican que esta relación puede variar dependiendo de las circunstancias políticas.

Como podemos observar, las variables que conforman a la teoría de recursos como la escolaridad y el nivel socioeconómico actúan de manera distinta en situaciones, democracias y momentos diferentes. Mientras que en algunas ocasiones la relación se muestra positiva para unos, puede ser negativa para otros.

Por esta razón es importante estudiar el comportamiento que pueda tener el nivel de participación en diferentes circunstancias electorales; en este caso, cómo actúa en las entidades federativas de México.

Otra explicación plausible a la variación en niveles de participación en los estados se encuentra en los factores institucionales. Al ser México una federación, sus entidades cuentan con la capacidad para organizar sus propias instituciones políticas, lo cual provoca que sus estructuras tengan variaciones y, por tanto, que el comportamiento de sus ciudadanos pueda ser distinto (Cejudo, 2007).

Como expone Ellen Immergut (1992), el establecimiento y funcionamiento de las instituciones moldea el comportamiento de ciudadanos y gobernantes, por lo que es posible que también influyan sustancialmente en la forma en la que participan y se vinculan con la toma de decisiones y la vida política de su sociedad. Es posible que el comportamiento institucional en los estados genere diferencias en los niveles de participación de los mismos, pues pueden tanto incentivar como desmotivar a los ciudadanos a votar. Un posible efecto del mal desempeño de las instituciones desincentiva a participar, pues los ciudadanos no tendrán confianza en ellas, no creerán en el gobierno ni en que su participación será tomada en cuenta, e incluso la pueden considerar inútil (Duhem, 2009).

Por su parte, André Blais (2000) sostiene que el tipo y el momento de la elección pueden explicar variaciones significativas en los niveles de votación. Según expone, existen diversos elementos en el sistema electoral que pueden incentivar o desincentivar el voto; uno de ellos es el margen de victoria entre los partidos, pues hace que las elecciones sean más disputadas. Cuando las elecciones son más decisivas entonces el grado de abstención será menor porque los votantes creerán que pueden hacer una diferencia en los resultados. La teoría sugiere que mientras más cerrado es el margen de victoria entre dos candidatos, más alta será la probabilidad de emitir un voto decisivo, así que más alta será también la participación.

Levine y Palfrey (2007) llaman a este fenómeno “el efecto competencia”. Para ellos, la participación, en este caso, es resultado de una estrategia costo/beneficio del votante, pues si percibe que su partido tiene posibilidades de perder cuando se enfrenta a otro, entonces no votar representaría un riesgo en el que el costo podría ser el de ver perder a su candidato favorito. En el caso contrario, cuando el posible primer lugar se percibe muy por encima del posible segundo, entonces el votante puede pensar que su participación no es decisiva para marcar una diferencia, cualquiera que sean sus preferencias, así que puede tomar el riesgo de no votar.

De acuerdo con Blais (2000, 2008) otro elemento que puede tener un impacto en la participación es el número de partidos. Según supone, cuando hay más partidos, existen más opciones a elegir para el votante y eso provoca que haya mayor participación (Blais y Carty,

1990). Por su parte, Jackman (1987) sostiene que cuando hay más opciones para el votante, le resulta más difícil decidirse entre ellas, lo cual inhibe que participe.

Para propósitos del análisis anterior, Blais (2000) mide este efecto a través del número efectivo de partidos (NEP). Al estudiar varias democracias encontró que la participación tiende a reducirse cuando el NEP aumenta y viceversa. Una de las interpretaciones de este efecto es que la complejidad del sistema se incrementa con el número de partidos y las opciones del espectro de la competencia electoral también aumentan, lo cual incentiva la participación.

Siguiendo el análisis del voto como un mecanismo decisivo, Blais (2000, 2008) también analiza otro factor del sistema electoral que puede influir en la participación: el tipo o nivel de elección, a saber, federal o local. De acuerdo a la evidencia del estudio, donde analiza 14 democracias del mundo, en elecciones locales la participación es menor, incluso por 17 puntos porcentuales con respecto a las federales. Sin embargo, este efecto se comporta de manera diferente en algunos países; de acuerdo al estudio, Francia y los países escandinavos muestran una diferencia muy pequeña entre tipos de elección —local o federal— pero en países como Inglaterra sí existe una diferencia sustancial. Hasta el momento no hay estudios que señalen este comportamiento en México, así que es un factor que vale la pena analizar.

Según explica Blais (2000), el grado de politización y movilización en elecciones federales es mucho mayor que en locales, además de que están más expuestas al público en los medios y hay más propaganda, así que esto podría ser una explicación a que los ciudadanos consideren que son más importantes, tengan mayor información de ellas y por tanto participen más en éstas que en las locales. En México, la participación promedio en elecciones presidenciales de 1991 a 2012 fue de 65%, mientras que para gobernador fue de 56, legisladores federales 58.5 y diputados locales 55.³ Con estos porcentajes es posible que una

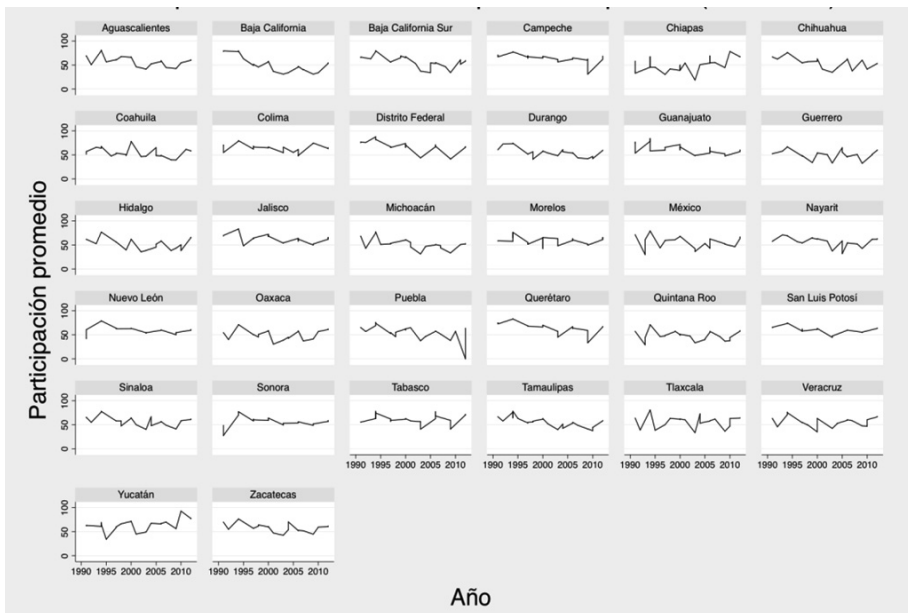
³ Para propósitos del análisis estadístico se conjuntó la variable de “diputados federales” con la de “senadores”, ya que las elecciones presidenciales coinciden en casi todos los años con la del Senado, por tanto, para conocer su efecto separado se catalogó en conjunto con “diputados federales” en una sola variable ahora llamada “legisladores federales”.

explicación sea la proporcionada por Blais. Por esta razón y por la falta de estudios empíricos en los estados, es menester hacer evaluaciones pertinentes que nos puedan hablar sobre el comportamiento subnacional de participación.

Como es posible notar, existen diversas teorías que explican los determinantes de la participación. Sin embargo, a pesar de que para muchas democracias consolidadas varias de estas teorías ya han sido confirmadas, en democracias jóvenes las causas de la participación aún no son claras o no han sido del todo probadas, como es el caso de México, en especial a nivel subnacional, el cual ha sido poco analizado con respecto al voto (Figura 1).

Por esta razón, con el fin de identificar los determinantes de la participación electoral subnacional en México, se realizó una base de datos que conjunta 890 observaciones, en la cual se capturó el porcentaje de participación de cada estado en cada año que se presentaron elecciones de diputados locales, legisladores federales, gobernador

Figura 1. Participación electoral promedio por estado por año (1991-2012)



Fuente: elaboración propia.

—jefe de gobierno en el DF— y presidente —variable dependiente—. En la base, además, se encuentran desplegadas algunas características de las 32 entidades federativas de México, de tal manera que se pudieron probar estadísticamente como variables independientes para conocer cuáles de ellas afectaban a la votación nacional de 1991 a 2012, tanto por estado como por año. Todas las variables recopiladas en la base de datos fueron obtenidas de diversas fuentes oficiales, citadas al final del documento y explicadas a detalle a continuación:

- Participación electoral: porcentaje de la lista nominal que asistió a las urnas el día de la elección y emitió su voto (Información obtenida de la página electrónica del IFE (Instituto Federal Electoral) y del IMO (Instituto de Mercadotecnia y Opinión.)
- Competencia: medida como margen de victoria en cada elección, es decir, diferencia porcentual entre el primero y el segundo lugar. (Datos del IFE; variable de creación propia.)
- Concurrencia: número de elecciones en cada estado por año. (Datos del IFE; variable de elaboración propia.)
- Corrupción: indicador valorado a partir de la frecuencia en que se presentan actos de corrupción en gestión o recepción de 38 servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y empresas particulares. Es medido del 0 al 100, siendo el menor valor, menor corrupción. Para esta variable sólo existen datos de los años 2000, 2005 y 2010, ya que sólo en ellos se realizó el estudio. (Información obtenida de los indicadores de Monitor Legislativo para 2000, 2005 y 2010.)
- Escolaridad: promedio de años que la población de cada estado ha estudiado, contados a partir de primero de primaria. (Información obtenida de la página electrónica del INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía.)
- Marginación: características de la población en cuanto a localidad, vivienda, escolaridad, instrucción, alfabetización, luz eléctrica, drenaje, agua entubada e ingresos por familia. (Datos a partir del INEGI.)
- Número efectivo de partidos (NEP): peso de los partidos en la Cámara por los asientos ganados de cada uno (fórmula de Laakso

y Taagepera). (Formulación propia con datos del CIDAC [Centro de Investigación para el Desarrollo, AC]).

- PIB per cápita: cantidad neta del PIB de cada estado que le corresponde a cada habitante del mismo —a precios constantes de 2010—. (Datos del INEGI.)
- Población rural: porcentaje de la población de cada estado que vive en una comunidad menor a 2 500 habitantes. (Información a partir del INEGI.)
- Transparencia: calificación de la amplitud de leyes de transparencia en los estados, donde 0 significa que no hay Ley de Transparencia y 10 representaría una ley completamente amplia en funciones. (Datos obtenidos de la página electrónica de Transparencia Mexicana.)

Tomando en cuenta los estudios previos y a las diversas teorías, se espera que los factores económicos —PIB per cápita— no tengan ningún efecto significativo en los niveles de participación subnacional. Pero sí los tienen los factores sociales (escolaridad, marginación, población rural) ya que, como explican Klesner y Lawson (2001) y Moreno (2003), una mayor educación se traduce en una mayor participación, ya que esta parte de la población se informa más y mejor, y está más consciente de la importancia del voto en la vida democrática. No obstante, a pesar de que la teoría de recursos sostiene que tanto los factores económicos como los sociales tienen un impacto en la participación, se espera que el PIB no sea un elemento significativo para ella, como sí lo pueden ser los elementos meramente sociales, pues como indica Blais (2000), la participación no recae en los factores económicos aunque sí se ve más afectada por la educación.

Para el análisis de los factores institucionales se espera que a mayor transparencia por estado mayor participación; y además, se espera que, a medida que la corrupción sea mayor, haya menor participación, pues de acuerdo con Klesner y Lawson (2001), mientras en México el desempeño de las instituciones ha mejorado, los ciudadanos creerán que su voto será tomado en cuenta de una mejor forma, así que la participación tenderá a ser mayor. Según Ablanedo (2006), la participación implica la existencia de instituciones apropiadas para su de-

sarrollo y la decisión de participar está basada en cómo funcionan las instituciones, así como en los incentivos y desincentivos que generan.

Por otro lado, se considera que el tipo de elección afecta la participación, ya que ésta va a depender de qué votación está en juego: diputados locales, legisladores federales, gobernador o presidente. Según Lijphart (1997), Levine y Palfrey (2007) y Blais (2000, 2008), hay evidencia empírica de que las elecciones federales generan más participación que las locales, ya que los ciudadanos perciben que este tipo de cargos es superior y su voto, por tanto, sería más relevante que en las elecciones locales.

Para la competencia —medida como margen de victoria—, se espera que mientras más estrecha sea la diferencia de votos entre el primero y segundo lugar en la elección, habrá una mayor participación, pues según Levine y Palfrey (2007) y Blais (2000, 2008), cuando los ciudadanos perciben que la elección es cerrada entre los candidatos, sentirán que su voto es decisivo y tenderán a participar más. Asimismo, se cree que mientras el número efectivo de partidos sea alto, habrá mayor participación. Cuando hay más partidos representados, existen más incentivos para que los ciudadanos participen, porque crean que hay más opciones de partidos que mejor los representen.

De igual manera, cuando los diferentes tipos de elecciones sean concurrentes en el mismo momento, la participación será mayor. Según Blais (2000), en un análisis de costo-beneficio, los ciudadanos se presentan más a las urnas si varias elecciones son concurrentes, pues no sólo estarían dejando de participar en una votación, sino en varias, lo que hace más costoso no presentarse a votar.

Metodología

Para construir el modelo estadístico se estimaron cinco modelos de regresión de panel con efectos fijos y errores estándar robustos, en los cuales se relaciona la variable dependiente de participación con las demás variables a probar. Ya que los datos tipo panel contienen observaciones en series temporales y además combinan una dimensión transversal, el análisis permite comparar variaciones de un mismo

estado o entre ellos. Por esta razón, resulta pertinente identificar no sólo el intercepto promedio de los datos sino también el de cada entidad; con ello es posible conocer su variación individual a lo largo del tiempo. El modelo tipo panel permite que se tome en cuenta a cada intercepto individual y a las variaciones por estado, evitando sesgos.

La razón de crear varios modelos es la de poder analizar el efecto de las variables cuando son agrupadas sólo por sus factores —socioeconómico, institucional y del sistema electoral— y posteriormente analizar su efecto conjunto —todas las variables incluidas en un mismo modelo—. Al hacer esto es posible observar si hay cambios en la significancia de las variables o si ésta permanece constante. En el grado en el que la significancia de las variables sobreviva a modelos más complejos, con más variables, será posible conocer su verdadero efecto.

Ya que los datos tienen variaciones en cada año registrado en la base, con el fin de distinguir los efectos no sólo dentro de cada estado sino también a través del tiempo, se incluyó una variable dicotómica (*dummy*) para cada entidad, por medio del modelo de efectos fijos. Este tipo de modelo controla el carácter individual de cada entidad, pues permite suponer que cada unidad transversal tiene un intercepto diferente, pero al ser “fijo” no supone que las diferencias entre estados sean aleatorias, sino constantes, y por ello se debe estimar el intercepto. De esta manera, en cada modelo planteado se usará la variable dicotómica de estado y así se podrá estimar correctamente el valor individual de las entidades.

El modelo estadístico se expresa como:

$$Y_{it} = \nu_i + \beta_1 x_{it} + e_{it}$$

donde i significa la i -ésima unidad trasversal —estado— y t el tiempo —año—; y donde ν es un vector de variables dicotómicas para cada estado. En la Tabla 1 se describen las variables.

En el primer modelo estadístico se utilizaron los factores socioeconómicos: PIB per cápita, años de educación, población rural y marginación. En el segundo modelo se valoraron los factores institucionales a partir de los datos de corrupción y transparencia. Pero, ya que la

Tabla 1

<i>Variable</i>	<i>Obs.</i>	<i>Media</i>	<i>Std. Dev.</i>	<i>Min.</i>	<i>Max.</i>
Año	890	2001.796	6.745309	1991	2012
Participación	889	0.58802	0.115821	0	0.9281
PIB per cápita	810	78137.54	68386.18	0	474035.8
NEP	874	2.316018	0.46845	1.1	3.8
Escolaridad	890	7.622921	1.169789	4.3	10.5
Pob. rural	890	0.267643	0.147884	0.002	0.611
Marginación	890	3.14382	1.196917	1	5
Corrupción	559	8.166011	3.621796	1.8	22.6
Transparencia	883	2.689468	3.237723	0	9.2
Competencia	882	0.170189	0.172769	0.0004	1.372
Concurrencia	890	2.813483	1.148696	1	5

variable de corrupción cuenta con 551 observaciones, pues sólo existen datos para algunos años, únicamente se incluyó en este modelo y no en los demás; de esta forma se pudo valorar su efecto en el modelo pero se evitaron sesgos de observaciones omitidas en las demás regresiones. En el modelo tres se evaluaron los factores propios al sistema electoral por medio de las variables de tipo de elección y concurrencia. En el cuarto modelo se incorporaron también las variables de competencia y número efectivo de partidos para estimar el efecto conjunto.

Por último, en el modelo cinco se incluyeron todas las variables, tanto los factores socioeconómicos propios al sistema, como los institucionales —menos corrupción, para evitar sesgo muestral. No obstante, en este modelo también se usó la variable dicotómica por “efectos anuales”; así es posible conocer no sólo los efectos individuales de cada estado, sino también los de cada año capturado, lo cual permite distinguir el comportamiento de las variables que pudieran tener una variación mayor en cada elección (como competencia), al contrario de las que tienen variaciones menores (como educación).

Resultados

Como puede apreciarse en la tabla de resultados, es posible sacar varias conclusiones relevantes. El PIB per cápita no fue significativo en ningún modelo más que en el primero, cuando se probaron sólo las variables socioeconómicas; no obstante, su significancia se volvió irrelevante al incluirse más variables, por lo que no resulta un factor determinante en la participación, como se esperaba. Tal como indicaron Power, Fornos y Garand (2004) en su estudio, México cumple con las características que los demás países de América Latina tienen: los factores económicos por sí solos no son relevantes para explicar la participación.

El grado de educación, aunque no resultó relevante en el primer modelo y en el segundo tuvo signo negativo, sí fue significativo en el tercer y cuarto modelos. En la primera regresión pudo haber arrojado este resultado por sesgo de variable omitida y en la segunda por sesgo muestral. De igual forma, en el último modelo, al analizar la participación por año por estado, la educación no variaba significativamente, por lo que no mostró significancia. No obstante, en los modelos tres y cuatro, que cuentan con más variables de control, sí resultó significativa y de signo positivo como se esperaba.

Con ello se sustenta la conclusión de Klesner y Lawson (2001), el abstencionista mexicano promedio —quien tendía a ser más educado— se volvía más activo a partir de que la democracia fue más efectiva; así que en años recientes la asociación entre nivel de educación y participación se tornó positiva como en países desarrollados. Esta teoría también se prueba para el caso subnacional, en el que los estados con menor educación también son los más abstencionistas, a pesar de que la marginación tampoco resultó importante en el primero y segundo modelos, de nuevo por posibles sesgos; los modelos 3 y 4, que controlan el sesgo de variable omitida, muestran una significancia importante.

Aunque la población rural sólo resultó relevante en los modelos uno y dos, éstos pueden presentar sesgos de variable omitida, además de que poseen el poder explicativo más bajo. En cambio, la marginación mostró significancia en los tres últimos modelos, con más variables de control. A pesar de que la población rural es un buen

indicador del tipo de población en los estados, la marginación no sólo indica en qué medida un estado tiene presencia urbana o rural, sino que muestra las características de la población que se encuentra tanto en zonas urbanizadas como rurales y su acceso a servicios públicos básicos y calidad de vida; lo que resulta un mejor indicador del tipo de población en cada estado, pues además no sólo contempla aspectos económicos, sino principalmente sociales. Con ello, es posible concluir que la participación no se explica por la presencia de zonas urbanas o rurales, sino que más bien depende del grado de marginación de la población en los estados.

Una de las explicaciones más plausibles de a mayor marginación, menor participación, es que es más difícil para los ciudadanos que viven en zonas marginadas llegar a las casillas, que muchas veces están lejos de su hogar o son de difícil acceso; es más complicado que tengan acceso a la información de las elecciones, como propaganda, medios de comunicación, etcétera, y todo esto implique un mayor costo al votar.

A partir de estos resultados es posible decir que los factores meramente económicos no tienen un efecto en la participación. No obstante, como podemos ver claramente con la marginación y la educación, los aspectos sociales tienen un impacto significativo. Esto quiere decir que el PIB per cápita por estado no es relevante para que la ciudadanía se presente a las urnas; sin embargo, a una mayor educación y una menor marginación, existe una mayor participación.

En el caso de los factores institucionales, aunque la variable de corrupción tuvo un resultado significativo, no obtuvo un signo positivo, como se esperaba. Por otra parte, la transparencia no fue relevante en ningún modelo. Por un lado, podría ser que puesto que la evaluación tanto de corrupción como de transparencia aquí tomados en cuenta no se orienta meramente hacia un aspecto electoral, esto puede no ser tomado en cuenta por los ciudadanos al momento de presentarse a las urnas, ya que lo consideren ajeno a este proceso. Por el otro lado, ya que en el modelo estadístico sólo se presentaron 551 observaciones, el resultado pudo tener ese efecto debido a sesgos muestrales, pues se dejaron fuera casi la mitad de las observaciones de la base de datos, además de que reportó el poder explicativo más bajo.

Para las variables propias al sistema electoral es posible notar importantes resultados. Con respecto al tipo de elección, a pesar de que se esperaba que en todas las elecciones federales la gente se presentara más a votar, sólo el cargo de presidente mostró ser significativo, lo que indica que cuando hay elecciones presidenciales los ciudadanos tienden a votar más que por cualquier otro cargo. Según Lijphart (1997), en sistemas presidenciales es común que los cargos más altos presenten niveles mayores de participación, y de acuerdo con Blais (2000), las elecciones del Poder Ejecutivo también presentan niveles de votación más altos que las demás.

En el caso mexicano, es posible que para los ciudadanos éste sea el cargo más importante, más politizado, y del que hay más información, por lo que debido a esto es muy posible que la gente considere que su participación es más valiosa, decisiva y útil, y que hay mayores costos si se abstiene de votar.

Por su parte, la concurrencia también obtuvo resultados relevantes. En los tres modelos en donde se incluyó fue significativa y de signo positivo, por lo que se puede sostener que cuando varias elecciones coinciden en un mismo periodo, la participación aumenta. Es posible que esto se deba a que los ciudadanos piensen que haya mayores costos en no votar por más de una elección que el que perciben si sólo deciden no participar en una. Según Lijphart (1997), las elecciones concurrentes incrementan la participación porque los costos se mantienen casi iguales, pero los beneficios aumentan.

Asimismo, como ya fue posible comprobar, la elección de presidente genera mayor participación, así que si los demás cargos coinciden también con éste, entonces es muy probable que la gente se presente más a las urnas.

Con respecto a la competencia y con el número efectivo de partidos, se puede apreciar que aunque ninguno mostró significancia en el cuarto modelo, en el modelo cinco, en donde se evaluó a la participación por estado y por año, sí se obtuvo un resultado significativo. Como se expuso en párrafos anteriores, esto quiere decir que en cada año específico de cada entidad, tanto la competencia electoral como el número efectivo de partidos sí son factores importantes en la participación, pues afectan particularmente el comportamiento de los vo-

tantes en cada elección. Este efecto no pudo percibirse en los demás modelos en donde no se evaluó cada año específicamente, ya que no eran sensibles a un cambio que variara tanto año con año.

De acuerdo con Levine y Palfrey (2007), cuando el margen de victoria es muy cerrado, los ciudadanos consideran que su voto es más útil y más decisivo en la elección. Aunque México tiene un sistema multipartidista, tiende a que en la mayoría de las ocasiones las elecciones se decidan sólo entre dos partidos, por lo que como exponen Endersby, Galatas y Rackaway (2002), el efecto de competencia es más fuerte que en otro tipo de sistemas, así que en estos casos un margen de victoria cerrado entre los dos candidatos que van a la cabeza hace que la participación aumente significativamente.

De acuerdo con Blais (2000, 2008) y Jackman (1987), la participación debería ser mayor cuanto mayor fuera el NEP por dos razones; la primera es que cuando hay más partidos, también hay más probabilidades de que los votantes encuentren un partido que mejor se adecue a sus necesidades o los represente mejor; la segunda es que al haber más partidos, la movilización electoral es mayor. En el caso de México es posible concluir que el NEP se comporta de acuerdo a como estos autores señalan y que a un número efectivo de partidos más alto, también hay una participación mayor.

Ahora que se conocen algunos de los determinantes de la participación, resultaría adecuado para futuras investigaciones considerar y examinar otras variables que también pudieran tener un impacto en ella. Sería interesante y pertinente que se analizaran también otros factores que no fue posible incluir en los modelos aquí estudiados o bien, profundizar en ellos con el fin de conocer más convenientemente cómo funciona la democracia subnacional con base en la participación (Tabla 2).

Conclusiones

El presente estudio tuvo el propósito de encontrar los elementos que determinan la participación electoral en las entidades federativas mexicanas, de 1991 a 2012, para conocer la causa de sus distintos

Tabla 2

<i>Variable</i>	<i>Modelo 1</i>	<i>Modelo 2</i>	<i>Modelo 3</i>	<i>Modelo 4</i>	<i>Modelo 5</i>
PIB per cápita	0.057 (0.017)***	-0.005 (0.018)	0.015 (0.016)	0.02 (0.013)	-0.019 (0.008)
Escolaridad	0.011 (0.011)	-0.146 (0.022)***	0.025 (0.009)**	0.024 (0.009)*	0.007 (0.009)
Población rural	-0.227 (0.101)**	-0.857 (0.338)**	0.05 (0.069)	0.066 (0.071)	0.094 (0.052)
Marginación	-0.013 (0.007)*	-0.016 (0.011)	-0.022 (0.006)***	-0.013 (0.006)***	-0.021 (0.004)***
Año	-0.008 (0.001)***	-0.001 (0.002)*	-0.009 (0.001)***	-0.009 (0.001)***	
Transparencia		-0.003 (0.002)	0.002 (0.001)	0.003 (0.001)	0 (0.002)
Corrupción		0.008 (0.001)***			
Concurrencia			0.055 (0.004)***	0.053 (0.004)***	0.016 (0.006)***
Gobernador			-0.004 (0.009)	-0.009 (0.008)	-0.006 (0.009)
Legisladores federales			0.026 (0.010)	0.019 (0.009)	0.007 (0.009)
Presidente			0.039 (0.011)***	0.033 (0.010)***	0.011 (0.010)
Competencia				-0.025 (0.021)	-0.055 (0.022)***
NEP				0.025 (0.008)	0.023 (0.008)***
Constante	16.309 (2.2637)***	-32.716 (2.637)***	18.442 (2.493)***	19.992 (2.545)***	0.418 (0.121)***
Núm. obs.	794	551	787	771	771
Adjusted R-sq	0.22	0.3	0.47	0.5	0.66

Las cifras entre paréntesis son errores estándar robustos.

Los asteriscos denotan significancia * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$.

Todos los modelos incluyen efectos fijos por estado; el modelo 5 incluye, además, efectos anuales (no reportados por sencillez).

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados del estudio.

niveles de votación. Entre las principales explicaciones a la participación se valoraron los factores socioeconómicos, institucionales y propios al sistema electoral. Como se esperaba, los factores sociales —marginación y escolaridad— y no los meramente económicos —PIB per cápita— fueron importantes para la participación.

En el caso de los factores institucionales, la corrupción tuvo significancia, pero con signo opuesto al esperado y la transparencia no la tuvo. Para los factores electorales, el tipo de elección mostró relevancia en el cargo de presidente; la concurrencia de elecciones también resultó significativa y positiva; y tanto el número efectivo de partidos como la competencia obtuvieron resultados importantes en el modelo de efectos anuales.

Al conocer las distintas causas de la participación subnacional en México es posible conocer también los aspectos de la democracia que es necesario subsanar para que ésta pueda ser mejor. Los elementos determinantes para que los votantes acudan a las urnas son un reflejo de cómo está funcionando la democracia en el país y qué es lo que incentiva a que los ciudadanos sean conscientes de su papel en la vida política. La participación cumple con la función de integrar a todos los ciudadanos para la toma de decisiones de su comunidad y si hay niveles bajos de participación, no se estaría representando a todos los ciudadanos, por lo que no se podrían tomar en cuenta todas las necesidades y la democracia no estaría cumpliendo su calidad de inclusión y representación.

Actualmente, el voto no es producto de una acción aislada y momentánea en la democracia; por el contrario, la participación electoral provoca que los ciudadanos se informen y se involucren con sus gobernantes, candidatos y propuestas, lo cual genera que el voto se traduzca en políticas públicas que tomen en cuenta a todos los elementos de la sociedad. Como exponen Levine y Molina (2007), una democracia de calidad es aquella en la cual los ciudadanos ejercen su participación informada en las elecciones, y así pueden influir en las decisiones de su comunidad y que quienes sean los encargados de tomar esas decisiones puedan rendir cuentas.

Ahora que se conocen los factores que tienen una significancia importante en la participación, es posible también atacar los puntos

débiles que la inhiben. Una baja participación es un reflejo de que ciertos elementos de la democracia están fallando; por esta razón, es responsabilidad de las democracias brindar más y mejores canales y herramientas a sus ciudadanos para que la acción de votar traiga mayores beneficios a costos más bajos, ya que después de todo, el voto es la principal y primera instancia por la que los ciudadanos pueden ejercer su soberanía y representación. Asimismo, es responsabilidad de los ciudadanos usar esas herramientas, mantenerse informados y ejercer su derecho al voto y a la rendición de cuentas del gobierno al que están eligiendo y dar seguimiento a sus acciones. Sólo de esta forma será posible que la democracia mejore y se manifieste así a través de una amplia, poco costosa y bien informada participación.

Bibliografía

- Ablanedo Terrazas, Ileri (2006), “Ciudadanos ausentes: las causas de la falta de desarrollo de la sociedad civil en México”, tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México.
- Black J.H. (1991), “Reforming the context of the voting process in Canada: Lessons from other democracies”, en Herman Bakvis (coord.), *Voter turnout in Canada*, pp. 61-176, Toronto, Dundurn.
- Blais, André (2000), *To vote or not to vote: The merits and limits of rational choice Theory*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- (2008), “¿Qué afecta a la participación electoral?”, *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 18, pp. 9-27.
- y K. Carty (1990), *Does proportional representation foster voter turnout?*, *Eur. J. Polit., Res.*18, pp. 167-181.
- Buendía, Jorge y Fernanda Somuano (2003), “La participación electoral en las nuevas democracias: la elección presidencial de 2000 en México”, *Revista Política y Gobierno*, vol. 2, pp. 289-323.
- Caul Miki y Mark Gray (2000), “Declining voter turnout in advanced industrial democracies, 1950 to 1997. The effects of declining group mobilization”, *Comparative Political Studies*, vol. 33, núm. 9, pp. 1091-1122.

- Cejudo, Guillermo, *Los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007.
- Duhem, Mónica (2009), “Participación política en México. Un indicador para el análisis de la calidad de la democracia”, tesis de doctorado, Universidad Iberoamericana.
- Elizondo, Carlos y Benito Nacif (2002), “La lógica del cambio político en México”, en Carlos Elizondo y Benito Nacif (coords.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE, pp. 7-38.
- Endersby, James W., Steven E. Galatas y Chapman B. Rackaway (2011), “Closeness counts in Canada: Voter participation in the 1993 and 1997, Federal Elections”, *The Journal of Politics*, vol. 64, núm. 2, pp. 610- 631.
- Fornos, Carolina, Timothy J. Power y James C. Garand (2004), “Explaining voter turnout in Latin America, 1980-2000”, *Comparative Political Studies*, vol. 37, núm. 8, pp. 909-940.
- Gaviria, Alejandro, Ugo Panizza y Jessica Seddon Wallack (2003), “Economic, social and demographic determinants of political participation in Latin America: Evidence from the 1990s”, *Latin American Journal of Economic Development*, vol. 3, pp.151-182.
- Huntington, Samuel (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- Immergut, Ellen (1992), “The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden”, en Steven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (coords.), *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative politics*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 82-110.
- Jackman, R.W. (1987), “Political institutions and voter turnout in industrial democracies”, *American Political Science Review*, vol. 81, pp. 405-424.
- Klesner, Joseph L. y Chappell Lawson (2001), “Adiós to the PRI? Changing voter turnout in Mexico’s political transition”, *Mexican Studies*, vol. 17, núm. 1, pp. 17-39.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan (1996), “Toward Consolidated Democracies”, *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2, pp. 14-33.
- Levine, Daniel H. y José E. Molina (2007), “The quality of democracy in Latin America; another view”, Documento de trabajo núm. 342, pp. 1-36.

- Levine, David K. y Thomas R. Palfrey (2007), “The paradox of voter participation? A laboratory study”, *American Political Science Review*, vol. 101, núm. 1, pp. 143-158.
- Lijphart, Arend (1997), “Unequal participation: Democracy’s unresolved dilemma”, *The American Political Science Review*, vol. 91, núm. 1, pp. 1-14.
- Moreno, Alejandro (2003), *El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, México, FCE.
- Pateman, Carole (1970), *Participation and democratic theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Proyecto de Opinión Pública en América Latina (2004), Universidad de Vanderbilt, ITAM, México.

Páginas electrónicas consultadas

- CIDAC [<http://www.cidac.org/esp/index.php>]
- Conapo [http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=149&Itemid=14]
- IFE [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_y_Resultados_Electorales/]
- IMO [http://www.imocorp.com.mx/CAMPO/zSIEM/ELEC_X_ANIO/ResultadosWeb.asp]
- INEGI [<http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=23824>]
- Monitor Legislativo [http://www.propuestacivicagto.org.mx/archivos/Transparencia_legislativa_en_los_estados28134434.pdf]
- Transparencia Mexicana [<http://www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG/>]

Innovaciones en política migratoria en las legislaciones de México y Alemania

*Velia Cecilia Bobes**

*Jesús Peña***

En este trabajo el lector encontrará una revisión crítica de las innovaciones institucionales que han surgido en años recientes con respecto a la recepción de migración. Para esto, hacemos uso de las dimensiones procedimental e imaginaria o simbólica, advirtiendo en la influencia de los actores y el contexto internacional para hacer un análisis sobre los cambios que ha experimentado la composición de la política migratoria en dos Estados con gran relevancia en los procesos migratorios actuales: Alemania y México.

Palabras clave: política migratoria, innovación institucional, Ley de Migración 2011 del Estado mexicano, Ley Orgánica de Migración de 2004 del Estado alemán, recomposición del Estado migratorio.

Migration Policy Innovations in the Mexican and German Legislations

In this work, the reader will find a critical revision of institutional innovations that have emerged in recent years related to the reception of migration. To accomplish this, we present an analytical framework that takes into account a procedural and a symbolic or imaginary dimension, the role and influence of actors and the international context. We apply this framework to analyze two migration states of great

* Velia Cecilia Bobes, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Correo electrónico: cbobes@flacso.edu.mx

** Jesús Peña, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Correo electrónico: jesus.pena@flacso.edu.mx

relevance to understand the current tendencies on migration policy: Germany and Mexico.

Keywords: migration policy, institutional innovation, Mexican Migration, Law 2011, German Migration Law 2004, recomposition of the Migration State.

Introducción

La realidad migratoria actual se caracteriza por el aumento en número y heterogeneidad de los flujos migratorios. Entre éstos sobresalen los procesos de expulsión que involucran a millones de personas que emigran desde países “en desarrollo” hacia América del Norte y la Unión Europea, pero también incluyen procesos de recepción de migrantes dentro de las propias zonas expulsoras (migración sur-sur), y migraciones de tránsito.¹ Por otra parte, en la actualidad la mayoría de los migrantes mantiene vínculos con sus países o localidades de origen, contribuyendo a modificar la propia naturaleza de la migración, con lo que en el mundo globalizado las migraciones se han transnacionalizado, lo cual se evidencia tanto en la participación de los emigrados en las economías locales y familiares,² como también en su interés por participar en los asuntos políticos y sociales de sus países de origen.

Ante estos cambios (incremento, diversificación y transnacionalización) crece la importancia de analizar las políticas migratorias e identificar las problemáticas que están generando innovaciones legislativas, cuyo objetivo es atender a grupos específicos de migrantes, los cuales constituyen minorías culturalmente diversas y se encuentran enfrentados a diferentes cuotas de vulnerabilidad social que oscilan entre situaciones de severa precariedad y de movilidad privilegiada.

El propósito de este trabajo es analizar las políticas migratorias de México y Alemania para visualizar los aciertos, pero también las

¹ Es el caso de México y algunos países de Centroamérica cuyos territorios se han convertido en un lugar de paso obligado para muchos migrantes que buscan llegar a Estados Unidos.

² La importancia actual de las remesas como un rubro fundamental de ingresos para muchas regiones expulsoras es un hecho ampliamente documentado en los estudios migratorios.

limitaciones que aún subsisten en cuanto a la protección y el respeto a los derechos de los migrantes. Más que una comparación en sentido estricto, lo que se presenta aquí es un análisis de las innovaciones institucionales que han surgido en años recientes en dos países diferentes enfrentados a las nuevas características del fenómeno migratorio.

La elección de estos casos se sustenta en varias consideraciones. En primer lugar, se trata de dos países de gran importancia en los movimientos migratorios internacionales, cada uno de los cuales participa en procesos de expulsión, recepción y tránsito en sus respectivas zonas geográficas. Alemania destaca como receptor de una parte importante de la migración interna y externa de la Unión Europea que incluye migración laboral, académica, patrocinio familiar, así como refugio y asilo. Por su parte, México destaca en las tres categorías del intenso flujo migratorio que se produce en la región americana, que incluye también migración laboral, de reunificación familiar, refugio y asilo, así como de tránsito.

En segundo lugar, ambos casos recientemente han experimentado reformas tanto a los marcos institucionales como a la legislación migratoria. Aunque el modelo de administración de la política migratoria internacional de cada uno de estos Estados surge de experiencias históricas, culturales y económicas propias, tanto en México como en Alemania encontramos procesos similares de recomposición institucional y simbólica del Estado migratorio, lo que ofrece un punto interesante de parangón.

Revisar estos procesos permite acercarnos al estudio del funcionamiento del Estado migratorio contemporáneo y su capacidad para afrontar los retos de una migración más numerosa, diversa y de carácter transnacional. Estableciendo este paralelo pretendemos ampliar nuestro conocimiento y aportar elementos para la discusión en torno a la necesidad de atender estos procesos (tanto a nivel legislativo como de políticas públicas) y a la atención de las especificidades del fenómeno migratorio en diferentes contextos nacionales.

En la primera sección de este trabajo, el lector encontrará una breve exposición del modelo analítico con el cual hemos estudiado las principales innovaciones realizadas por ambos países; posteriormente presentamos el análisis del caso mexicano, seguido del caso alemán.

Finalmente, y a guisa de conclusión, se exponen los puntos en común entre los casos que emergen de la aplicación de nuestro modelo analítico.

El modelo de análisis

Para lograr un análisis integral partimos de considerar que en la composición de la política migratoria se deben tomar en cuenta al menos dos dimensiones: una *procedimental* que remite tanto al conjunto de leyes, procedimientos y regulaciones que específicamente refieren a la gestión y “ordenación” de los asuntos migratorios (entre los que destacan las condiciones de ingreso, clasificación y temporalidad) como a aquellas políticas públicas que, de manera tangencial e indirecta se vinculan con la inserción y la protección de los migrantes tanto en los países de origen como en los de destino, entre las cuales figuran las leyes laborales y de acceso a los servicios sociales. A la vez, habría que considerar el asunto en su *dimensión imaginaria o simbólica* que, en tanto refiere al imaginario social en torno a la migración y los migrantes que prevalece en una sociedad en una época determinada, ayuda a explicar la primera dimensión. Estos imaginarios son el resultado de la combinación de las imágenes históricas que se van sedimentando a partir de una historia previa de recepción o expulsión, las formas instituidas de distinguir entre el “nosotros” y el “ellos”, los estereotipos y prejuicios acerca del extranjero o el ajeno.

Este ámbito simbólico o imaginario puede ser rastreado en los discursos sobre la migración que apoyan o contestan las políticas migratorias, discursos que incluyen tanto a los hegemónicos, oficiales y estatales como a los discursos en contra de grupos y organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, las diferentes tradiciones de concebir a la nación impactan los límites de inclusión y exclusión de los derechos ciudadanos. Así, por ejemplo, en los contextos revolucionarios (caso de México) la nación surge propiamente a partir de una base institucional y territorial del Estado, por lo cual la unidad política (y no cultural) es el criterio básico de la pertenencia, lo que conllevaría a una tendencia de inclusión y la asimilación cultural de la diferencia,

mientras que en otros contextos (caso de Alemania, por ejemplo) la idea cultural de nación (no ligada al ideal abstracto del ciudadano) es la que fundamenta la constitución de un Estado; en estos casos la unidad cultural y/o étnica es previa y de ella se deriva la unidad política (Brubaker, 1989).

Siguiendo a Mármora (2002), a estas dos dimensiones habría que agregar el ámbito de los actores que producen tales imaginarios y construcciones discursivas y, con sus prácticas, negociaciones y acuerdos, instituyen el entramado legal y normativo en el cual se insertan los migrantes. Entre estos actores el principal es el *Estado migratorio* descrito por Hollifield (2006), al cual se agregan los grupos de presión, partidos políticos, empresarios, sindicatos, organizaciones sociales, iglesias, organismos internacionales y los propios migrantes (organizados o no).

Finalmente, para completar el análisis es preciso considerar, junto al contexto doméstico, un componente externo que también influye en las distintas políticas adoptadas por los Estados. En este contexto internacional hay que tener en cuenta la influencia de los organismos internacionales y los tratados y acuerdos (de los cuales los estados son signatarios), los procesos de globalización económica (redes internacionales de servicios, información, bienes y personas), la “sociedad civil global” (Keane, 2003) (las ONG y asociaciones civiles de naturaleza transnacional) y la existencia de un discurso transnacional de alcance global (cuyo centro lo ocupan los derechos humanos).

Por último, este análisis debe incluir también una reflexión sobre los distintos procesos migratorios que afectan al Estado migratorio: expulsión, recepción y tránsito. En cuanto a la expulsión, el primer problema a considerar es el aumento de los flujos sur-norte que ha ido acompañado de la intensificación de los controles fronterizos que enfrentan los migrantes en su intento de establecerse en los países receptores. En este escenario, son muchas las personas que abandonan sus países de origen buscando mejores oportunidades de vida o trabajo, reunificación familiar o huyendo de la violencia, desplazados por diversos conflictos. Otro problema son los controles y las clasificaciones, lo que implica que las condiciones de movilidad de los migrantes varíen según sus características y las del régimen migratorio

de destino. Debido a los pocos mecanismos para hacerlo de manera regular y ordenada, la mayoría de los migrantes emprenden sus viajes por vías informales e irregulares, sin documentos, lo que los coloca en una posición de enorme vulnerabilidad.

Respecto a la recepción y el tránsito, un gran número de legislaciones hasta hace poco reproducían esquemas basados en posiciones unilaterales y una lógica de “interés nacional”. Como resultado, los migrantes han estado sujetos a procesos clasificatorios que denotan niveles de “aceptabilidad” por parte del gobierno y la sociedad (lo que se traduce en privilegios y/o restricciones para cada tipo de migrante) y ha legitimado también la producción y reproducción de prácticas rígidas de control basadas en la selección de migración “deseable” y la criminalización de la “indeseable”, todo lo cual ha originado que los migrantes sean objeto de actos discriminatorios que van desde la distinción, pasando por la indiferencia, hasta llegar a la hostilidad.

No obstante, en los últimos años se ha comenzado a promover una concepción alterna basada en los principios de corresponsabilidad entre países de origen y destino, y en los derechos humanos de los migrantes. Las innovaciones en las políticas migratorias que analizamos aquí responden a esta nueva mentalidad.

México: un Estado migratorio transnacional

En México, el flanco de la migración que ha tendido a acaparar la atención es sin duda la enorme expulsión de migrantes hacia Estados Unidos.³ No obstante, México no sólo es un país de expulsión sino también lo es de tránsito y recepción, por lo cual el análisis de la política migratoria del Estado mexicano requiere una aproximación más compleja acorde con tal realidad.

En tanto país expulsor, lo más significativo es el aumento de los flujos irregulares hacia Estados Unidos y el crecimiento de las actividades y los contactos transnacionales entre los migrantes y sus

³ La oficina del Censo de Estados Unidos estima que para 2010 los migrantes mexicanos totalizaban poco menos de 12 millones, en [http://www.census.gov/how/infographics/foreign_born.html].

lugares de origen. El aumento del peso relativo de las remesas en la economía nacional ha sido el principal incentivo para su inclusión y el reconocimiento de sus derechos, lo que se ha traducido en una serie de modificaciones constitucionales, legislativas e institucionales abocadas a proveer mecanismos para la protección y la integración de los mexicanos que viven en el exterior.

Entre las estrategias para la inclusión de la diáspora se pueden mencionar tanto medidas que apuntan a lo político, como la doble ciudadanía⁴ y el voto en el exterior (cambios normativos que amplían la comunidad política), como la creación de programas y políticas públicas que buscan la integración socioeconómica de los migrantes y sus descendientes, y tratan de potencializar sus aportes al desarrollo del país. Este es el caso de la creación de institutos especializados en atención a migrantes (Instituto de los Mexicanos en el Exterior) e instancias administrativas (a nivel estatal y federal) que desarrollan una labor de representación y protección, y gestionan la relación del Estado tanto con individuos como con organizaciones de migrantes.⁵ También se han desarrollado políticas públicas y programas que promueven la inclusión socioeconómica y cultural de los connacionales en dispersión (como el Programa 3 x 1,⁶ *Vete sano; regresa sano*, Programa Paisano, entre otros), así como estrategias destinadas a utilizar el potencial de la comunidad emigrada en el cabildeo de relaciones bilaterales con el país de destino y estimular transferencias de conocimientos, habilidades y destrezas al país de origen.⁷ Más allá de la eficacia de estos programas

⁴ Hablamos de “doble ciudadanía” en tanto el artículo 32 constitucional establece derechos para los mexicanos que posean doble nacionalidad y el artículo 34 considera *ciudadanos* a todos los mexicanos que tengan más de 18 años y “un modo honesto de vivir” (sin exceptuar a aquellos que poseen otra nacionalidad).

⁵ El gobierno mexicano, a través del IME, tiene programas para migrantes en las áreas de salud, educación, desarrollo comunitario, cultura y educación financiera, con la participación de los consulados, secretarías de Estado e instancias estatales de atención a migrantes.

⁶ Una de las iniciativas más exitosas y conocidas al respecto es el Programa 3 x 1 desarrollado por el gobierno mexicano desde 2002 a través del cual se promueve la coparticipación de los gobiernos (federal, estatal) y los migrantes en proyectos sociales y de desarrollo comunitario.

⁷ Es bueno señalar que a pesar de que estos esfuerzos son reconocidos como iniciativas importantes en materia de inclusión de los migrantes; en la práctica no siempre consiguen los objetivos para los que fueron creados, por lo que aún no puede decirse

como mecanismos de plena inclusión, su mera existencia muestra que en la actualidad la política exterior mexicana ha colocado el tema de los migrantes y, la protección y defensa de sus derechos, en un lugar privilegiado de la agenda tanto en sus relaciones bilaterales con Estados Unidos como en diversos foros multilaterales.

Estas políticas reflejan el viraje que se ha dado en el ámbito de los imaginarios sociales en cuanto el tema de las migraciones y el tratamiento a los migrantes. Rebasada ya la época en que los lenguajes nacionalistas los concebían como ausentes, traidores o enemigos (Calderón, 2004), el Estado mexicano reconoce a sus migrantes como parte de la nación y propicia su participación, otorgándoles derechos (políticos, sociales y económicos). En estas nuevas circunstancias se han producido modificaciones mayores al debate sobre la migración que apuntan a su ciudadanía (expresada en la creciente participación de los movimientos y organizaciones de la sociedad civil en la determinación de los asuntos migratorios), cuya consecuencia (no esperada) ha sido la reconsideración de la política migratoria y el reconocimiento de México como un país no sólo de expulsión sino también de recepción y tránsito de migrantes.

Tránsito y recepción

Si bien por el tratamiento que da México a su diáspora ha sido definido como un “Estado transnacional”⁸ (Levitt y Glick Shiller, 2004) que muestra voluntad política de proteger y conceder derechos e impulsar políticas que acerquen a sus migrantes a los problemas del país; otra muy diferente ha sido la realidad en lo referido a su política respecto a las personas que recibe; por ello, nos parece imprescindible enfatizar en el análisis del Estado migratorio mexicano como país de recepción y tránsito.

que se haya conseguido la completa inclusión y protección de los derechos de estos grupos.

⁸ Estas autoras definen a los *Estados nación transnacionales* como aquellos que tratan a sus migrantes como miembros a larga distancia, les ofrecen protección y representación consular, reconocen la doble nacionalidad o ciudadanía y cuentan con políticas y programas para migrantes (entre ellos sitúan a México, República Dominicana y Brasil) (Levitt y Glick Shiller, 2004).

Dentro de estos procesos el de mayor envergadura e importancia es este último, ya que existen grupos de migrantes cada vez más numerosos, que en sus intentos por ingresar de manera irregular a Estados Unidos transitan por (y muchas veces, permanecen por largos periodos en) el territorio mexicano. Desde la década de 1980 se ha observado un incremento del número de estos migrantes de tránsito —que llegaron a alcanzar más de 400 mil en 2005 para luego estabilizarse en alrededor de 140 mil en los años posteriores (Rodríguez, Berumen y Ramos, 2011: 2) —procedentes principalmente de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. Asociado a esto se producen otros fenómenos —como la trata de personas, el tráfico de drogas y la violencia— que se ciernen como graves problemas sobre el país.

El gobierno mexicano trató de enfrentar el aumento de la migración irregular de tránsito estableciendo controles cada vez más estrictos diseminados en diferentes puntos de la ruta, con el objetivo de regresar al mayor número posible de estas personas (por lo cual muchos se preguntaron si no se estaba convirtiendo a México en “portero” de Estado Unidos). Sin embargo, el establecimiento de tales controles no sólo no ha conseguido disminuir los tránsitos irregulares sino que ha aumentado la vulnerabilidad y los peligros de la travesía, ya que los migrantes se arriesgan por rutas menos transitadas y vigiladas donde son víctimas de asaltos, secuestros y extorsiones por parte de grupos del crimen organizado y tratantes de personas.

Ante esta situación, ya desde las décadas de 1980 y 1990 se fundaron varias asociaciones para atender y apoyar a refugiados, solicitantes de asilo y a inmigrantes en general, entre las que destacan Sin Fronteras, la Casa Espacio de los Refugiados (en colaboración con la ACNUR), y las Casas del Migrante (sostenidas por la Iglesia católica); lo que amplió el espectro de actores involucrados tanto en el debate como en el trabajo de ayuda y protección a los migrantes y se ciudadanizó la discusión del fenómeno migratorio.

Impulsado por los reclamos de la sociedad civil (nacional y transnacional) y los compromisos asociados a la suscripción de tratados internacionales y las propuestas de la agenda política global sobre la migración, el Estado mexicano se ha visto obligado a revisar su

política migratoria. La nueva estrategia se acompaña de una renovación discursiva que declara un compromiso de respeto a los derechos humanos de los transmigrantes, se propone mejorar las condiciones de su estancia en las estaciones migratorias y los procesos de deportación (Rodríguez, Berumen y Ramos, 2011). En la práctica, el cambio en discurso ha tenido poco impacto sobre las prácticas, ya que se continúan aplicando controles y la travesía sigue estando plagada de violaciones a los derechos y la dignidad de los migrantes.

El aumento de los flujos de migración irregular de tránsito también ha influido en los procesos de recepción, ya que algunos de estos migrantes han decidido establecerse en el territorio mexicano de manera permanente. También, y aunque tradicionalmente México no ha sido un país de inmigrantes, sí es de notarse un proceso reciente de paulatino aumento de la inmigración, que se evidencia en los datos censales de 1990, 2000 y 2010, periodo en el cual se produjo el incremento de extranjeros residentes en México desde un 0.4% del total de la población censada para 1990, que alcanza 0.5% en 2005, hasta ascender a 0.9% aproximadamente, en 2010. La mayoría de ellos procede de Estados Unidos⁹ y Guatemala, aunque también se evidencia el crecimiento de otros grupos nacionales como españoles, argentinos, colombianos, cubanos y venezolanos, entre otros (Pardo, 2013).

En estas nuevas circunstancias es que analizamos aquí las innovaciones introducidas a la política migratoria en México. En este sentido, es bueno recordar que antes de 2011 no existía una ley específica para regir los asuntos migratorios, sino que éstos se conducían bajo la normatividad de algunos capítulos de la Ley General de Población (LGP), de 1974. Esta legislación fue concebida como un instrumento de “protección de los intereses económicos y laborales de los mexicanos”, lo que generó una visión restrictiva y selectiva de la inmigración que promovía la internación al país sólo de aquellos extranjeros que podrían beneficiar la cultura, la economía o las artes

⁹ Existe un consenso entre los analistas de este fenómeno, acerca de que en la cifra censal de extranjeros procedentes de Estados Unidos impacta el gran número de hijos de migrantes mexicanos nacidos en ese país que regresan con sus padres a residir en México.

nacionales, mientras que se negaba el ingreso a todos aquellos de los que pudiera presumirse que su entrada lesionaría los intereses de los nacionales.¹⁰

En el ejercicio de esta ley, por mucho tiempo se otorgaron preferencias migratorias a científicos y técnicos dedicados a la docencia o la investigación, a inmigrantes inversionistas y a cónyuges, hijos o padres de mexicanos. Aunque de manera general, la ley reconocía los derechos humanos y las garantías constitucionales a los extranjeros, a esta selectividad se sumaba la facultad conferida al Poder Ejecutivo de la Unión para expulsar del territorio (sin juicio previo) a aquellos extranjeros cuya permanencia se juzgara inconveniente y la prohibición expresa a los inmigrantes de participar en los asuntos políticos del país (artículo 33 de la CPEUM).

Las principales críticas a esta legislación insisten en su restrictividad selectiva que establece un implícito de “extranjeros deseables” (ya sea por solvencia económica o altos niveles educativos), su ambigüedad frente al reconocimiento de los derechos de las personas independientemente de su condición migratoria, su inserción en un discurso de seguridad nacional y la exclusión política de los migrantes, así como su tendencia a criminalizar la migración irregular, la falta de una legislación consecuen- te con el debido proceso y, consecuentemente, las deportaciones arbitrarias. Todo esto unido a la concentración de los poderes de decisión en materia migratoria de la Secretaría de Gobernación, cuyos funcionarios han ejercido su autoridad de manera discrecional.

Estas críticas fueron señaladas por diferentes actores. Tanto desde la sociedad civil como desde la academia y los organismos de defensa de los derechos humanos alzaron voces que reprochaban al Estado mexicano sostener una actitud diferenciada en su consideración de los migrantes, aplicando a los que recibía un rasero muy diferente al que reclamaba para sus nacionales en el exterior. Aunque estos actores sociales tuvieron poca incidencia en los procesos legislativos de reforma

¹⁰ Entre otras causas de negación de entrada a México, en la LGP aparecen las *generales* (inexistencia de reciprocidad internacional en la admisión de nacionales y necesidad de mantener el equilibrio demográfico) y las *particulares* (infracción de la ley o malos antecedentes en el extranjero, falta de salud física o mental a juicio de las autoridades sanitarias).

constitucional y la Ley de Migración,¹¹ interesa resaltar la importancia de esta discusión pública del problema, ya que la circulación de estos “contradiscursos” en el espacio público influyen en la modificación del imaginario social —constituido a lo largo de varios siglos— sobre la migración y los migrantes, y a la difusión de nuevas construcciones simbólicas que pueden contribuir a una redefinición de la identidad nacional mexicana. Esta identidad nacional se ha definido históricamente en una oscilación entre la filia y la fobia al extranjero (Salazar, 2006), donde la idea de lo propio ha instituido la frontera con el otro (extranjero) a partir de estereotipos, prejuicios y, en no pocos casos, discriminación. Dentro de estas construcciones discursivas, las fobias por las inmigraciones “no deseables” (campesinas, indígenas, centroamericanas) han coexistido siempre con la aceptación de una migración “deseable” y deseada (blanca, europea y educada).¹² En particular, las migraciones centroamericanas han sido vistas como competencia a los nacionales en el mercado de trabajo; lo que unido a una tradición de discriminación racial arraigada en la sociedad mexicana ha contribuido al rechazo hacia la migración de tránsito irregular y a aquellos de sus grupos que deciden permanecer en México (Tinoco, 2012).

No obstante, en cuanto a la nacionalidad, la Constitución mexicana (a diferencia de la alemana) siempre ha adherido el principio *ius soli* ya que el artículo 30 reconoce como mexicanos por nacimiento a todos los nacidos en el territorio, independientemente de la nacionalidad de sus padres, a los hijos de mexicanos (por nacimiento o naturalización) nacidos en el extranjero y a los nacidos a bordo de embarcaciones y aeronaves mexicanas. Mientras que la naturalización se otorga por residencia (mayor a cinco años) con acreditación de que se habla español, se conoce la historia del país y se está integrado a la cultura nacional.¹³

¹¹ En el informe preparado por Sin Fronteras, *Alcance de la reforma constitucional en derechos humanos y la normativa en la agenda migratoria* (México, DF, 2013), se puede apreciar cómo de las ONG especializadas en materia de migración, sólo participaron mayoritariamente las del DF (Sin Fronteras, 2013: 10).

¹² “En una investigación realizada por el CIDE (2010) se expone que los extranjeros que [hoy] gozan de mayor empatía son los no latinoamericanos, principalmente estadounidenses y españoles; en contraste, las percepciones menos favorables se dirigen a las personas de origen guatemalteco y colombiano” (Tinoco, 2012: 63).

¹³ Para esta acreditación se aplica un cuestionario sobre cultura e historia general de México. El requisito de residencia se acorta a dos años por ser descendiente directo

En los últimos años es posible apreciar un cambio en la aproximación del Estado mexicano al problema de la migración, tanto a nivel normativo como al de la política pública: a partir de las críticas a sus políticas y prácticas, y frente a las nuevas circunstancias de cambio y complejización de una migración que muestra la confluencia de grupos de refugiados, migrantes de tránsito y un crecimiento de migrantes provenientes de América Latina, el debate sobre los derechos de los inmigrantes se intensifica.¹⁴ Asimismo, el gobierno mexicano ha firmado los tratados, protocolos y convenciones internacionales e interamericanas de derechos humanos, así como los muchos acuerdos y protocolos dedicados a la protección de grupos vulnerables (mujeres, niños) y al combate a la trata de personas y la discriminación. En particular no sólo ha suscrito, sino promovido activamente la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* (enfocada específicamente a la protección de los derechos humanos, y el acceso a la salud, educación, y la protección física y psicológica de las personas migrantes), por lo que se ha visto compelido a asumir los compromisos adquiridos por la firma de estos acuerdos y, en consecuencia, modificar su legislación en materia de migración. En este sentido, la innovación más sustancial que se ha producido en la política migratoria del Estado mexicano es, sin duda, la Ley de Migración.

La Ley de Migración, de 2011

Promulgada en 2011, entra en vigor a finales de 2012. Con ella se modifica el panorama migratorio en México ya que deroga las disposiciones contenidas en la antigua Ley General de Población —instrumento regulador de los procesos migratorios en México por más de 30 años—. Con ella también se busca la simplificación y unificación

o cónyuge de un mexicano, por tener hijos mexicanos, ser originario de un país latinoamericano o de la Península Ibérica o cuando se hayan prestado servicios extraordinarios al país; y para los que son adoptados por nacionales es suficiente un año de residencia en el territorio (Ley de Nacionalidad).

¹⁴ Impulsado, además, por el aumento del activismo y la visibilidad de los mexicanos residentes en Estados Unidos.

de la normatividad de los asuntos migratorios bajo una ley única que pretende hacer más eficientes los procedimientos administrativos, así como adecuar la política migratoria mexicana a los nuevos estándares del discurso transnacional.

En sus “Disposiciones preliminares” declara la condición del territorio mexicano como “país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes” (Art. 2º) y establece los principios básicos en los que se fundamenta su política al respecto. Estos principios son: el respeto irrestricto a los derechos humanos de los migrantes (nacionales y extranjeros), la aplicación de los mismos criterios y garantías que México reclama para sus ciudadanos en el exterior, la integralidad en el abordaje de la problemática migratoria —en correspondencia con la complejidad de la movilidad internacional—; la corresponsabilidad con otros estados, y la hospitalidad y solidaridad.

También entre sus objetivos se propone facilitar la movilidad de personas en un marco de orden y seguridad, aceptando la complementariedad de mercados laborales regionales, la igualdad constitucional de derechos para nacionales y extranjeros, el reconocimiento y respeto a los valores de los inmigrantes y la priorización de la unidad familiar, así como los intereses de los niños como criterios para la internación y la estancia; la promoción de la integración social y cultural de los extranjeros, y la simplificación del retorno y reintegración de los migrantes mexicanos. La nueva ley refrenda además la obligación del Estado de garantizar igualdad de trato a los migrantes y el ejercicio de sus derechos sociales económicos y culturales, así como el acceso a servicios educativos y de salud, impartición de justicia, etcétera, independientemente de su situación migratoria.

Como puede apreciarse, en la letra de la ley está muy claro el compromiso con una perspectiva de derechos humanos y con los principios refrendados por la comunidad internacional y los actores dedicados a la defensa y protección de los migrantes. No obstante, el marco general en el que se encuadra desde el primer artículo la regulación del ámbito migratorio incluye no sólo el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes sino también su “contribución al desarrollo nacional y *la preservación de la soberanía y la seguridad nacional*” (Art. 1º, cursivas propias). Ello supone una seria limitación, ya que

la subordinación de la protección de derechos a la soberanía y la seguridad nacional sigue dando pie a la criminalización de la migración irregular, a la intervención de aparatos policiales y a las detenciones arbitrarias y otras violaciones a los derechos de los migrantes (Arias y Carmona, 2012). Asimismo, el artículo 11 de la Constitución sigue mencionando a “extranjeros perniciosos residentes en el país”, una figura claramente discriminatoria y el artículo 33 todavía mantiene la facultad del Ejecutivo para expulsar del territorio a los extranjeros (aunque con fundamento en la ley) y sigue negando cualquier derecho político a los no mexicanos dado que prohíbe expresamente que se involucren en los asuntos políticos del país. Estos preceptos no sólo van en contra de los derechos humanos de los migrantes sino de los nuevos valores culturales de la globalización que entienden la migración como uno más de los derechos de las personas y se inclinan cada vez más a otorgar derechos políticos a los inmigrantes.¹⁵

Estas limitaciones conviven con otros aspectos de la ley más congruentes con un cambio en los principios; entre ellos podemos señalar que se dedican títulos específicos a la protección de los migrantes en tránsito —en especial a aquellos en situación irregular—, así como a los derechos y obligaciones de los migrantes, y se expresa la intención de cooperar con la sociedad civil en estos asuntos. En cuanto a las reglas de actuación de las autoridades migratorias, existe un avance respecto a la LGP, ya que establece las atribuciones de cada una de las autoridades migratorias y la profesionalización y certificación de su personal. Especifica los requisitos de admisión para extranjeros y, en un esfuerzo por simplificar los procedimientos y hacerlos más acordes con los nuevos principios de la ley, se modifican las categorías migratorias (que se reducen a tres,¹⁶ respecto a la LGP). Asimismo, establece sanciones (y tipifica como delito migratorio) a la trata de personas. Con todo ello, no debe olvidarse que para que estos principios se cumplan realmente es necesario un cambio en la mentalidad y los comportamientos de los

¹⁵ No sólo en Alemania (como se verá a continuación) sino también en América Latina varios son los países que conceden derechos políticos a los inmigrantes. Chile y Uruguay otorgan derecho a votar en elecciones presidenciales, luego de ciertos años de residencia, y Argentina y Bolivia conceden a los migrantes el derecho a votar en elecciones municipales o provinciales.

¹⁶ Visitante, residente temporal y residente permanente.

funcionarios y autoridades que tratan con los migrantes, lo cual —como sabemos— es un proceso mucho más difícil y de más largo plazo que la promulgación de una ley.

Finalmente, los cambios en la legislación migratoria no se limitan a la dimensión normativa y procedimental (nueva ley) sino que abarcan también el ámbito institucional (creación de la Fiscalía Especializada en Delitos cometidos en contra de Inmigrantes, la reestructuración del Instituto Nacional de Migración y la capacitación de sus funcionarios) y la dimensión simbólica (nuevos valores y principios en cuanto a los criterios de admisión, los derechos humanos y la protección a las personas migrantes). Asimismo, se han comenzado a implementar algunos programas que intentan acercar el tratamiento a los migrantes a los preceptos de la nueva ley. Entre ellos se encuentran los programas de regulación migratoria¹⁷ —a través de los cuales se ha conseguido regularizar la situación de muchos extranjeros que residían en México sin la documentación necesaria— y otros más específicos como:

1. La creación de los Grupos Beta (enfocados en la atención humanitaria a migrantes concentrados en las zonas fronterizas y lugares de tránsito).¹⁸
2. Oficiales de Protección a la Infancia (creados a partir de *Nuevo Modelo de Protección para Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no Acompañados*, de 2007) cuyo objetivo es garantizar el respeto a los derechos humanos de niños y adolescentes migrantes, y
3. El Programa Frontera Sur (encaminado a facilitar la documentación de los flujos en la línea sur, dar mayor protección a los derechos humanos de los migrantes y aumentar la seguridad fronteriza).

A pesar de estos avances, aún falta mucho por hacer en el ámbito de las políticas públicas y los mecanismos e instancias adecuados para el ejercicio efectivo de los derechos plasmados en la ley. En

¹⁷ Se realizaron en los años 2000, 2001, 2003, 2005, 2006 y 2008 (Sin Fronteras, 2012).

¹⁸ Aunque fueron creados desde 1994, su fundamento legal se recoge en el artículo 71 de la Ley de Migración.

la actualidad, las instituciones estatales involucradas en los asuntos migratorios todavía siguen priorizando la atención a los migrantes mexicanos en Estados Unidos y el control de la inmigración irregular, mientras que las políticas públicas enfocadas a los transmigrantes y los inmigrantes son muy escasas (casi inexistentes).

Fuera de los programas del Instituto Nacional de Migración (dedicados más a la protección que a la inclusión), sólo en algunos estados las Comisiones Estatales de Derechos Humanos desarrollan algunas acciones enfocadas a los migrantes como asesoría jurídica y acompañamiento en casos de violaciones a sus derechos. En la Ciudad de México, en 2010 el Gobierno del Distrito Federal creó el programa *Ciudad Hospitalaria, Intercultural y de Atención a Migrantes en la Ciudad de México*, el cual, aunque muy enfocado a la migración interna y a la defensa de las comunidades indígenas, se sustenta en una concepción de convivencia pluricultural y pluriétnica, orientada al diálogo intercultural y avanza hacia una política de protección en alimentación, salud, asesoría jurídica y a la inclusión de los inmigrantes en los apoyos para el desarrollo de proyectos productivos (Tinoco, 2012).

Alemania: un país de migración

Desde principios del siglo xx Alemania ha sido receptor de migración laboral europea, en especial de países vecinos como Polonia. No obstante, las características del Estado migratorio alemán se fijan después de la Segunda Guerra Mundial y se consolidan con la caída del Muro de Berlín, momento que marca el comienzo de la etapa actual de la inmigración hacia ese país. La migración a gran escala tuvo lugar en las dos primeras décadas de la posguerra. Estos flujos estaban compuestos principalmente por ciudadanos de otros países europeos y de países mediterráneos. A principios de la década de 1980 se produjo un cambio hacia un flujo más heterogéneo, con la adición de inmigrantes procedentes principalmente de África y Asia. En la actualidad, Alemania es el país con los mayores flujos migratorios en Europa, tanto de llegada como de salida; de hecho, en la parte occidental de Alemania, el porcentaje de extranjeros es igual al de Estados Unidos y el doble

que el de Reino Unido y Francia (Birsl y Solé, 2004). Las muestras de mestizaje cultural que podemos ver en algunas ciudades alemanas, personificadas por los turco-alemanes, son la prueba de los irreversibles cambios que la inmigración ha causado a la estructura social alemana (Paul, 2003).

Previo a la Ley Orgánica Federal sobre Inmigración de 2004,¹⁹ el Estado alemán nunca había contado con una legislación integral para el manejo de la migración (tarea que hasta esa fecha había sido manejada mediante políticas aisladas de asilo y reclutamiento de trabajadores invitados). Por lo que, similar al caso mexicano, no podemos hablar de una “nueva” ley de migración, sino de una primera ley explícitamente sobre migración. En el caso germano, la falta de una política migratoria integral se debía en gran parte a la difícil tarea de lograr reformas fundamentales a un Estado de bienestar robusto y al tozudo discurso de un imaginario social que, ignorando la realidad demográfica de la sociedad teutona, se empeñaba en decir que Alemania no era un país de migración. En la nueva ley de 2004, Alemania pasó de ser un país sin una ley de migración a erigirse oficialmente en “un país de migración” y, de ser un país de trabajadores invitados a uno con una población inmigrante permanente; una transición que está poniendo a prueba la habilidad de la sociedad alemana para recomponer su imaginario social en torno a la migración.

Históricamente, la política migratoria alemana (o la falta de una) estaba motivada principalmente por la demanda de mano de obra y las necesidades y exigencias del mercado, por ello se basó en una lógica de programas de trabajadores invitados. Incluso hacia finales de la década de 1990, la postura del gobierno alemán partía de la premisa de que Alemania no necesitaba de la migración para continuar su desarrollo como sociedad (Birsl y Solé, 2004). La posibilidad de convertirse en una sociedad multicultural no figuraba en el debate público acerca de la llegada de extranjeros. No obstante, la realidad dictaba que una gran parte de esos trabajadores invitados permanecían en el país y en la sociedad alemana, a pesar de lo cual muchos de ellos,

¹⁹ *Zuwanderungsgesetz*, cuya denominación completa sería: Proyecto de ley sobre el encauzamiento y la limitación de la inmigración, sobre la reglamentación de la residencia y la interacción de ciudadanos de la Unión Europea y los extranjeros.

después de más de una década de estancia, no hablaban alemán, vivían y se educaban en áreas segregadas, sus niveles educativos y de empleo eran significativamente más bajos que los de los nacionales y tenían una alta dependencia de las prestaciones del Estado de bienestar (Reiterer, 2010).

Siendo así, dos de las razones principales detrás de la creación de una ley migratoria integral fueron lograr el reconocimiento oficial de la República Federal de Alemania como una nación de inmigración y por consiguiente dotar al Estado alemán con un marco jurídico acorde con esa realidad. La ley busca reconocer la realidad migratoria del país y ayudar a resolver problemas prácticos relacionados con la migración; promover una inmigración “regular” de migración económica; darle un significado más específico a lo que se pretende dar a entender por *integración de inmigrantes*; cumplir con las obligaciones humanitarias contraídas y frenar la inmigración ilegal y el abuso del asilo político (Paul, 2003).

La ley simplifica los trámites administrativos, ya que reduce de cinco a dos los permisos de residencia: tiempo limitado y tiempo ilimitado; el permiso de trabajo y el de residencia se tramitan ahora en un solo acto administrativo. En cuanto a los derechos sociales, las reformas migratorias alemanas no hacen más que ofrecer a otros inmigrantes los beneficios que antes estaban reservados exclusivamente a inmigrantes alemanes étnicos.²⁰ También se introdujo en la ley la posibilidad de reclutar inmigrantes altamente cualificados de países no-comunitarios, los cuales pueden obtener un permiso de residencia permanente al instante y traer a sus familias, que también tendrán acceso al mercado laboral (Kleiner, 2004).

Estos cambios son el resultado de un extenso debate tanto en los escaños de los órganos legislativos del gobierno germánico, como en las sillas de las aulas de las universidades y los sillones de los cafés, sobre la viabilidad y los beneficios de mantener una ciudadanía exclusiva-étnica u optar por una inclusiva-multicultural. Los cambios

²⁰ Esta categoría se refiere a personas de descendencia alemana que nacieron fuera de territorio alemán, principalmente en Rumania, Polonia y los territorios de la otrora Unión Soviética y Checoslovaquia. Esta clasificación distintiva incluye acceso automático a la ciudadanía alemana y programas especiales de integración.

en política migratoria expresan un cambio del imaginario respecto a lo que es ser alemán y quién merece ser alemán. En este sentido, si bien ya están en marcha cambios notables en el ámbito imaginario (Alemania es oficialmente un país de migración), las políticas de integración de nuevos inmigrantes y los descendientes de flujos migratorios anteriores continúan restringidos a esfuerzos regionales, ya que las reformas no han sido aceptadas del todo por algunos sectores importantes de la sociedad alemana. Existen fuerzas políticas conservadoras que no aceptan del todo describir a Alemania como un país de inmigrantes. Estos grupos continúan bloqueando las reformas necesarias para satisfacer las necesidades de recursos humanos de la economía alemana y dar paso a la construcción de una sociedad multicultural (Schierup *et al.*, 2006: 161).

¿Quiénes son los deseados y los no deseados del Estado migratorio alemán? En el imaginario social, la imagen del extranjero fue construida como amenaza, idea que se origina en el temor a una “desalemanización” de la sociedad teutona y una fractura del Estado de bienestar. Como en el caso mexicano, encontramos un tipo de “restrictividad selectiva” que define al inmigrante “deseado” y “no deseado”, en este caso basada en la capacidad y disposición del inmigrante de integrarse económica y culturalmente.

Algunos de los parámetros importantes que toma en cuenta el régimen migratorio alemán para determinar la capacidad de integración de un extranjero son: el conocimiento del idioma alemán, la edad y el “nivel de compromiso”. El *nivel de compromiso* se refiere a que los nuevos residentes y ciudadanos legalizados deben demostrar adecuación, tolerancia y disposición a suscribirse a una serie de obligaciones referidas a la regularización de sus actividades laborales y comportamiento social con base en el estilo de vida y el Estado laico, social y pluralista de la Europa Occidental (Paul, 2003: 86). Idealmente, se busca seleccionar inmigrantes fácilmente integrables y que los costos de este proceso no recaigan en el Estado sino en el inmigrante. Se permite la entrada y la residencia permanente al extranjero cualificado, germanoparlante, respetuoso del orden constitucional, que asume el compromiso de renunciar a las prácticas propias de su lugar o cultura de origen que atenten contra los de-

rechos humanos. Es decir, se ofrece acceso a la comunidad política alemana a cambio de integración sociocultural y económica (Paul, 2003: 86).

Además de la nueva ley, las principales innovaciones institucionales en la composición de la política migratoria alemana se concentran en tres áreas: ciudadanía, programas de integración y coordinación a nivel Unión Europea.

Innovación en la ciudadanía alemana

Históricamente, el acceso a la ciudadanía alemana ha sido sumamente restringido debido en gran parte a su orientación a deliberaciones étnicas. Hacia finales de la década de 1990, este país tenía los niveles más bajos de naturalización de Europa Occidental, a pesar de ser uno de los países europeos con más extranjeros. En 1998, con una población extranjera de alrededor de 8 millones, solamente el 1% de la población alemana era naturalizado (los índices de naturalización eran menores a 0.5% anual). En ese entonces, el discurso hegemónico oficial del gobierno alemán aseguraba que Alemania no era un país de migración permanente y que la apertura de la ciudadanía mandaría un mensaje contradictorio e innecesario. Toda la inmigración que llegó antes del 2000 fue tolerada bajo el supuesto de que eventualmente regresaría a sus lugares de origen. Por ello, las políticas migratorias dificultaban la inmigración permanente de extranjeros que no tuvieran descendencia alemana, con excepción de refugiados políticos y de la reunificación familiar (Meyer, 2004).

En los últimos 13 años, como resultado de las presiones de alemanes y extranjeros proponentes de políticas de integración más acorde con la realidad multicultural de la sociedad alemana contemporánea (Klop, 2002: 14), la ciudadanía alemana ha sido sometida a una recomposición importante desacoplándola de su concepción etnocultural. La Ley de Ciudadanía que entró en vigor en el 2000 representa un cambio significativo hacia una ciudadanía *ius soli*; a pesar de ello, las negociaciones entre las coaliciones políticas dieron como resultado el rechazo de la doble ciudadanía.

En la actualidad, el tema de la ciudadanía sigue desarrollándose entre la controversia y debate. El referente etnocultural parece la explicación más obvia sobre la falta de tolerancia a la doble nacionalidad. Sin embargo, este argumento ignora los cambios en la cultura política alemana desde 1945, olvida la división de Alemania hasta 1989 y las rápidas reformas subsiguientes en la Ley de Nacionalidad, las cuales permiten la naturalización desde 1993 (Faist y Gerder, 2006: 114). La desacreditación de la concepción étnica de membresía nacional por la experiencia del Tercer Reich (sus tendencias expansionistas e ideas de superioridad étnica) no es el único factor que afecta la apertura de la ciudadanía. También influye el compromiso de Alemania Occidental de desarrollar una sociedad democrática e igualitaria por medio de un sistema de bienestar generoso y la promulgación de una Constitución en 1949 (llamada Ley Fundamental); elementos que pasaron a ser un aspecto central de la identidad de Alemania Occidental. Una identidad imaginada desde un patriotismo constitucional que reemplazara los lazos de lealtad basados en etnicidad (Boswell, 2003). Aunque la naturalización de extranjeros fue una excepción hasta la década de 1980, los residentes permanentes tenían casi todos los derechos sociales y beneficios de los ciudadanos. De la década de 1970 en adelante, los derechos de los inmigrantes fueron expandidos para incluir casi todos los beneficios de los nacionales en cuestiones de acceso al sistema de bienestar, educación, salud y empleo, con lo cual el Estado alemán ofrece una “ciudadanía social” que no otorga todos los derechos políticos pero ofrece una membresía permanente y un esfuerzo igualitario en derechos sociales, entre alemanes y extranjeros.

Bajo la nueva Ley de Ciudadanía, los extranjeros con ocho años de residencia en el país tienen derecho a la naturalización si comprueban que pueden (y podrán) sostenerse económicamente, no hayan sido procesados jurídicamente por ofensas graves, cuenten con conocimiento básico del idioma alemán, declaren lealtad a las leyes del Estado alemán y renuncien a su nacionalidad anterior. Los hijos de extranjeros naturalizados con al menos un padre que haya nacido en Alemania y que tenga por lo menos ocho años de residencia tienen la nacionalidad por nacimiento, siempre que renuncien a la ciudadanía de sus padres antes de la edad de 23 años (de lo contrario pierden su derecho a la ciudadanía alemana).

A pesar de estos cambios hacia una ciudadanía más flexible, que sin duda ha sido de gran importancia para los hijos de inmigrantes nacidos en Alemania, este país continúa tendiendo una de las ciudadanía *de jure* más restrictivas de Europa, ya que, al menos en principio, la doble ciudadanía no es tolerada. Por otra parte, la legislación y la eventual práctica de la legislación se han visto mediadas por una política partidista sumamente populista y competida que ha determinado en gran medida el rumbo que el régimen migratorio alemán ha tomado con respecto a la integración de inmigrantes.

Programas de integración

El cambio de discurso oficial que acompañó las reformas a las leyes de ciudadanía y migración también permitió en el campo legislativo la discusión del tema de la integración. El argumento de las fuerzas políticas conservadoras en relación a la apertura a mayor migración es que primero se deben tomar medidas para asegurar la integración²¹ de la población extranjera actual antes de recibir más, por lo que el gobierno alemán busca enfatizar la “capacidad de integración” (*Integrationsfähigkeit*) de la migración que recibe formando un vínculo más estrecho entre inmigración e integración (Heer, 2004) creando, por ejemplo, canales de entrada que enfatizan la selección de inmigrantes más cualificados o la aplicación de cursos y pruebas de idioma en los países donde se originan los flujos migratorios. Actualmente, este tipo de programas son ofrecidos en las principales regiones donde habitan alemanes étnicos.

Aunque presentes en los discursos de los diferentes actores involucrados en hacer política migratoria, los derechos humanos de los inmigrantes no son el motor principal en los cambios en el tema de la integración. Son las variables económicas, en especial la inclusión de

²¹ Por *integración* se refieren a que “la base para la convivencia no es una arbitrariedad multiétnica, sino el orden de valores de la cultura cristiana occidental, que ha sido formada por la cristiandad, el judaísmo, la filosofía antigua, el humanismo, el derecho romano y la Ilustración”. Es decir, para estas fuerzas políticas conservadoras, la integración implica bastante más que una integración funcional en el sistema económico y social. Pide más bien una integración normativa en el orden de valores vigente, que debería ser la *Leikultur* alemana como una variante de la cultura europea (Paul, 2003).

la población extranjera de manera permanente en el mercado laboral nacional, la principal fuerza detrás de la política migratoria. Por ejemplo, el aumento de los logros educativos de los descendientes de inmigrantes es un aspecto clave de los programas de integración, ya que el bajo desempeño educativo y de manejo del idioma alemán son considerados como los principales obstáculos para la integración laboral.

Una innovación institucional para facilitar la integración laboral y a la vez fomentar la integración social de las minorías étnicas y culturales son los programas de capacitación lingüística.²² Aparte de su financiamiento, otro tema crítico con respecto a estos programas son: su capacidad de abarcar el variado espectro de países de origen, idiomas y niveles de educación formal entre sus participantes. Las capacidades de los inmigrantes varían considerablemente, por lo que el diseño de estos programas es un reto a la flexibilidad del sistema de educación y a la imaginación de los encargados de hacer políticas públicas (Haussermann *et al.*: 76). Cabe notar también que estos esfuerzos buscan complementar las políticas de asistencia dedicados a grupos vulnerables de inmigrantes con programas que toman en cuenta la diversidad de perfiles e intereses dentro de la población inmigrante. Estas políticas buscan alejarse de políticas de integración con tonos caritativos para enfocarse en el empoderamiento de las minorías.

En ciudades con altos índices de población extranjera podemos encontrar esfuerzos innovadores para aumentar la integración política, cívica y social de los inmigrantes. Por ejemplo, en Berlín (la ciudad con la mayor proporción de población extranjera en Alemania) se han desarrollado varios medios políticos informales para permitir una participación indirecta de los inmigrantes en la vida política y cívica de la ciudad, como es el caso de los *paneles de consejo*, formados por representantes electos entre los principales grupos de extranjeros. Su principal función es sugerir temas a la agenda oficial, política oficial, y desarrollar propuestas para la promoción y ampliación de las políticas de integración.

²² Orientados a madres y padres que residen en ciertos distritos de la ciudad con altas concentraciones étnicas y cuya lengua nativa no es alemán. La enseñanza va más allá del idioma, ofreciéndoles cursos acerca de la sociedad, cultura y el funcionamiento de las instituciones alemanas, recorridos por la ciudad y visitas a museos.

Conclusión (un acercamiento a la comparación de los casos)

Los procesos migratorios actuales han visibilizado el impacto de los migrantes no sólo para las zonas de recepción sino para sus países de origen. La constante negociación del ámbito imaginario ha tenido como respuesta modificaciones al debate sobre migración que, a su vez, ha contribuido a la producción de innovaciones institucionales sobre la “ciudadanización”, el reconocimiento formal y la extensión de los derechos civiles, sociales, económicos, políticos y culturales de los migrantes. Un efecto colateral de estas innovaciones ha sido el empoderamiento de los migrantes como actores en el escenario doméstico.

A pesar de sus diferencias en circunstancias, temáticas y características, los casos presentados nos acercan a dos procesos similares de recomposición de Estados migratorios con relación a la recepción de migración. En ambos casos, esta recomposición ha sido la consecuencia no esperada de la interacción entre los diferentes actores y niveles en que se desarrolla la migración internacional y por el surgimiento de nuevos valores y principios que han venido a impulsar un reacomodo de la visión del “extranjero”, ya no como amenaza, sino como sujeto de derechos. Desde estas nuevas visiones, tanto el Estado alemán como el mexicano han sido empujados a revalorar su papel como Estados migratorios y a dibujar nuevos campos de acción estatal para la protección y otorgamiento de derechos a la población migrante. México, de cara a su emigración, está tomando el papel de Estado migratorio transnacional mientras que Alemania, enfrentada a inmigraciones crecientes, el de un país multicultural de migración permanente.

La promulgación de leyes de migración explícitas y comprensivas es una de las innovaciones más importantes que se aprecian en ambos casos. Ambas legislaciones parten de reconocer la migración como una arista más de sus realidades sociales y, por tanto, la necesidad de elaborar legislaciones integrales específicamente orientadas a los diversos aspectos del fenómeno migratorio. Previo a la promulgación de sus respectivas leyes (en 2004, en Alemania, y en 2011, en México), la administración de los asuntos migratorios se practicaba entre la ambigüedad, discrecionalidad y soluciones a corto plazo. Ambas leyes buscan promover y facilitar la migración regular y ordenada, y

comparten una orientación a la simplificación y la unificación de las normatividades de los asuntos migratorios bajo un solo marco legal. Con respecto a sus políticas de recepción, ambos países se inclinan a dejar atrás prácticas de selectividad, así como atenuar la exclusión social y política de la población extranjera.

En el caso de México, esos principios están basados en un discurso transnacional de derechos humanos y en el imperativo de ofrecer a los inmigrantes —al menos en el ámbito normativo— lo que se exige para los ciudadanos mexicanos en otros países. Ello implica el reconocimiento de la complejidad del fenómeno migratorio, ya que, más allá de la prioridad concedida a la expulsión de mexicanos hacia Estados Unidos, la nueva ley consigna un espacio a la migración permanente y de tránsito.

En el caso de Alemania, el reconocimiento de ser un país de inmigrantes significó un paso crucial para la integración social y política de la población de origen no alemán que vive en su territorio: los migrantes no sólo son trabajadores invitados sino miembros de la comunidad política alemana. A diferencia de México, donde aún no se ha producido la concesión de derechos políticos a los inmigrantes; en Alemania, el tema de la integración de extranjeros no sólo incluye la ampliación de beneficios en cuanto a acceso a derechos económicos y servicios sociales sino también la puesta en marcha de programas de integración (cursos de idioma y cultura alemana), y la creación de instancias de participación política de los migrantes a nivel de los gobiernos locales (paneles de consejo) a través de la elección de representantes de los principales grupos de extranjeros. En el caso de México, a pesar de lo normado por la ley en materia de derechos de los migrantes, no existen aún programas de integración a nivel federal que se orienten a promover la integración socioeconómica de los migrantes ni instancias de participación política para estas minorías. En este punto, el caso alemán puede servir como ejemplo para una discusión respecto a las limitaciones que aún subsisten en la nueva legislación mexicana.

A su vez, en el ámbito de la ciudadanía y la nacionalidad, México cuenta con una legislación más flexible e integradora para los migrantes. Conservando el principio *ius soli*, la legislación mexicana impone a sus inmigrantes requisitos más laxos para la obtención de la nacio-

nalidad mexicana por naturalización y, a partir de 1996, reconoce la doble ciudadanía y aprueba el voto en el exterior para sus emigrantes. Mientras que, a pesar de que la reforma de 1993 permitió los procesos de naturalización, los alemanes siguen atados a ciertas ansiedades y prejuicios del imaginario social de la migración y mantienen una legislación cercana a la ciudadanía étnica, lo que se traduce en una larga lista de condiciones que incluyen la renuncia a la nacionalidad anterior del solicitante. En este punto, la legislación mexicana representa un camino posible para un eventual proceso de flexibilización de la normatividad alemana.

El resultado de las negociaciones dentro de las fuerzas políticas de ambas naciones ha resultado en reformas migratorias que han aumentado la inclusión y la tolerancia, pero que todavía deben profundizarse para lograr mayores cuotas de integración. Mientras la conjunción de migración e integración se vea como un problema de distancia cultural basada en diferencias inmutables entre una supuesta cultura nacional común y culturas “ajenas”, en lugar de como problemas de política pública y migratoria (que abarcan educación, vivienda y acceso a la naturalización y ciudadanía) difícilmente podemos esperar innovaciones sustanciales. La prioridad de los Estados continúa siendo evitar los costos y los riesgos del ingreso no controlado de extranjeros, dejando poco exploradas las oportunidades que la diversidad étnica y la inmigración implican para una sociedad.

Ambos casos son evidencia de que las comunidades políticas están irremediablemente destinadas a cambiar con la creciente llegada de migrantes. Parece lógico pensar que en democracias liberales los mecanismos de participación política y cívica cambien por igual. El potencial de estos cambios tiene que ser reconocido como la base de una redefinición de la cultura política y la ciudadanía en apoyo de políticas de integración social, política y económica de los diversos grupos de inmigrantes. El caso alemán puede servir de referente para los legisladores mexicanos sobre las causas y las consecuencias del crecimiento de una población migrante permanente, mismas que pueden superar las capacidades del Estado migratorio e incluso pasar inadvertidas por décadas. La distancia de casi una década entre las leyes migratorias discutidas sugiere que si bien las innovaciones

institucionales en Alemania pudieron ofrecer insumos para los legisladores y actores sociales en México, la voluntad política de los Estados resulta fundamental para emprender el largo camino hacia una plena inclusión (económica, social, cultural y política) de los migrantes.

Bibliografía

- Arias Muñoz, Karina y Nancy Carmona Arellano (2012), *Evolución y retos del marco normativo migratorio en México: una perspectiva histórica*, Sin Fronteras, Indesol, Oxfam México, México, [<http://www.sinfronteras.org.mx/index.php/es/publicaciones/de-sin-fronteras/informes-anuales-2/21-evolucion-y-retos-del-marco-normativo-migratorio-en-mexico-una-perspectiva-historica>] (fecha de consulta: 12 de diciembre de 2013).
- Boswell, Christina (2003), *European migration policies in flux*. Series en Chatham House Papers, Londres; Berlín, The Royal Institute of International Affairs, European Programme, Blackwell Publishing.
- Brubaker, William R. (1989), *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*, University Press of America, Londres-Nueva York.
- Calderón, Leticia (coord.) (2004), *Votar en la distancia: la extensión de los derechos políticos a migrantes. Experiencias comparadas*, Instituto Mora, México.
- Castillo Manuel A. (2000), “La política de inmigración en México: un breve recuento”, en Manuel A. Castillo, Alfredo Lattes y Jorge Santibáñez (coords.), *Migración y Fronteras*, Asociación Latinoamericana de Sociología/El Colegio de la Frontera Norte/El Colegio de México/Plaza y Valdés, México, pp. 457-486.
- Comité de Derechos Humanos de Tabasco (Codehutab), “Análisis de la nueva Ley de Migración”, en [<http://www.codehutab.org.mx/>] (fecha de consulta: enero de 2012).
- Conapo (2004), *La nueva era de las migraciones. Características de la migración internacional en México*, Consejo Nacional de Población, México.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>] (fecha de consulta: 21 de octubre de 2013).
- De Heer, Jan-Coen (2004), “The concept of integration in converging dutch migration and minorities policies”, en Anita Böcker, Betty de Hart e Inés Michalowsk (coords.) *Migration and the regulation of social integration*, IMIS-Beiträge, vol. 24, pp.177-188.
- Faist, Thomas y Jürgen Gerdes (2006), “La doble nacionalidad como un proceso dependiente de la trayectoria”, en A. Portes y J. de Wind (coords.), *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Ángel Porrúa/Segob/INM/Centro de Estudios Migratorios, pp. 97-129.
- González Navarro, Moisés (1993-1994), *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero, 1821-1970*, ts. I, II, III, Centro de Estudios Históricos/INAH, México.
- Guevara, José A. (2011), “Marco institucional y normativo en materia de migración internacional en México. Análisis y propuestas”, Documento de Trabajo 3, julio, Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, AC, México.
- Hollifield, F., James (2006), “El emergente Estado migratorio”, en Alejandro Portes y Josh Dewind (coords.), *Repensando las migraciones*, Serie Migración, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, México, p. 67.
- Ley Fundamental de la República Alemana (2010) [www.btg-bestell-service.de/pdf/80206000.pdf] (consulta: 21 de octubre de 2013).
- Ley de Nacionalidad (1999), Federal Foreign Office [http://www.auswaertiges-amt.de/EN/EinreiseUndAufenthalt/Staatsangehoerigkeitsrecht_node.html] (consulta: 21 de octubre de 2013).
- Ley Orgánica de Migración (2004), Federal Foreign Office [http://www.auswaertiges-amt.de/EN/EinreiseUndAufenthalt/Zuwanderungsrecht_node.html] (consulta: 21 de octubre de 2013).
- Keane, John (2003), *Global Civil Society?*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ley de Nacionalidad (1998), reformada en 2005, [<http://www.sre.gob.mx/index.php/-ley-de-nacionalidad-dof-23011998?start=2>] (consulta: 23 de agosto de 2013).

- Ley de Migración (2011) [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5190774&fecha=25/05/2011] (consulta: 23 de agosto de 2013).
- Levitt, Peggy y Nina Glick Shiller (2004), Conceptualizing simultaneity: A transnational social field perspective on society, *International Migration Review*, vol. 38, núm. 3, Center of Migration Studies of New York, pp. 1002-1039.
- Mármora, Lelio (2002), *Las políticas de migraciones internacionales*, Serie Tramas Sociales, vol. (en la serie) 17, OIM, Paidós, Buenos Aires.
- Morales Vega, Lilia Gabriela (2012), *Categorías migratorias en México. Análisis de la nueva Ley General de Migración*, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. XII, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 929-958, [www.juridicas.unam.com] (consulta: 12 de abril de 2013).
- Palma, Mora (2006), *De tierras extrañas. Un estudio sobre la inmigración en México, 1950-1990*, Instituto Nacional de Migración/Instituto Nacional de Antropología e Historia, DGE Ediciones, México.
- Pardo, A. M. (2013), “Extranjeros en México. Perfil sociodemográfico e inserción laboral”, artículo inédito, mimeo.
- Pérez, Nancy (2010), “La importancia de una ley migratoria en México”, en *Migración y Desarrollo*, vol. 7, núm. 15, segundo semestre, pp. 183-207, México.
- Rodríguez, Ernesto, Salvador Berumen y Luis Felipe Ramos (2011), “Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales”, *Apuntes sobre migración*, núm. 1, julio, Centro de Estudios Migratorios del INM, México [http://www.oxfamMexico.org/wp-content/uploads/2013/06/APUNTES_N1_Jul2011.pdf] (consulta: 12 de agosto de 2013).
- Sin Fronteras (2012), *Los programas de regulación migratoria en México*, Sin Fronteras/IAP, México, [http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1482/Programas_Regularizacion_web_Final.pdf] (consulta: 12 de septiembre de 2013).
- (2013), *Alcance de la reforma constitucional en derechos humanos y la normativa en la agenda migratoria*, México, [<http://www.sinfronteras.org.mx/index.php/es/publicaciones/de-sin-fronteras/infor>

mes-anuales-2/429-alcance-de-la-reforma-constitucional-en-derechos-humanos-y-la-normativa-en-la-agenda-migratoria] (consulta: 12 de mayo de 2013).

Tinoco, Abril I. (2012), “Entre exclusiones e inclusiones: procesos de inserción social de migrantes centroamericanos en el Valle de México”, tesis de maestría, Flacso, México.

United States Census Bureau (2013), America’s foreing born in the last 50 years, [http://www.census.gov/how/infographics/foreign_born.html] (consulta: 21 de octubre de 2013).

El estudio de la calidad de vida desde la mirada de los involucrados: la percepción ciudadana

*Rady Alejandra Campos Saldaña**

En este trabajo se establecen algunas nociones sobre la interpretación del estudio de calidad de vida con dos elementos: uno objetivo, establecido por los factores socioeconómicos; y otro subjetivo, determinado por la percepción que tienen los individuos de sus condiciones de vida. Así, es posible apreciar algunas características que el término *calidad de vida* posee, tales como lo dispersa que es su definición, por los elementos que se integran en ella y su uso habitual. De esta forma, se trata de resaltar la importancia de la percepción del ciudadano al momento de diseñar e implementar las políticas públicas que incidan en mejorar la calidad de vida de la población, como una medida alternativa que acerque a los tomadores de decisiones en la solución de problemas reales.

Palabras clave: condiciones de vida, percepción, desarrollo humano, bienestar, indicadores sociales y económicos, contexto.

The study of the quality of life though the mirror of the involved: citizen perception

Life that has a target element by socioeconomic factors, in addition to a subjective component determined by the individuals' perception of their living conditions. Considering this, it is possible to denote some features that the term has, such as, what is your definition dispersed, by the elements that are part of it and regular use. Thus, it is emanating the importance of citizen perception when designing and implementing public policies that impact on improving the quality of

* Rady Alejandra Campos Saldaña, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, México. Correo electrónico: nibibol@hotmail.com

life of the population, as an alternative measure to approach decision makers in the solution of real problems.

Keywords: living, perception, human development, welfare, social and economic indicators, context.

Introducción

Uno de los grandes dilemas en las investigaciones de la *calidad de vida* es propiamente la definición del concepto por ser éste vago, etéreo, difuso, inclusive a quién involucra, si a los sujetos, a la sociedad o al gobierno. La mayor parte de los estudiosos del tema se preocupan por diseñar instrumentos para medirla, sin profundizar en la compleja naturaleza del concepto. La calidad de vida, como objeto de estudio, dependerá del contexto en donde se ubique, ofreciendo una gran variedad de vertientes de estudio, que seguramente enriquecerán el análisis.

Las numerosas investigaciones existentes de la calidad de vida individual y colectiva permiten abordar este tema como objeto de exploración dentro del campo de los estudios regionales. Por ello este trabajo, en una primera etapa, identifica el objetivo y problema de investigación del tema de la calidad de vida. Seguido de ello, se plantea un acercamiento teórico, a partir de una visión objetiva, en principio, que contempla las condiciones de vida materiales, observables y cuantificables, considerando el aspecto social y el económico; además de la percepción individual de las personas, que integra una visión única del sentir humano en torno a su vida, representada por sentimientos, necesidades y experiencias; una relación social específica y científica entre el sujeto con el objeto que contempla un microestudio regional.

El propósito del presente documento es ofrecer una aproximación al estudio del término *calidad de vida*, a partir de la construcción objetiva y subjetiva emanada de la autopercepción individual y colectiva, además de identificar la forma en que se construye y cómo ésta puede ser objeto de estudio relacionada con el concepto. Se pretende entonces identificar el objeto de estudio para investigaciones futuras, en el marco del contexto regional.

De esta forma, en el apartado 1 se exponen breves antecedentes del concepto *calidad de vida en las regiones*, tratando de enfatizarla

críticamente como la satisfacción de las necesidades básicas, noción multidimensional y unida a la idea de bienestar, considerado como un aspecto subjetivo de la percepción individual, dependiente del contexto, la economía, la cultura y la sociedad. En el apartado 2 se expone la idea de *calidad de vida*, a través de la historia, como el conjunto de condiciones objetivas ligadas a la satisfacción o bienestar individual o colectivo. Posteriormente, en el apartado 3 se realiza una explicación del posicionamiento teórico de la forma en que se puede abordar el estudio de la calidad de vida en México, revisando diversas posturas. En el apartado 4 se brindan algunos datos estadísticos de los últimos años en México, con objeto de mostrar la desigualdad económica y social existente, por regiones. En el apartado 5 se muestran instrumentos y métodos de diversos autores sobre cómo identificar el nivel en la calidad de vida en diferentes contextos; además se establecen algunas propuestas específicas para el diseño de políticas públicas y la recopilación de información ciudadana, para culminar con algunos comentarios generales.

1. Antecedentes

El estudio de la calidad de vida en diferentes regiones del mundo y del país ha sido motivo de numerosas investigaciones, nacionales e internacionales. Es común escuchar en discursos políticos y académicos que es necesario y urgente elevar la calidad de vida de los individuos y de las familias en cada contexto regional, pero enriqueciéndola con la percepción individual de los actores participantes. Sin embargo, no existe una metodología idónea que permita medir o evaluar la calidad de vida en México y en el mundo, debido a la gran diversidad de contextos y a las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas en las que los seres humanos viven.

Fue el economista Arthur Pigou, en la década de 1930, quien expresó en *La economía del bienestar* el nivel de satisfacción de un sujeto con respecto a otro. Ferrán Casas y la Sociedad Internacional de Estudios de Calidad de Vida la definen como “las percepciones, aspiraciones, necesidades, satisfacciones y representaciones sociales

que los miembros de todo conjunto social experimentan en relación a su entorno y dinámica social” (Tonon, 2012: 26). De esta forma, la calidad de vida es limitada por la estructura social, lo que la hace propicia para una diversidad de estudios regionales por los factores y experiencias desarrolladas en torno a la demografía, la cultura, la economía, entre otros.

Con el aumento de la pobreza se ha manifestado, además, que la mayor parte de la población en el mundo no logra satisfacer sus necesidades básicas elementales, aunado a que el deterioro ambiental se ha agudizado, lo que ha afectado severamente la calidad de vida de los individuos de una región, propiciando con ello que el desarrollo económico y regional se vea desfavorecido y opacado en la generalidad de los contextos.

Debido a ello se han desarrollado propuestas para establecer parámetros nuevos y mejores que permitieran realizar el análisis y la comparación del nivel de vida entre los países. Así, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en articulación con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), organizaron a un grupo de expertos que concluyeron en 1961 la incorporación de nueve componentes para determinar el nivel de vida: salud, alimentación y nutrición, educación, vivienda, empleo y condiciones de trabajo, vestido, recreo, seguridad social y libertades humanas.

Estos componentes manifiestan, en cuanto al concepto de *calidad de vida*, “el énfasis en los aspectos cualitativos de las condiciones de existencia, más allá de su valor económico, de la normalización de las necesidades básicas y su satisfacción a través de programas de beneficio social” (Leff, 2007: 309). Sin embargo, estos componentes fueron sustituidos posteriormente por las dimensiones básicas del índice de desarrollo humano determinadas por la educación, la salud y el ingreso.

En el informe socioeconómico Brundtland, mejor conocido como Nuestro Futuro Común, publicado en 1987 por la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se plantea la necesidad de reducir los niveles de pobreza y marginación, así como mejorar los niveles de educación y una nueva

forma de afrontar el déficit de calidad de vida de los sujetos (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, 1988). La sociedad del conocimiento se encuentra así con muchos vacíos, que se han tratado de llenar privilegiando a la economía y aumentando con ello la marginación en otras dimensiones del ser humano.

Por ello, hablar de calidad de vida debe involucrar una visión integral, una mirada multifactorial que considere, desde el entorno ambiental hasta la satisfacción personal y la superación progresiva en cada aspecto de su vida, pero no sólo desde los indicadores sino también desde la percepción propia de los sujetos, aspecto que en este trabajo se manifiesta de manera preponderante.

2. Algunas aportaciones conceptuales sobre la calidad de vida en regiones diversas

Nuestra realidad está sumida en una profunda crisis. Una realidad que añora por una situación social, cultural, ambiental, económica más justa, más equitativa, realmente equilibrada. Existen variadas razones para considerar que el desarrollo de cada persona depende básicamente del grado de bienestar integral que posea de manera individual. Bienestar que, muchas veces, es sinónimo únicamente de crecimiento económico, pero como una condición del desarrollo (Boisier, 1997: 11). Ahora bien, el desarrollo de un individuo no puede ser concebido desde una única premisa; existen una serie de elementos que deben ser tomados en cuenta, los cuales darán una visión más aproximada del estado de progreso de los sujetos.

El término *calidad de vida* no es nuevo. Desde la antigüedad, con Platón y Aristóteles, puede considerarse como el grado de bienestar al que aspira todo ser humano. Sin embargo, comienza a acuñarse con mayor fuerza desde la década de 1960, con un grupo de investigadores interdisciplinarios reunidos en los grandes institutos de investigación tecnológica y social. Hablar de *calidad*, por su significado, hace pensar en la excelencia, asociada con las características humanas y los valores positivos como la felicidad, el éxito, la salud, la riqueza y la satisfacción; mientras que el complemento “de vida” indica que el

concepto concierne a la misma esencia o aspectos esenciales de la vida humana.

Cuando se habla de *calidad* no se puede dejar de asociarla a conceptos como estilos de vida, bienestar, condiciones de vida, nivel de vida, entre otras. Se ve, entonces, que el concepto *calidad de vida* no tiene una historia reciente. En la década de 1980 se concibió como parte de las estrategias políticas de los gobiernos al evocar sus intenciones de bienestar individual y colectivo como fin común. Se inicia, además, en el ámbito ambiental y con discursos que conlleven a la mejora del entorno, como parte de un progreso en la vida humana, cuya calidad se ha visto afectada a consecuencia de la era industrial, que llevaron a la sociedad a dar sus primeros pasos hacia la consolidación de una sociedad del riesgo mundial.

En este sentido, “la comunidad experimenta un destino que al no reconocer fronteras en la amenaza percibida, despierta una conciencia común cosmopolita capaz de suprimir hasta la fronteras existentes entre el hombre, las bestias y las plantas” (Beck, 2008: 87). Las fronteras que se ven permeadas por la influencia de los supuestos desarrollistas que privilegian el aspecto económico sobre el verdadero bienestar de las personas. De esta manera, surge la necesidad de estudiar el concepto de calidad de vida, que cobra un doble sentido. Por un lado, la medición a través de indicadores sociales, instaurados en las herramientas e instrumentos estadísticos, que objetivizan los resultados, y por otro, la noción subjetiva medida a través de lo que las personas sienten, desean y expresan, contemplando sus valores personales.

Así, en la medida que transcurren los años, los indicadores sociales y económicos para estimar este concepto se van perfeccionando; sin embargo, resultan insuficientes debido a las múltiples condiciones locales en las cuales se desarrollan las actividades humanas, y por no contemplar factores propios del sentir individual. Considerando que, “lo local y lo global, como sostiene Robertson, no se excluyen mutuamente. Al contrario, lo local debe entenderse como un aspecto de lo global” (Beck, 2008: 105). De esta forma, es posible realizar un estudio micro, en una región dada, y someterlo a consideración para establecer relaciones que contribuyan al estudio de las condiciones de vida, en un aspecto macro.

Actualmente, aunque no existe un consenso general sobre este término, se encuentran diversos modelos conceptuales de calidad de vida, que contemplan aspectos individuales y/o personales, por una parte, y condiciones externas ambientales, culturales, demográficas y sociales de un espacio determinado, por otra. Se identifican así, incontables definiciones unidimensionales, multidimensionales, enmarcadas en condiciones objetivas o en subjetivas.

Si consultamos a la Organización Mundial de la Salud (2002), define la calidad de vida como “la percepción que un individuo tiene de su lugar en la existencia, en el contexto de la cultura y del sistema de valores en los que vive y en relación con sus objetivos, sus expectativas, sus normas, sus inquietudes”. Es, pues, una reflexión acerca del papel que juega cada individuo, de acuerdo a normas y reglas establecidas por la sociedad en la que vive, el rol que desempeña, la identidad o identidades que se construye en su ir y venir por el mundo, además de valorar el amplio contexto en el que confluye con los otros. Manifiesta la percepción del individuo en su posición en la vida, en el contexto cultural y social.

El Diccionario de la Real Academia Española (2003) define *calidad de vida* como el “conjunto de condiciones que contribuyen a hacer agradable y valiosa la vida”. Esta definición expone los medios, herramientas y factores que contribuyen a la satisfacción de las necesidades básicas de cada individuo. De esta manera, también es necesario lograr una articulación de los deseos, necesidades y derechos de las personas. Así, se dice que:

La calidad de vida no sólo suma a la satisfacción de necesidades básicas las aspiraciones culturales, sino que las amalgama en un proceso complejo y multidimensional. La calidad de vida abre una perspectiva para pensar la equidad social en el sentido de la diversidad ecológica y cultural. La calidad de vida no se aquilata en los niveles de ingreso, los salarios reales y las normas de satisfacción de necesidades, establecidos científicamente y distribuidos como cuotas de bienestar por el Estado. La calidad de vida no se mide por un patrón homogéneo de bienestar, y por ello no admite la planificación centralizada de las condiciones de existencia de una población culturalmente diversa (Leff, 2007: 313).

Entonces, se considera que la calidad de vida implica la imperiosa necesidad de mejorar aquellas situaciones en las que viven las personas y que incluyan medidas o acciones encaminadas a generar condiciones óptimas de desarrollo humano en donde exista el orden, así como la justicia social, que los lleven a un estado imponderable de bienestar económico, social, cultural, así como les permita realizarse como seres autónomos, satisfechos y felices.

Todo esto, finalmente puede ser considerado para ser estudiado en las regiones locales y globales.

3. El posicionamiento teórico del estudio de la calidad de vida

Las tendencias recientes sobre la naturaleza de la ciencia muestran que han existido enfoques simples como el inductivo, hasta llegar a explicaciones más sofisticadas como el *pensamiento complejo* que permite elaborar explicaciones correctas del actuar del ser humano y sus condiciones de vida, y como menciona Max Neef “un desarrollo a escala humana orientado en gran medida hacia la satisfacción de las necesidades humanas, exige un nuevo modo de interpretar la realidad. Nos obliga a ver y a evaluar el mundo, las personas y sus procesos de una manera distinta a la convencional” (Max-Neef, 1998: 20).

Es en el siglo XIII cuando se dice que el conocimiento es revelado por dioses, como una manifestación de la fe que no se pone a prueba. Surge la idea del ser racional, expresado por primera vez por Descartes con “pienso; luego existo”. De esta forma se acompaña un tiempo de largo enfrentamiento contra la fe, ya que se dice que los sentidos son susceptibles de ser engañados, por tanto, es necesario preguntarse si los sentidos son capaces de explicar la realidad. Así, no se puede tener sentimientos sobre el objeto, apareciendo un nuevo debate entre la objetividad y la subjetividad.

Es preciso considerar que cada individuo tiene una percepción de su relación y satisfacción de necesidades que tendría que ver con su escala de valores y lo que para él representa tener calidad de vida. Lo que resulta importante desde esta perspectiva es:

[...] medir la calidad de vida y por tanto, para juzgar qué tan bien viven las personas, es necesario abordar las percepciones de las mismas acerca de su vida [...] donde el bienestar subjetivo está determinado por la evaluación que hace cada persona con relación a su vida (León, 2008: 3).

Es así como se identifica la calidad de vida del sujeto, desde su particular mirada, aportando elementos de análisis que no son tomados en cuenta por los indicadores económicos.

Por otra parte, después de este periodo, otro acercamiento al tema es el empirismo lógico y el racionalismo, derivados de una misma corriente pero en distintas etapas, generado de la observación de los hechos, para enunciar leyes de la naturaleza que pueden llevar al descubrimiento. El inductivismo ingenuo, sostenido en la idea empírica, plantea que “la ciencia comienza con la observación [...] llegando a enunciados, de los que se derivan las leyes y las teorías que constituyen el conocimiento científico” (Chalmers, 1984: 12).

Este tipo de planteamiento inductivo conduce al razonamiento deductivo donde lo relevante es el objeto, en el cual el sujeto es el encargado de codificar las observaciones, lográndose un conocimiento acumulativo, que es uno de los problemas de este enfoque expresado por Alan Chalmers. Esta premisa permite acercarnos al objeto de estudio, esto es, la calidad de vida, desde una visión objetiva, en la que el sujeto no puede apropiarse de su realidad y la evaluación es llevada a cabo a partir de indicadores sociales y económicos, es decir, éste no participa en la medición, lo que puede pensarse como una realidad incompleta.

Como ser humano se tiene la capacidad de construir enunciados, en la medida que se pueda demostrar que derivan en conclusiones válidas, sin importar su contenido. De esta forma, parece conveniente integrar una visión complementaria de la calidad de vida como “un término multidimensional de las políticas sociales que significa tener buenas condiciones de vida objetivas y un alto grado de bienestar subjetivo y también incluye la satisfacción colectiva de necesidades...” (Palomba, 2002: 3), considerando así, por un lado a los indicadores y por otro a la percepción del sujeto.

Entonces surgen dudas: ¿en qué programa milita el objeto de estudio?, ¿cuál es la teoría de la región objeto de estudio? Kuhn expone

la recuperación de paradigmas que tratan de explicar una realidad visible, formas de ver el mundo, cosmovisiones o cosmogonías. Todo avance de la humanidad implica conocimiento acumulable en el tiempo, lo que involucra la generación de crisis que permiten la aparición de nuevas teorías, gestándose una revolución de la ciencia e interrumpiéndose el periodo de la ciencia normal. Kuhn apunta hacia una tensión entre la estructura y la acción.

Se trata entonces de romper con toda generalización. La calidad de vida no es igual en una región y en otra, las motivaciones que subyacen para cada individuo en la valoración de su vida son distintas. No existe una única perspectiva que explique en todas sus dimensiones este término, ya que la tensión existente entre el actor y las estructuras limita a éste a poder transformar su realidad.

Debido a ello, parece importante evidenciar que la conceptualización de la calidad de vida de los sujetos se puede caracterizar a partir de diferentes enfoques, entre ellos la postura epistemológica pospositivista, ya que ella establece que sobre un objeto caben diferentes interpretaciones válidas, diversos lenguajes y apuesta al diálogo de las múltiples voces que hablan acerca del objeto y no se cree en la posibilidad de encontrar un lenguaje privilegiado para la descripción de la realidad en las condiciones de vida de los individuos, pero esto como un primer intento de acercamiento al objeto de estudio por parte del investigador.

Hay algunas posiciones que parecen ubicarse en el nivel micro, lo que involucra hablar del agente (sujeto) y el nivel macro relacionándolo con las instituciones. En cuanto a la relación de la acción y la estructura, en primera instancia como lo menciona Palacios retomando a Giddens: “la acción tiene dos elementos: la razón que los actores brindan para explicar su actividad, o sea, la racionalización de la acción; y las necesidades o motivos que la generan, es decir, la motivación de la acción” (1999: 64). Esto precisamente se refiere al tiempo que dura una conducta humana, que encausa al individuo a que perciba su forma o condiciones de vida de una manera muy particular y diferente al resto de los individuos.

Desde la teoría accionalista, Giddens dice que “las teorías son integradas por medio de la acción y la acción se conforma estructuralmente” (Palacios, 1999: 60). En la teoría accionalista los encargados

de conformar la estructura son los sujetos; cosa que no sucede con la teoría estructuralista, en donde los sujetos no tienen injerencia sobre las estructuras.

Por lo que encontramos que la calidad de vida de los sujetos puede estar integrada por múltiples estructuras divididas a su vez por aspectos sociales, económicos, políticos, ambientales, culturales, entre otros, que de una u otra forma delimitan los espacios y originan una serie de cambios o fenómenos que inciden en las múltiples miradas de los individuos. De acuerdo con Palacios:

Si los actores no tuvieran la capacidad de introducir cambios en la vida social, su consideración entre agentes no tendría sentido. El actor perdería su condición de agente si se le negara esa capacidad de transformación, lo cual no significa que los actores no se enfrenten a situaciones de restricción o constreñimiento, provenientes de condiciones inadvertidas (1999: 62).

Es posible con esto involucrar el papel de los sujetos en la transformación de las estructuras desde la teoría accionalista y su poder de articulación a partir de la teoría estructuralista, donde no se permiten cambios en las estructuras, tomando como punto de partida a los actores que se encuentran presentes. Algunos autores exponen a las estructuras como espacios donde se nos impone el ser social y las instituciones representan objetos, no características ni cualidades. Así, la estructura es el orden social con toda su posibilidad, donde los sujetos tienen límites, encontrados en las relaciones sociales. La estructura da la pauta para establecer relaciones pequeñas, pero también más amplias. Hablar de región es hablar de estructura.

Según Giddens y su teoría de la estructuración:

[...] la estructura se define como las propiedades estructuradoras (normas y recursos) [...] las propiedades que hacen posible la existencia de prácticas sociales discerniblemente similares a través de los diferentes periodos de tiempo y espacios que les dan su forma sistémica (Castro: 12).

Entonces, las estructuras existen porque existen las normas y recursos.

La calidad de vida puede verse como el resultado de una serie de estudios a nivel micro, retomando las exploraciones diversas con base en la percepción de los individuos, y a partir de ello establecer generalizaciones. Puede o no atravesar un municipio, una región geográfica, un estado o incluso un país. Y, a escala macro, puede estar delimitada por una serie de indicadores sociales y económicos establecidos por organismos gubernamentales o estructuras oficiales.

Entonces, corresponde al investigador eliminar la tensión existente en los niveles macro y micro en el papel de los actores y las estructuras.

El estudio de la calidad de vida ha sido abordado desde varias perspectivas: psicológicas, médicas, economistas, culturales y ambientales. Con todas ellas se ha pretendido mejorar factores de la vida de las personas. Aspectos que varían y que apuestan por un desarrollo económico privilegiado o simple y sencillamente la satisfacción de necesidades básicas como el alimento, la salud y un techo para vivir. Algunos autores manifiestan:

En un nivel general, los economistas trabajan con la medida del ingreso per cápita como indicador del bienestar humano, aun tratándose de una medida incompleta que esconde desiguales realidades [...] por su parte, los filósofos, al contrario de los economistas, han estado debatiendo sobre estas interrogantes y han proporcionado nuevas perspectivas, ya sea que se entienda la utilidad como felicidad o como satisfacción de deseos y preferencias (Belkis, 2004: 493).

Ahí se ve reflejada la forma en la que insisten en enfatizar, por un lado, la parte económica, y por otro, profundizar en el sentir de los individuos, en el aspecto humano como parte de su desarrollo. En ese sentido, considero que no es únicamente el dinero lo que refleja su calidad de vida, sino también saber qué tan capacitados estamos para conducirla. Por lo que tendríamos que preguntarnos, ¿qué calidad de vida es la que conduce el desarrollo?, ¿nos interesa la imagen, el dinero, la salud, la tecnología?, ¿o simplemente la asociamos con la idea del bienestar? Resulta casi imposible medirla únicamente en términos cuantificables, sin considerar los aspectos cualitativos.

Por otra parte, García Vega retoma la definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS):

La calidad de vida es la percepción que un individuo tiene de su lugar en la existencia, en el contexto de la cultura y del sistema de valores en los que vive y con relación a sus expectativas, sus normas, sus inquietudes. Se trata de un concepto muy amplio que está influido de modo complejo por la salud física del sujeto, su estado psicológico, su nivel de independencia, sus relaciones sociales, así como su relación con los elementos esenciales de su entorno (Vega, 2011: 82).

Parece elemental, como lo plantea Bataillon, una determinación del espacio para la caracterización de la calidad de vida que “cada individuo, cada grupo social conciba permanentemente varios espacios” (Bataillon, 1993: 147), que nos den la pauta para acercarnos de manera más profunda a nuestro objeto de estudio. Ligar de esta manera las condiciones de vida de los individuos y colectividades, a través de los medios materiales con la percepción de éstos, emanados de sus necesidades y la satisfacción de sus deseos.

4. Hacia una aproximación a la calidad de vida en México

Nuestro país es megadiverso cultural y biológicamente. En él se encuentran múltiples y variados contextos, tanto locales como regionales. El ritmo de desarrollo y crecimiento en el cual está inmerso es excesivamente acelerado, de la misma forma que su modelo de producción y de consumo, basado en el bienestar económico por encima del bienestar social. Se puede decir que en el marco del actual modelo de civilización y, por tanto, del modelo económico imperante, no existe un desarrollo igualitario ya que en el interior del país se tiende a alcanzar grados decadentes de bienestar económico, social y político.

En México, aunque los actuales medios de comunicación manifiestan constantemente en los informes anuales que la calidad de vida de los habitantes ha ido creciendo favorablemente, en las diversas ciudades y comunidades no se plantea lo mismo. Fue en el 2000 cuando

el gobierno federal y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) acordaron que este organismo internacional realizará el primer informe sobre Desarrollo Humano en México, para estudiar la desigualdad y la diversidad en desarrollo humano a nivel regional en cada uno de los estados, como un primer acercamiento a las condiciones de vida en los municipios.

Así, el *desarrollo humano* es “la suma de los factores que van más allá del desempeño de la gestión de las autoridades locales. Este esfuerzo pretende constituirse en una herramienta útil a todos los niveles de gobierno involucrados en el mejoramiento de los niveles de vida de las personas” (PNUD-México, 2004). Con la medición del índice de desarrollo humano (IDH) se pretende valorar las formas y condiciones de vida de los sujetos considerando la educación, la esperanza de vida y los ingresos. El IDH “representa el impulso de una definición más amplia del bienestar y ofrece una medida compuesta de tres dimensiones básicas del desarrollo humano: salud, educación e ingresos” (PNUD, 2012: 1).

El IDH en México, sintetizado en esos aspectos básicos, se ha incrementado significativamente en el plano internacional desde la última década del siglo pasado hasta esta primera década del siglo XXI, de 0.587 a 0.775 en 2012 (PNUD-México, 2012), pero en el interior de sus comunidades este incremento no se observa de la misma forma.

Por ejemplo, a principios de la primera década del siglo XXI, los 10 municipios con menor IDH pertenecían a cuatro estados de la república: Oaxaca, Veracruz, Guerrero y Chiapas. Con el paso de los años esta tendencia de disminución del IDH ha seguido su curso. La preocupación de los gobiernos estatales y federal por la desigualdad regional entre entidades federativas ha sido evidente, tomando como base el aumento de políticas públicas que tratan de incidir directa o indirectamente en la calidad de vida de los individuos, cuyo propósito es atacar los grandes problemas ancestrales como la pobreza y la marginación. Pese a ello, Chiapas es la entidad con menor IDH, “con la posición 32 en la clasificación nacional (entidad con el menor índice, siendo este de 0.7092) a 31 lugares del Distrito Federal que ocupa el primer lugar” (PNUD-México, 2009: 82). Para 2012 los cambios no han sido favorables, manteniéndose Chiapas dentro de los estados menos favorecidos.

Por otra parte, considerando los datos del Consejo Nacional de Población (Conapo), para 2010 la cantidad de localidades con un alto grado de marginación fue de 58 localidades por cada 100 (Conapo, 2014), siendo 20.9% del total, es decir, más de 2 millones de personas viven con muy escasas o nulas oportunidades sociales. Además, en cuanto a las viviendas, el principal problema al que se enfrenta la sociedad mexicana es el porcentaje de viviendas sin agua entubada, que corresponde al 32 por ciento.

Las entidades federativas que tienen más localidades con grado de marginación muy alto son cinco: Chiapas, Guerrero, Chihuahua, Oaxaca y Veracruz (Tabla 1). Los datos de marginación por localidad que involucran la educación, la vivienda y la disponibilidad de bienes, dan cuenta de la desigualdad que existe en el desarrollo de cada uno de los mexicanos y el disfrute de sus beneficios.

En cuanto a la medición de la pobreza en México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) obtuvo como resultado que las entidades federativas más pobres en 2012 fueron Chiapas, Oaxaca y Puebla (Tabla 2). Se observa nuevamente a Chiapas como la entidad federativa de México que presenta en su interior mayor pobreza aunada a la marginación.

Tabla 1. Entidades federativas con localidades con muy alto grado de marginación

<i>Entidad federativa</i>	<i>Total de localidades</i>	<i>Número de localidades en la entidad con muy alto grado de marginación</i>
Chiapas	10809	4024
Guerrero	5326	2558
Chihuahua	5052	2368
Oaxaca	8127	2367
Veracruz	12162	2172

Fuente: Conapo, 2010.

Tabla 2. Entidades federativas con mayor porcentaje de pobreza

<i>Entidad federativa</i>	<i>%</i>	<i>Miles de personas en estado de pobreza</i>
Chiapas	74.7	3,783.3
Hidalgo	52.8	1,465.9
Oaxaca	61.9	2,434.6
Puebla	64.5	3,878.1
Tlaxcala	57.9	711.9

Fuente: Coneval, 2012.

Por ello, derivado de una creciente preocupación por la desigualdad regional, pero con un importante componente a nivel estatal y nacional, se trata de “reducir la desigualdad entre municipios, al interior de los estados mismos, que pueden representar reducciones importantes en las desigualdades regionales” (PNUD-México, 2004). Esto implicaría igualar las condiciones de vida en las localidades, partiendo de los actores o sujetos y de una aproximación al espacio determinado así geográficamente en el país que muestra problemas de desigualdad social, económica, política y ambiental; factores que inciden en su calidad de vida y que lo llevan a la conformación de microrregiones por los elementos compartidos o contrastantes entre o al interior de sus comunidades.

Entonces, la actual situación social, económica, política y ambiental de la calidad de vida en México es difícil para cada individuo, en general. El desnivel ha ido aumentando conforme se ha alcanzado un estatus más alto en cuanto a avance científico, tecnológico y de información. Pero, la calidad de vida se relaciona con asegurar no sólo el sustento a todas las personas del planeta, sino con la calidad del desarrollo social.

5. Epistemología y metodología: técnicas e instrumentos

El desarrollo y creciente interés de la ciencia y el pensamiento científico, además de su incursión en la epistemología, han impuesto la necesidad de determinar una metodología que conlleve a la explicación de las condiciones de vida, ligadas a la autopercepción de los individuos para la valoración de su calidad de vida. La epistemología, de suyo, supone la estrecha relación del sujeto con el objeto, esto es, calidad de vida de los individuos.

El sujeto no es como plantea el empirismo, ya que la pureza del conocimiento no existe porque el sujeto no puede ser siempre objetivo; el método puede ser contaminado con otras formas de pensamiento. Los empiristas consideran que la experiencia es la base del conocimiento, experiencia que puede ser generalizable y que implica ciertos niveles de incomunicabilidad por la percepción de cada sujeto. Por lo que se tiene que buscar un método con el cual comunicar lo que se está sintiendo o percibiendo de forma general.

Las tendencias metodológicas para medir la calidad de vida muestran los esfuerzos realizados desde los enfoques cuantitativos y cualitativos. Ambos paradigmas han construido instrumentos para tomar en consideración la mayor cantidad de factores por su mismo carácter multidimensional.

Por medio de la teoría se pauta metodológicamente la manera de identificar la relación del sujeto con el objeto. Para Durkheim, “el primer paso a seguir es la definición del objeto de estudio para, posteriormente, estudiar el hecho social definido a partir del método comparativo” (Vera, 2003: 52). El método definido primeramente con base en su etimología, proveniente del griego *μεθοδος*, “camino” o “vía”, y se refiere al medio utilizado para alcanzar un fin. Presupone la preferencia de concebir al objeto por medio del sujeto para explicar la realidad y llegar al conocimiento para explicar cómo está concebida la calidad de vida a través de la percepción del sujeto.

El punto de partida será la formulación de una hipótesis, que establezca cómo la calidad de vida de los ciudadanos es percibida, de acuerdo al contexto en donde se desarrollan, lo que genera cambios en los aspectos sociales, económicos, políticos y ambientales. Así se reali-

za la delimitación de la región definida por características geográficas y por la percepción individual y colectiva de su calidad de vida, forma de ver de los sujetos sobre el grado de bienestar. Con ello, es necesario concebir la autopercepción de la calidad de vida en la sociedad y cómo la calidad de vida no siempre es tal cual la plantean los indicadores sociales y económicos.

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

Es así como se definen las etapas que contendrá la investigación y localizar de forma específica los problemas que seguramente se encontrarán al momento de relacionar al sujeto con el objeto. Para ello, se propone una construcción propia del concepto *calidad de vida* a partir del cual se establecen categorías que permitirán explorarla. Esta construcción abarca un concepto constituido por un aspecto multidimensional y conformada a partir de las condiciones de vida material, cuantificable y observable que tiene cada individuo, pero unido a la autopercepción de satisfacción denotada, con base en su escala de valores.

Para su medición es necesaria la incorporación de dos ejes fundamentales: el objetivo y el subjetivo. Desprendiéndose para ello categorías esenciales que involucran el bienestar material, bienestar físico, relaciones interpersonales, bienestar emocional y psicológico, autorrealización y valores. La epistemología de la calidad de vida se puede ver desde dos puntos de vista que permiten estudiar al objeto como:

1. Condiciones de vida objetiva.
2. Bienestar de vida subjetiva.

Acorde con este modelo, varios autores expresan la *calidad de vida* como la suma de las medidas objetivas de las condiciones de vida ex-

perimentadas por los sujetos, la satisfacción personal con las condiciones de vida o estilo de vida de los mismos y, sus valores personales y aspiraciones. Con las condiciones de vida objetiva nos permitiremos acercarnos al objeto, pero desde una realidad externa al sujeto, mientras que con el enfoque interpretativo será posible valorar la percepción emanada de los sujetos como una realidad en constante construcción.

Se tratará de utilizar ambos métodos porque se considera que por sí solo el enfoque cuantitativo no es suficiente para intentar conocer al ser humano, ya que no es posible reducir únicamente a números la complejidad social; es importante hacer uso del enfoque cualitativo, pues en la realidad existen sujetos sociales que tienen creencias, preferencias, valores, y derivado de eso, la realidad social no es puramente objetiva; tiene un aspecto subjetivo.

Es relevante mencionar que la posición del investigador igualmente es cuestionada, pues se trata también de un ser humano, con motivaciones, intereses, actitudes, juicios, militante de un programa de investigación, que tendrá que interpretar los datos obtenidos en el trabajo de campo, y que podría influir en su producción científica. No existe una metodología idónea y única que permita determinar las percepciones ciudadanas, en México y en el mundo, debido a la gran diversidad de contextos, además de las condiciones sociales, económicas, culturales y ambientales en las que los seres humanos viven. Para poder integrar el multidimensional concepto de *calidad de vida* se requiere de un estudio interdisciplinario que contemple polifacéticas miradas sobre el objeto.

Derivado de ello se proponen algunas alternativas para la recopilación de información ciudadana y el diseño de políticas públicas que se enlistan a continuación:

1. Para el levantamiento de información
 - a) Identificar primeramente las dimensiones de la calidad de vida que se consideren pertinentes para cada región del país, tomando en cuenta la diversidad de contextos, esto es, aquellas necesidades preponderantes de ser satisfechas para alcanzar

una calidad de vida deseada en los ciudadanos, que luego serán incluidas en el instrumento de medición.

- b) Seleccionar aquellos indicadores de bienestar subjetivo que permitan la medición de los satisfactores para cada dimensión de la calidad de vida y que sean áreas determinantes en la vida de los ciudadanos.
 - c) Integrar la percepción ciudadana en las políticas públicas sectoriales por medio del diseño de instrumentos (encuestas y entrevistas) que integren no únicamente los aspectos del IDH, sino también aquellos factores de satisfacción de necesidades ciudadanas, personales y sociales. Estos instrumentos deberán aplicarse de forma personalizada o utilizando grupos focales.
 - d) Colocar a la equidad en primer lugar, donde las dimensiones de la mejora de la calidad de vida no solamente sean referidos a los ingresos, sino también a los mecanismos de compensación para los afectados, derivados de los acontecimientos apropiados por el cambio climático, la contaminación, los desastres naturales, la salud y la escasez de alimentos.
 - e) Que el Estado impulse políticas de desarrollo perdurable que coordine el esfuerzo de la administración y la participación ciudadana (gobiernos sensibles y abiertos al diálogo con los ciudadanos). Promoción y creación de ciudadanías incluyentes y dinámicas.
2. Evaluación de políticas públicas mediante el diseño de instrumentos a partir de la percepción de los ciudadanos, para con ello considerar los aspectos relevantes en las fallas de las políticas, desde los municipios hasta las regiones macroeconómicas.
 3. Implementación de políticas públicas que afecten a las tres áreas por igual (económica, social y ambiental), con una relación lineal entre calidad de vida y desarrollo.
 4. Mejora en la relación Estado-sociedad mediante estrategias que permitan la articulación gobierno, sociedad civil y academia.
 5. Participación ciudadana a través de un sistema político-democrático que asegure la participación de la sociedad, con base en el fomento de estrategias de fortalecimiento de espacios y

sus mecanismos, de manera incluyente, corresponsable. Que impulse el monitoreo ciudadano, los foros de consulta, la generación de proyectos de modos de participación ciudadana y la promoción de experiencias exitosas de la misma.

Dicho de otra manera, para el mejoramiento de las condiciones de vida de los individuos —manifestos como problema de desigualdad entre individuos, municipios y regiones—, es necesario y urgente que el gobierno adopte una mirada clara de la realidad de su población objetivo, de manera que se cree una escenografía precisa, que propicie el logro de los propósitos individuales y colectivos, partiendo de su contexto actual y de su ambiente.

La calidad de vida así aparece asociada a la satisfacción de necesidades que se relacionan con la existencia y bienestar de los ciudadanos, que puede ser impactada con las acciones y políticas del Estado, por lo que es necesario conocer el cómo perciben esos satisfactores o la ausencia de los mismos, pero únicamente como parte de los elementos y datos para los tomadores de decisiones. En síntesis, para el estudio de la calidad de vida se requiere considerar “el plano subjetivo de las capacidades, explicadas como las capacidades intelectuales y emotivas que la socialización y la educación proporcionan” (Watanabe, 2007: 192), pero sin descuidar lo objetivo.

Comentarios generales

El concepto *calidad de vida* es vago y difuso, por ello “las medidas típicas de progreso, como el producto interno bruto per cápita o el índice de desarrollo humano, ya no satisfacen la necesidad de constatar los avances en el bienestar social. De hecho, diversas organizaciones a nivel mundial demandan mejores medidas de progreso” (Vega, 2011: 93).

Al momento de iniciar la investigación se requiere partir de una conceptualización teórica del término *calidad de vida* que muestre la forma en que se deben valorar las condiciones de vida material, objetiva y física de las personas, en correspondencia al contexto en el que viven, tomando en cuenta otros aspectos que pueden afectar su

percepción. Por tanto, es importante caracterizarla de forma que contemple una dimensión objetiva y una subjetiva.

La calidad de vida se debe observar como un fenómeno colectivo primeramente, a través del diagnóstico social y económico, en términos cuantificables, seguido de la mirada individual de los aspectos subjetivos, valorados y percibidos por el actor, como su sentido de bienestar, felicidad y satisfacción de necesidades, que son difícilmente cuantificables, pero que logran completar una calidad de vida más apegada a la realidad, que incluye factores diversos. Desde la parte colectiva es fundamental determinar y construir la región.

Con la revisión del concepto de *calidad de vida*, se entiende como un término multidimensional, factible de identificar a partir de condiciones de vida objetiva y de bienestar subjetivo, medido con la percepción emanada de los sujetos como resultado de sus experiencias y necesidades. La medición adecuada de la calidad de vida permitirá readecuar un modelo de medición, que contemple un aspecto multidimensional, que no se centre únicamente en aspectos materiales del bienestar, sino que también tome en cuenta la percepción subjetiva del individuo.

Es necesario también valorar el desarrollo económico gestado con la mejora en la vida de los seres humanos, pero junto con los otros componentes y no de forma aislada, así como estimar las condiciones básicas de desarrollo que genera el crecimiento económico, no como fin único sino como medio indiscutible para alcanzar el bienestar humano, teniendo presente que lo material no siempre conlleva la felicidad. Modernidad no siempre es sinónimo de progreso. Un modelo conceptual propio incluiría la integración de los elementos sociales, económicos, ambientales, culturales y políticos externos que ofrecerían la visión de las condiciones objetivas de vida de las personas interrelacionadas con la autopercepción que tienen éstas con respecto a su bienestar y a la satisfacción de sus necesidades.

Nos encontramos, entonces, en una búsqueda de nuevos planteamientos educativos, sociales y culturales que sean capaces de favorecer, de una forma democrática, una mayor calidad de vida. Se necesita un desarrollo económico, pero de la mano con un desarrollo social que enfatice un bienestar social real para todos y todas. Pero, ¿cómo es nuestra realidad de partida?, ¿influyen las circunstancias externas

en el bienestar de la persona, más que las propias decisiones individuales?, ¿es posible que la región determine el estilo de vida de las colectividades? En mi criterio, éstas son todavía interrogantes difíciles pero no imposibles de resolver.

Es una idea dinámica ya que tiene un constante cambio, tanto en el espacio como en el tiempo. Puede ser multidisciplinar e interdisciplinar, pues es objeto de estudio de muchas disciplinas como la medicina, la psicología, la economía, la sociología, la filosofía, e incluso transdisciplinar porque finalmente es una integración de las disciplinas que permiten ver a la región y a la calidad de vida como dos conceptos que se construyen o se entienden a partir de éstas.

En México existe carencia económica, pobreza en muchos sectores de su población, generando desigualdades sociales, políticas, culturales y ambientales. El papel que juegan las instituciones es determinante tanto para el progreso como para el desarrollo humano de la ciudadanía mexicana; por ello es preciso garantizar la estabilidad, en todo el territorio, de forma equilibrada para sus regiones.

Bibliografía

- Arita Watanabe, Beatriz Yasuko (2007), "Percepción de la calidad de vida: modelo factorial confirmatorio", *Psicología y Salud*, julio-diciembre, vol. 17, pp. 191-199, Universidad Veracruzana, Redalyc.
- Bataillon, Claude (1993), *Las regiones geográficas en México*, Siglo XXI, México.
- Beck, Ulrich (2008), "Lógicas, dimensiones y consecuencias de la globalización", en *¿Qué es la globalización?*, Paidós, Barcelona.
- Boisier, Sergio (1997), "El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo regional", *Revista Eure*, vol. xxiii, núm. 69, pp. 7-29.
- Belkis, Cartay A. (2004), "Consideraciones en torno a los conceptos de calidad de vida y calidad ambiental", *Fermetum*, vol. 41, pp. 491-502.
- Celis Giraldo, Jorge Enrique y Paulo Guatame Castro (n.d.). "La institución educativa y la teoría de la estructuración de Anthony Giddens", *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 22.

- Coneval (2014), en [www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medicion/Pobreza%2021012/Pobreza2012.aspx] (consulta: 21 de mayo de 2014).
- Chalmers, Alan F. (1984), *¿Qué es esa cosa llamada ciencia? Una valoración de la naturaleza y el estatuto de la ciencia y sus métodos*, 2a. ed., Siglo XXI, México.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (1988), Informe Brundtland, ONU.
- Consejo Nacional de Población (2014), Conapo, Segob, [www.conapo.gob.mx/es/conapo/Indice_de_Marginación_por_Localidad_2010] (consulta: 21 de mayo de 2014).
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2003), Espasa Calpe.
- García Vega, José de Jesús (2011), “Hacia un nuevo sistema de indicadores de bienestar. Realidad, datos y espacio”, *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 2, pp. 78-95.
- Leff, Enrique (2010), “Imaginarios sociales y sustentabilidad”, *Cultura y Representaciones Sociales*, vol. 5, núm. 9, pp. 42-120.
- (2007), *Saber ambiental*, 5a. ed., Siglo XXI, México.
- Max-Neef, Manfred (1998), *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*, 2a. ed., Icaria, Barcelona.
- Ochoa León, Sara María (2008), “Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México.
- Organización Mundial de la Salud (2002), Programa de envejecimiento y ciclo vital. Envejecimiento activo: un marco político, pp. 74-105.
- Ortiz Palacios, L. A. (1999), “Acción, significado y estructura en la teoría de A. Giddens”, *Convergencia*, año 6, núm. 20, pp. 57-84.
- Palomba, Rossella (2002), Calidad de vida: conceptos y medidas. Taller sobre calidad de vida y redes de apoyo de las personas adultas mayores, CELADE/División de población, Santiago, Chile, p. 13.
- PNUD (2012), Indicadores Nacionales sobre Desarrollo Humano, en [http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/MEX.html].
- PNUD-México (2004), Índice de Desarrollo Humano en México, [www.undp.org.mx/desarrollohumano] (consulta: 13 de noviembre de 2012).

Romero Contreras, T. e Isidoro Liendo Vera (2003), “La influencia de Durkheim en la teoría funcionalista de Malinowski”, *Ciencia Ergo Sum*, vol. 10, UAEM, pp. 148-158.

Tonon, Graciela (2012), “La utilización de indicadores de calidad de vida para la decisión de políticas públicas”, en [<http://polis.revues.org/820>; DOI: 10.4000/polis.820] (consulta: abril de 2014).

Reseña

Justicia y derechos humanos

Pogge, Thomas (2009), *Hacer justicia a la humanidad*, UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos-FCE, Mexico.

*Francisco Sales Heredia*¹

La constante violación directa de los derechos humanos básicos en la mayoría de los países subdesarrollados y con instituciones débiles ha permitido que la violación indirecta de los derechos humanos cometida por corporaciones e instituciones de todos los países sea considerada como un problema menor; sin embargo, este tipo de transgresiones puede afectar a un mayor número de personas y determinar contravenciones estructurales a los mismos.

El argumento de que ciertas decisiones y arreglos institucionales determinan patrones en la organización social que promueven la injusticia fue reconstruido por John Rawls, en la década de 1970, desde una perspectiva liberal contractualista. Una de sus aportaciones al debate fue la incorporación ideal de la toma de decisiones racionales en la ecuación

que deriva en una ciudadanía igualitaria; las instituciones deberían construir un entorno equitativo y dar prioridad a aquellos en peores condiciones; empero, dado que su acuerdo parte de un supuesto liberal, Rawls constriñe su propuesta a aquellos entornos culturales con dicha tradición individualista.

Su discípulo, Thomas Pogge, ha argumentado —desde sus primeros escritos— que la solución de Rawls al problema cosmopolita de la justicia no es imperante que sea culturalmente dependiente, y que hay mucho que hacer en términos prácticos para lograr comprender cómo las decisiones de los agentes institucionales económicos y políticos pueden tener en cuenta las consecuencias de sus decisiones en el mínimo social de derechos y bienes universales.

El libro que aquí se reseña es un ejercicio de ética práctica donde el análisis de los problemas parte de supuestos teóricos de justicia universal, con implicaciones aplicables en los derechos humanos básicos. La edición en español reúne una serie de artículos publicados por Pogge, coordinados por David Álvarez García y traducidos por diversos filósofos expertos en las teorías de justicia. Los 13 ensayos del libro pueden dividirse en tres grupos: a) sobre derechos humanos: “Derechos humanos y responsabilidad humana”, “Reconocidos y violados por

¹ Francisco Sales Heredia, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México. Correo electrónico: francisco.sales@congreso.gob.mx

el derecho internacional: los derechos humanos de los pobres globales”; *b)* sobre teoría moral: “¿Qué es la justicia global?”, “Las incoherencias entre las teorías de justicia de Rawls”, “Moralizar la intervención humanitaria”; “Ronald Dworkin: controversia sobre el aborto y el problema del hambre global”; y *c)* problemas de ética práctica: “Propuesta para un dividendo sobre recursos globales”, “La gran incógnita: magnitud, distribución y tendencia de la pobreza global”, “El primer objetivo de desarrollo de la ONU para el milenio: ¿un motivo de celebración”, “Crecimiento y desigualdad. Comprender las tendencias recientes y las elecciones políticas”, “Probando drogas para países ricos en poblaciones pobres de países en desarrollo”, “Innovaciones farmacéuticas: ¿debemos excluir a los pobres?”, “Cómo crear instituciones supranacionales democráticamente. Reflexiones sobre el ‘déficit democrático’ en la Unión Europea”.

Parece un texto inasequible en su totalidad, pues en conjunto los capítulos son disímbolos y no necesariamente ordenados por grupos; tan es así que el mismo editor sugiere que los ensayos se lean como unidades separadas. De acuerdo con esta propuesta editorial, el libro es entonces una selección y compilación de algunos de los ensayos de Pogge referentes en su mayoría a la pobreza, y cómo analizarla y resolverla desde un referente de instituciones internacionales.

En este sentido, el argumento central de Pogge es simple y contundente: las decisiones de los agentes institucionales determinan la forma en que viven los ciudadanos. Los ejemplos documentados son muchos pero se resumen en la idea de que el objetivo

primordial de cada decisión institucional debería ser evitar mayor pobreza y promover el desarrollo. Un argumento resalta: existe responsabilidad negativa al darse cuenta simplemente de la estructura de los sistemas. El conocimiento del problema establece una responsabilidad directa, no indirecta, como podría pensarse, al ser las decisiones corporativas y no individuales. Este argumento es intrincado pero radica en la idea de que una persona que sabe de un problema no puede eludir su responsabilidad.

El hecho de que las decisiones tengan consecuencias alejadas del momento de la decisión no debe impedir que se tengan en cuenta en el árbol de la toma de decisiones. El ejemplo más evidente es la estructura de precios de las medicinas impuesto por las compañías farmacéuticas internacionales en un oligopolio mundial. La inferencia simple es que el sobreprecio afecta la salud de la población y las relaciones políticas en los sistemas de salud del mundo; dados los efectos moralmente intolerables, la solución tendría que ser evidente, y no lo es. Lo grave es que los argumentos esgrimidos para no realizar acciones de este tipo son contrafácticos acerca de la moralidad de los beneficios perdidos por la supuesta falta de inversión.

Pogge objeta que el nivel de desigualdad y pobreza existente en el mundo establece un patrón estructural de defensa de privilegios y autoconvencimiento de que las cosas mejoran paulatinamente. La realidad —dice el actual director del Global Justice Program— es que la patente injusticia, ya sea por recetas económicas desastrosas internacionalmente, por falta de respeto de los derechos

RESEÑA

económicos básicos de las personas, o por falta de una clara toma de posición en cuanto a cómo decisiones institucionales pueden tener efectos negativos, hace que sea muy claro el camino a tomar para resolver los problemas.

La colección de artículos presentados en este libro proponen una serie de soluciones a problemas prácticos y especialmente dan argumentos contundentes acerca de la injusticia expresamente cometida en contra de ciudadanos de todo el mundo.

Acerca de los autores

Víctor G. Carreón Rodríguez

Es doctor en economía por la Universidad de Chicago, licenciado en matemáticas aplicadas por la Universidad Juárez del Estado de Durango. Actualmente se desempeña como profesor investigador de la División de Economía en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Líneas de investigación: economía de la energía, regulación, organización industrial. Es investigador del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II.

Miriam Grunstein

Es doctora en letras por la Universidad de Nueva York, licenciada en derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Trabaja como profesora investigadora de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Líneas de investigación: derecho, prácticas internacionales y regulación de la energía. Es investigadora del SNI, nivel I.

Anselmo Flores Andrade

Es doctor en ciencias políticas por la Universidad Complutense de Madrid, España. Es investigador asociado en El Colegio de México.

Sus publicaciones más recientes son: “Reforma del Estado y gobernabilidad democrática. El caso de la reforma constitucional en materia electoral de 2007 en México”, en Luis Enrique Concepción, Igor Filibi y Cuauhtémoc López Guzmán (coords.), *Reforma del Estado y gobernabilidad democrática*, México, Editorial de la Universidad de Baja California, 2013; y “(Des)confianza en las instituciones. La Cámara de Diputados en México en el periodo 2000-2010”, *Foro Internacional*, núm. 224, abril-junio, El Colegio de México, 2013.

Velia Cecilia Bobes

Es profesora investigadora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. Es doctora en sociología y miembro del SNI, nivel II. Sus más recientes publicaciones sobre el tema migratorio son: *Los tecuanes danzan en la nieve. Contactos transnacionales entre Axochiapan y Minnesota*, Flacso, México, 2012; y la compilación *Debates sobre el transnacionalismo*, Flacso, México, 2012. Líneas de investigación: ciudadanía, migración y sociedad civil.

Jesús Peña

Es egresado del doctorado en investigación en ciencias sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. Líneas de investigación: relaciones internacionales, multiculturalismo y migración calificada.

Mariana Miguélez Gómez

Licenciada en ciencia política y relaciones internacionales, especializada en política comparada por el CIDE, actualmente trabaja en PwC México. Líneas de investigación: participación ciudadana y democracia.

Marisol Luna Leal

Es licenciada y doctora en derecho, con mención honorífica, por la Universidad Veracruzana. Tiene estudios de máster/maestría en Alta Dirección de Gobierno y Políticas Públicas impartida por la Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón, de Madrid, España; y, el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, México, respectivamente. Además, estudió una especialización en derecho constitucional otorgada por la Fundación General de la Universidad de Salamanca. Trabaja como académica de carrera docente de tiempo completo en la Universidad Veracruzana. Es miembro del SNI, nivel I. Líneas de investigación: perspectivas y prospectivas del derecho constitucional y sociedad e instituciones.

Rady Alejandra Campos Saldaña

Es maestra en docencia e investigación educativa y doctorante en estudios regionales por la Universidad Autónoma de Chiapas. Trabaja en la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas como profesora de tiempo completo. Líneas de investigación: sociedad, Estado y derecho.

Francisco Javier Sales Heredia

Doctor por la Universidad de Warwick, Reino Unido. Actualmente se desempeña en el CESOP como director del área de Estudios Sociales. Adicionalmente, dirige el *Reporte CESOP*, publicación mensual de esta institución. Ha coordinado y editado varios libros. Líneas de investigación: filosofía política, justicia distributiva, energía y pobreza.

CONVOCATORIA DE RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS, ENSAYOS Y NOTAS
PARA PUBLICAR EN EL NÚMERO 14 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 publicar artículos, ensayos y notas de investigación en el número 14 de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*.

La *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* es una publicación arbitrada que busca promover la producción de estudios 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 dos veces al año, en junio y en diciembre.

Partiendo de los ejes temáticos que guían el trabajo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, los artículos y ensayos podrán abarcar los siguientes temas:

- 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 reimpressiones 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 para iniciar el proceso de dictamen editorial de la revista.
- 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),

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. Correcciones.
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

- Fecha límite de recepción de artículos: 30 de abril de 2015.
- Dictaminación de artículos: 31 de mayo de 2015.*
- Publicación de la revista: 30 de junio de 2015.*

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

* Fechas tentativas.

temas de coyuntura nacional. Las cartas de exposición de motivos serán tomadas en cuenta por el Comité Editorial para determinar qué trabajos serán publicados.

- En la portada deberá aparecer el nombre completo del autor (o autores) y del artículo o ensayo, así como una breve ficha curricular que deberá contener: grado 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:

gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx

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 to all member of the academic community to submit papers, essays and research notes for the fourteenth number of 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 twice annually and accepts papers in Spanish on the following topics:

- Competitiveness (science and Technology, sustainable development, free competence and small and medium enterprises);
- Regional Development (federalism, infrastructure, urban and regional planning, communications and energy policies);
- International Politics (comparative politics, free trade, human rights, international security, migration, terrorism and international agreements);
- Public Opinion (citizenship, surveys, opinion studies), and

- Public Security (judicial reform, organized crime and judicial system).

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 to initiate the magazine's editorial process.

SELECTION PROCESS

The Editorial Board shall dismiss those papers and articles whose content is not related to the legislative Journal, as well as those that do not fulfill the requirements 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.

EDITORIAL CRITERIA FOR ARTICLE RECEPTION

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. Correction
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://publication-ethics.org/>)

DEADLINES FOR SUBMISSION

1. Deadline for submission: April 30th, 2015.
2. Author's notification: May 31st, 2015.*
3. Publication: June 30th, 2015.*

* Tentative dates.

- Papers or essays must be unpublished.
- The author or authors must write a brief description of the paper/essay that describes how their paper is relevant for the work of the Mexican Chamber of Deputies, 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 mini-

imum of 3 000 words and a maximum of 4 500 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.

- 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:

gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx

In all cases, authors shall be notified via e-mail the Committee's decision.



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS