

Retos Legislativos en México: Una visión desde Guanajuato

Libro digital
**Retos Legislativo en México:
Una visión desde Guanajuato**

LXIII Legislatura
Congreso del Estado de Guanajuato
Centro de Estudios Parlamentarios

Producido y editado:
Guanajuato, Gto.

Dirección de Comunicación Social
MAPD Damián Bernal Vega

Índice

Presentación <i>Juan José Álvarez Brunel</i>	01
Introducción <i>Christian Javier Cruz Villegas</i>	04
Fundamentos y dimensiones del Federalismo <i>Francisco M. Mora-Sifuentes</i>	07
Consideraciones sobre el Sistema Constitucional Mexicano como fundamento de la interpretación y legislación de Derechos Humanos de los Pueblos y Personas Indígenas <i>Jesús Soriano Flores</i>	13
Ciudades Mexicanas en Crisis: la desigualdad de infraestructura urbana, sus agentes y sus instituciones. Documento del caso de estudio del estado de Guanajuato <i>Oliver Meza Canales Ana Rojas Cruz</i>	22
Condiciones institucionales para incrementar la capacidad en el gobierno municipal en el estado de Guanajuato <i>Alex Ricardo Caldera Ortega Laura del Refugio Ortega González</i>	33
Niños, niñas y adolescentes. La realidad social más allá del interés superior del menor. <i>Martha Alicia de Jesús Velázquez Hernández Salvador Jiménez Campos</i>	43
Diagnóstico sobre Pobreza y Migración Interna en Guanajuato 2016 <i>Jorge Iván Espinoza Godínez</i>	50

**Retos Legislativo en México:
Una visión desde Guanajuato**

Presentación

La LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato buscó de manera meditada que la innovación guiara nuestro actuar, modernizando el enfoque sobre los retos de Guanajuato y la óptica para atenderlos. En esta visión, una de sus acciones para perseguir esos propósitos, no la única pero sí de las principales, fue la creación de un Centro de Estudios Parlamentarios (CEP), cuyo desdoblamiento podemos resumir es dos grandes vertientes: por un lado, promover la vinculación y alianza del Poder Legislativo con quienes de manera estructurada generan y reproducen conocimiento, como son las instituciones de educación superior, y, por otro, derivado de esa vinculación, el fomentar la investigación en temas vinculados al quehacer parlamentario, con la finalidad de proveer a las diputadas y diputados de información, propuestas y mecanismos de solución de problemáticas actuales y futuras, basados en evidencias científicas que contribuyan a la toma de decisiones legislativas.

El presente libro compila los primeros análisis desarrollados por los investigadores becarios del CEP y tiene por objetivo transmitir a sus lectores algunas reflexiones metodológicas que podrían dar contenido a una agenda legislativa en México, tanto a nivel nacional, como a nivel local. Dichos temas se presentan como retos para los órganos legislativos, pero a su vez, también constituyen una invitación para seguir trabajando sobre los mismos.

El libro «Retos Legislativos en México: una visión desde Guanajuato», es un ejercicio que busca ser una herramienta más que apoye el quehacer parlamentario y contribuya a contar con un panorama más amplio sobre los diversos problemas sociales presentes en la vida pública de las instituciones en México. Los temas que se abordan, como son: el concepto de federalismo, los elementos para la construcción de un andamiaje legislativo para la protección de los derechos de los pueblos y las personas indígenas, la mejora continua de las capacidades institucionales municipales, la dotación de servicios públicos municipales y la calidad de vida de las personas, el concepto de intereses superior de niños y niñas, así como los problemas de pobreza y migración; constituyen no sólo materias relevantes para el servicio público sino también enfoques puestos a discusión en el libro que se presenta, susceptibles de considerarse para los trabajos legislativos, ya sea para la construcción de iniciativas particulares o, bien, apuntes a tomar en cuenta cuando se analicen o discutan temas afines.

La investigación en temas parlamentarios nos da pauta para desarrollar nuestras capacidades y así, continuar diseñando y aprobando leyes y propuestas para generar los cambios necesarios para el bienestar de los guanajuatenses. Esperamos que esta obra sea un importante aporte a las futuras discusiones legislativas en México y en Guanajuato, representa el primero de muchos pasos que tendremos que dar por medio del CEP, pero sobre todo que sea el inicio de una serie de reflexiones y productos académicos que apoyen la creación de una democracia deliberativa más consolidada en el Estado mexicano.

Sólo me resta reconocer el esfuerzo de los autores por presentarnos temas de vanguardia, con bases científicas sólidas, en donde cada uno de ellos aporta además de su experiencia en investigación, una visión particular de las problemáticas desarrolladas. Sin duda, todo aquel que se encuentre ante este trabajo del CEP reconocerá la importancia y calidad de los trabajos presentados y la necesidad que ese esfuerzo se amplíe y profundice.

Dip. Juan José Álvarez Brunel
Presidente de la Junta de Gobierno
y Coordinación Política

**Retos Legislativo en México:
Una visión desde Guanajuato**

Introducción

El Centro de Estudios Parlamentarios (CEP) constituyó un esfuerzo de la actual LXIII Legislatura del Congreso del Estado para contar con un órgano especializado en la generación de fuentes de información para el trabajo parlamentario. Se visualiza primero como una estrategia y luego como un órgano gestor de investigaciones sociales, políticas, económicas, históricas y jurídicas, por medio de la colaboración con personas dedicadas a la investigación, así como mediante alianzas con instituciones de educación superior en la entidad.

El libro «Retos legislativos en México: Una visión desde Guanajuato», constituye el producto de las primeras investigaciones desarrolladas bajo el auspicio del «CEP»; en cual, con el arropamiento del Instituto de Investigaciones Legislativas, la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas y la Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo, ha dado paso a la gestación de estas primeras investigaciones.

El actual escenario político electoral en México, que se encuentra en una constante evolución, y los cambios institucionales puestos en marcha en estas últimas épocas, en el marco de la colisión de los efectos de la globalización *versus* los nacionalismos y proteccionismos estatales, que no sólo no se han ido sino que están muy presentes; constituyen un ambiente que hace ineludible la generación de nuevas formas de interrelacionarse por parte de los diferentes autores políticos. Por ello, esta publicación constituye un esfuerzo desde diferentes ópticas, con carácter científico, por encontrar información y propuestas de mejora para el trabajo parlamentario. El hilo rector que une a los trabajos plasmados en esta obra está representado por una serie de retos y posibles soluciones, en las cuales los autores han fijado temáticas como una posibilidad de actuación legislativa.

La obra incluye trabajos como el del Dr. Mora Sifuentes, quien en su artículo «Fundamentos y dimensiones del federalismo», nos expresa las bases esenciales del modelo federalista, las cuales resume en tres ideas principales: el acomodo y protección de la diversidad, la rehabilitación de los gobiernos locales y, por último, los retos del estado-nación frente al fenómeno de la globalización; ello ocasiona un reto para la educación cívica, en la construcción de un federalismo que haga frente a las condiciones actuales de la participación ciudadana.

En el apartado correspondiente a «Consideraciones sobre el Sistema Constitucional Mexicano como fundamento de la Interpretación y Legislación de Derechos Humanos de Pueblos y Personas Indígenas», el doctor Soriano Flores aborda tres dimensiones normativas que deben tomarse en cuenta para la correcta interpretación de los derechos humanos de los pueblos y personas indígenas, las cuales son de observancia obligatoria para los legisladores en la necesaria regulación normativa que se deriva de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos.

Otra de las investigaciones desarrolladas en el libro colectivo corresponde a «Ciudades Mexicanas en Crisis: la desigualdad de infraestructura urbana, sus agentes y sus instituciones. El caso de estudio del estado de Guanajuato», realizada por Meza Canales y Rojas Cruz, quienes proponen una metodología para caracterizar la desigualdad de infraestructura urbana, logrando así, la identificación de elementos que pueden ayudar al diseño de una política que pueda orientar un desarrollo urbano más equitativo y justo. El estudio desarrolla un análisis interpretativo sobre cómo mejorar y hacer más justa la distribución de infraestructura urbana en el estado.

En este mismo tema, se incluye el análisis de Caldera Ortega y Ortega González quienes desarrollan la investigación de «Condiciones institucionales para incrementar la capacidad en el gobierno municipal en el estado de Guanajuato» donde abordan como presupuesto que la existencia de capacidades institucionales en los municipios, propicia una mayor posibilidad de diseñar políticas públicas que impacten

en el desarrollo local. Además, en su informe abordan un enmarque teórico sobre la idea de capacidades institucionales, logrando un diagnóstico de los gobiernos municipales en Guanajuato sobre este enfoque, tomando como base el Índice de Calidad del Gobierno Municipal con base en los datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales de 2017.

Continuando con algunos de los retos legislativos propuestos en este libro, se presenta el tema de la situación de los niños y niñas, desarrollado por Velázquez Hernández y Jiménez Campos quienes cuestionan ¿cuál es el papel del estado, la sociedad, la familia y cualquier organismo de tipo social para amainar la problemática de la vulnerabilidad de los niños? Sobre todo, hacen hincapié en la importancia de considerar y solucionar el tema argumentando que la niñez debe caracterizarse de ser sana, equilibrada y educada, y así desarrollar al máximo sus capacidades como personas.

El último de los temas desarrollos en el libro corresponde al «Diagnóstico sobre Pobreza y Migración Interna en Guanajuato 2016», autoría de Espinosa Godínez, quien, como parte de su tesis de posgrado, realiza un análisis innovador sobre dos factores de influencia económica, como lo son la migración interna y la pobreza, estableciendo algunas relaciones interesantes entre estos fenómenos y con ello logra concluir, basado en datos estadísticos, que la dinámica migratoria del estado es urbano-urbano.

Como se puede observar, cada uno de los temas descritos constituyen un esfuerzo académico a fin de presentar información sustentada en datos estadísticos, sujetos al diseño de diversas metodologías que les dan soporte científico, bajo una pluralidad de enfoques y dimensiones, que convergen en el «CEP» para poder generar discusiones actuales y de vanguardia para los trabajos legislativos. Algunos de estos temas corresponden a temas en debate por parte de los poderes públicos, pero otros también pueden ser vistos como enfoques innovadores para la generación de nuevas agendas de los poderes públicos. Esperemos la presente obra contribuya al fomento y discusión de diversos temas dentro del quehacer parlamentario, con una visión crítica y de vanguardia, que ayude a la mejora de la calidad de nuestra democracia, traducida en el constante mejoramiento de la calidad de vida de nuestros conciudadanos.

Mtro. Christian Javier Cruz Villegas
Secretario General del
Congreso del Estado

**Retos Legislativo en México:
Una visión desde Guanajuato**

FUNDAMENTOS Y DIMENSIONES DEL FEDERALISMO

FRANCISCO M. MORA-SIFUENTES



FUNDAMENTOS Y DIMENSIONES DEL FEDERALISMO¹

FRANCISCO M. MORA-SIFUENTES²

I. Introducción

La forma de Estado federal se encuentra entre las decisiones políticas fundamentales en las que descansan muchas democracias occidentales contemporáneas. Y a pesar de ser un tema profusamente tratado, el federalismo sigue conservando su *appeal*. ¿Por qué? Ante todo, el federalismo es un ideal complejo que da sustento a un sofisticado diseño institucional. Pretende satisfacer las exigencias de autonomía y autogobierno de varios centros de poder que han decidido congregarse. Se parte de la división de poderes y la distribución de competencias en dos esferas de gobierno para generar y dar soporte a una unión más amplia. No es exagerado afirmar por ello que las implicaciones de conjunto del federalismo son muy vastas. Tampoco sorprende que sean diversas las disciplinas que lo toman como objeto de estudio. El federalismo, en efecto, es relevante en la literatura filosófico-política como lo es también en la propiamente jurídica. Es un tópico que va, podemos decir, del sistema constitucional al sistema político, que pasa del diseño constitucional a la ingeniería institucional para llegar hasta la propia cultura política de los pueblos. Este trabajo busca brindar una aproximación a las distintas aristas del federalismo ofreciendo una guía sobre sus fundamentos, así como sobre algunas de sus dimensiones.

Ahora bien, desde el comienzo debe aclararse que existen distintas estrategias para tal finalidad y que, de igual forma, existen concepciones del propio federalismo que compiten entre sí. Por ello es importante señalar que aquí se intentará hacer una aproximación «normativa» o «valorativa» destacando también su faceta «ideológica». Tal elección obedece a lo siguiente: visto desde tales perspectivas se pone de manifiesto con toda claridad que el concepto alude a un conjunto, más o menos ordenado, de creencias o valores que ha sido defendido por un grupo determinado de personas para fines específicos³. Con ello el concepto de federalismo se «desmitifica» y ayuda, me parece, a comprender de mejor forma su génesis y el itinerario que ha recorrido. También, creo que al hacer tal precisión se arroja luz sobre sus implicaciones de conjunto, proporcionando cierta perspectiva de los desafíos que tal ideal debe enfrentar para seguir siendo viable y atractivo en la actualidad.

El presente trabajo se estructura en cuatro partes principales. La primera está dedicada a sus fundamentos con la finalidad de indagar en la dimensión normativa aludida. Para ello se hará referencia al sentido etimológico de la palabra a fin comprender la «promesa» que anima al proyecto federal. Luego se recordará brevemente su surgimiento, concretamente, en los Estados Unidos de Norteamérica, resultando necesario hacer referencia a algunos de los textos fundacionales de *El Federalista* sobre la cuestión⁴. La penúltima parte está dedicada a desentrañar los elementos que integran una federación buscando comprender sus interrelaciones y su contribución al ideal que propugna. Antes de concluir se realizarán algunas consideraciones sobre las dimensiones del federalismo, así como sus diversas proyecciones que nos ayuden a comprender su atractivo en el mundo de hoy como forma de organizar y estructurar el poder político.

1 Esta investigación recibió apoyo del Centro de Estudios Parlamentarios (Instituto de Investigaciones Legislativas) del H. Congreso del Estado de Guanajuato. Agradezco como siempre a la Prof. Alicia I. Saavedra-Bazaga su invaluable apoyo para mejorar el presente texto y al Mtro. Plinio Manuel E. Tafolla la confianza depositada en mi trabajo académico. Las deficiencias subsistentes son de mi exclusiva responsabilidad.

2 Profesor-Investigador de Tiempo Completo adscrito al Departamento de Derecho-DDPG. Universidad de Guanajuato. Candidato al SNI-Conactyt. Becario del CEP del H. Congreso del Estado de Guanajuato. Miembro del Cuerpo Académico “Democracia, sociedad civil y libertades”. *E-mail*: fm.mora@ugto.mx

3 Véase: RAILTON, Peter, “Ideology”, en: T. Honderich (ed.), *The Oxford Guide to Philosophy*, Oxford, Oxford Clarendon Press, 2nd edition, 2005, pp. 419-420.

4 HAMILTON, Alexander, JAY, John y MADISON, James, *The Federalist*, (The Gideon Edition), editado y con introducción a cargo de J. Carey y A. McClellan, Indianapolis, Liberty Fund Press Inc., 2001. En este trabajo usaré esta edición que se considera la primera impresa que incluyó las correcciones de los tres autores.

II. Una Aproximación a sus Fundamentos

A diferencia de sus manifestaciones institucionales más concretas (v. gr. sistema político federal o federación⁵), el federalismo alude a y propugna un ideal en el que es posible ensayar diversas combinaciones en la forma de distribución, ejercicio y limitación del poder político, dispersándolo entre distintos actores y niveles de gobierno⁶. Adviértase que el principio o ideal federal no conlleva necesariamente el establecimiento de un sistema federal en el sentido convencional en que entendemos los modernos Estados federales. Como afirma Daniel J. Elazar, «la esencia del federalismo no debe encontrarse en un conjunto particular de instituciones sino, más bien, en la institucionalización de una forma especial de relacionarse entre los participantes de la vida política»⁷. De ahí que el federalismo sea, a juicio del propio autor, «un fenómeno que provee de distintas opciones para la organización de la autoridad y el poder político; y que, por tanto, una amplia variedad de estructuras políticas puede desarrollarse de conformidad con sus principios»⁸.

La combinación de distintas formas de distribuir, ejercer y limitar el poder político está pues en el propio núcleo de lo que ha sido denominada la «promesa» del federalismo. Y dicha promesa no es otra que la promesa de la «unidad en la diversidad»⁹. En realidad, la idea de unidad en la diversidad hace referencia a otras ideas que la complementan: la unidad que se busca no significa uniformidad. Es decir, se pretende conservar la diversidad de las manifestaciones sociales en toda su riqueza y complejidad sin importar si su origen es social, biológico, religioso, lingüístico, etc. De la misma forma, la diversidad que se alienta y protege es una diversidad que no supone la fragmentación o la secesión de alguna las unidades que la constituye. Por el contrario, lo que se busca es la integración de las unidades constitutivas en una unidad mayor. En el plano individual, supone pasar del «yo» aislado al «nosotros» político, sin renunciar a aquél, y, sobre todo, lograrlo en el mejor sentido democrático del término.

Su carácter normativo radica entonces en la creencia de que el federalismo es el mejor arreglo institucional para articular la diversidad, «en el presunto valor y validez de combinar unidad y diversidad, aceptando, preservando y fomentando diferentes identidades dentro de una unión política más amplia. La esencia del federalismo como principio normativo es la perpetuación tanto de la unión como de la no-centralización al mismo tiempo»¹⁰. Cualquier argumento que lo presente como bueno o valioso¹¹ nos aproximará al concepto desde el punto de vista normativo y aquí, es patente que tanto la unidad como la diversidad –entendidas como hemos establecido *supra* líneas– son valiosas en sí mismas. Esta forma de ver las cosas se opone, en cierta medida, a una visión puramente instrumental del mismo, se opone a encontrar los fundamentos del federalismo sobre la base exclusiva del cálculo egoísta de los respectivos individuos o grupos, así como de su capacidad o fuerza social relativa¹².

Lo dicho hasta este momento podría llevar a pensar a algunos que se asume una perspectiva esencialista metodológicamente hablando, pero no es así. Debe precisarse a estos efectos qué quiere decirse cuando se afirma que el federalismo también es una ideología porque de esta manera el concepto se «desmitifica». Pues bien, con esto último simplemente sostengo que el arreglo federal es un constructo humano –más que una forma «dada» o «natural» de gobierno–, que tiene su legitimidad en el acuerdo, en la concurrencia de voluntades. Ello puede corroborarse en la propia etimología de la palabra: «federar» proviene del latín *foederare* que significa «unir por medio de una alianza», deriva de *foedus-eris*, que a su vez significa «tratado», «pacto», «alianza»¹³. Así, ese constructo aparece, a la vez, como un fin y como un medio. Surge de la necesidad de encontrar un arreglo óptimo al problema de la convivencia social, dadas unas determinadas condiciones. Ahora bien, ¿cuáles son esas determinadas condiciones?

5 Sobre los distintos modelos institucionales que caen bajo la rúbrica 'federal', véase: WATTS, Ronald L., "Models of Federal Power Sharing", *International Journal of Social Sciences*, vol. 53, núm. 167, 2001, pp. 23-32.

6 Véase: KING, Preston, *Federalism and Federation*, Croom Helm, London & Camberra, 1982, p. 21. Sobre esto volveré más adelante.

7 ELAZAR, Daniel, J. *Exploring Federalism*, Alabama, The University of Alabama Press, 1990, p. 12.

8 *Ídem*.

9 KING, Preston, *Federalism and Federation*, cit., p. 20.

10 WATTS, Ronald L., *Sistemas federales comparados*, trad. E. Seijas, Madrid, Marcial Pons, 2006, p. 97.

11 WEINSTOCK, Daniel, "Towards a Normative Theory of Federalism", *International Social Science Journal*, vol. 53, núm. 167, 2001, pp. 75-83, p. 75.

12 *Ibidem.*, p. 76.

13 Véase: COROMINES, Joan, *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*, Madrid, Gredos, 2008, p. 241.

¿qué es lo que se pretende salvaguardar con ese diseño específico? Ambas están relacionadas y apuntan hacia el artífice del pacto.

Sin duda alguna el federalismo parte del problema de que no existe una idea comprensiva del bien que haya sido establecida u observada en todo tiempo y lugar. Las personas, y las comunidades que aquellas conforman, suelen disentir –en diversos grados– respecto a lo que es bueno o malo, disienten sobre lo que debería hacerse, permitirse o no permitirse. Aunque quizá esto haya sido así siempre, en la actualidad ha habido una cierta reafirmación, un cierto *revival*, de nociones éticas, religiosas o étnicas¹⁴. Estamos «condenados a convivir» y, en tales condiciones, el reto consiste en cómo articular y canalizar esta variedad de visiones de tal manera que permita el establecimiento de un arreglo que las considere, que arbitre sus diferencias y que no termine por imponer alguna de aquellas. En definitiva, el reto consiste en que se respeten las dos manifestaciones de tenerlas como personas merecedoras de igual consideración y respeto: su autonomía y su capacidad para autogobernarse. Y a estos valores en su conjunto es hacia donde debemos mirar si queremos apreciar su fuerza normativa.

En efecto, Daniel Weinstock¹⁵ señala tres argumentos –atribuidos a J. Madison, A. Tocqueville y J.S. Mill, respectivamente– acordes con los valores señalados, que se invocan a menudo como la base del atractivo normativo del ideal federal:

- *Argumento de la libertad*: dicho argumento es central en la defensa que hizo Madison del federalismo norteamericano, sostiene que todo gobierno es una amenaza para la libertad individual y que, por tanto, la creación de distintos niveles de gobierno y los contrapesos que éstos generan favorecen la libertad.

- *Argumento de ciudadanía*: la proliferación de niveles de gobierno también incrementa el número de instancias políticas a disposición de los ciudadanos y aumenta la probabilidad de que se desarrolle una ciudadanía activa. Ello especialmente porque esas instancias políticas, debido a la reestructuración federal, serán más cercanas a la gente que aquellas ofrecidas por un gobierno central. Esto podría llamarse la defensa tocquevilleana del federalismo.

- *Argumento democrático*: la creación de niveles de gobierno ejerciendo soberanía sobre distintos asuntos pero que llegan a menos ciudadanos que un gobierno central, brinda mayor oportunidad para que la ciudadanía se exprese democráticamente a través de las urnas, aumenta el peso de cada voto y fomenta la participación democrática ilustrada e informada al situar ciertas decisiones políticas a un nivel cognitivo más accesible para el ciudadano común. John Stuart Mill articula un argumento a favor de la proliferación de instancias gubernamentales en esta línea¹⁶.

Desde una perspectiva económica, y en sentido similar, R. P. Inman¹⁷ identifica tres valores asociados al federalismo que lo hacen atractivo desde el punto de vista de la autonomía individual y del autogobierno. Tales valores o virtudes lo hacen deseable no sólo para filósofos políticos, juristas o economistas sino, sobre todo, lo tornan deseable como forma de organizar el poder político en sociedades complejas. Su virtualidad consiste en:

- *Protección de derechos y libertades individuales*: la mayor valía del federalismo, para este y otros autores, radica en su capacidad de salvaguardar derechos y libertades individuales. Los derechos económicos asociados a la propiedad, los derechos políticos de votar y la libertad de expresar las propias opiniones, el derecho a profesar la religión que a uno le plazca, la salvaguarda de la privacidad o la libertad de tránsito, son todos derechos asegurados por las instituciones federales¹⁸. Ahora bien, ¿de qué manera contribuye a ello?

14 Véase: ELAZAR, Daniel J. (comp.), *Federal Systems of the World. A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, UK, Longman Group, 1991, págs. xi-xii.

15 WEINSTOCK, Daniel, “Towards a Normative Theory of Federalism”, cit., p. 76.

16 *Ibidem.*, p. 77.

17 Inman, Robert P., “Federalism’s Values and The Value of Federalism”, *CESifo Economic Studies*, vol. 53, núm. 4, 2007, pp. 522-560. Este es un trabajo sumamente interesante porque contrasta empíricamente las afirmaciones que hace sobre el sistema federal. En todo caso, debo señalar que aquí invierto el orden presentado por Inman.

18 *Cfr.*: “Federalism’s Values and The Value of Federalism”, cit., p. 528.

Sostiene Inman que el diseño y las instituciones federales protegen los derechos y libertades fundamentales de dos maneras. La primera es que si la mayoría de una entidad sub-nacional niega esos derechos económicos, políticos o civiles a alguna minoría, ésta tiene la posibilidad de emigrar hacia otra entidad sub-nacional que sea menos hostil con ella. La segunda es que, incluso en el caso de que los ciudadanos discriminados no cambien de residencia, las instituciones federales podrían por sí solas brindarles protección. La propia lógica de crear dos esferas de gobierno generará un mecanismo de *Checks and Balances*, tanto entre las entidades subnacionales como entre éstas y la federación¹⁹.

- *Participación democrática*: al compartir y dividir el poder político en unidades más pequeñas, explica Inman, se facilita el acceso a las actividades de la clase política. Lo anterior supone menos costos para la participación abriéndose así una vía para incrementar los niveles de participación ciudadana. Si a esas unidades se les asigna competencia de importancia en materia de políticas públicas entonces los ciudadanos percibirán que los beneficios de participar activamente son mayores. En suma, al crear unidades políticas más pequeñas, las federaciones minimizan costes y maximizan beneficios. La participación política, sea a través del voto o de la organización comunitaria, debería ser mayor en los Estados federales²⁰.

Otro beneficio asociado al federalismo es que proporciona un gobierno estable y legítimo. Al renovarse el poder político a través de elecciones libres y periódicas con la participación de los ciudadanos se confiere un alto grado de legitimidad a quienes resulten ganadores tras la contienda electoral. Retomando un argumento que podemos encontrar en R. Dahl o K. R. Popper, Inman viene a decir que el respeto por las reglas del juego ayuda a que la transición de un gobierno a otro ocurra de forma pacífica, esto es, se realice por medio de las instituciones y la normatividad que regulan la formación de gobierno²¹.

- *Eficiencia económica*: el gobierno federal promueve la eficiencia económica tanto en el sector público como en el privado. En primer término, nos dice Inman, la existencia de múltiples gobiernos a nivel subnacional permite a los residentes con movilidad que puedan elegir ‘paquetes’ de bienes públicos al menor costo. Que los ciudadanos puedan elegir a través de la movilidad garantiza una mejor correspondencia entre las preferencias ciudadanas y el gasto público ejercido desde el gobierno y sirve, también, como mecanismo disciplinario para limitar ineficiencias y corrupción del sector público²².

De igual forma –sostiene el profesor norteamericano– el federalismo sirve a la eficiencia del sector privado. La asignación de responsabilidades impositivas o regulatorias a gobiernos subnacionales y locales controla la tentación de que éstos expolien la inversión empresarial por medio de impuestos de carácter confiscatorio sobre el capital. Se evita así, de igual forma, un exceso de regulación en materia comercial²³. Que se provean bienes públicos de forma descentralizada también alienta una asignación más eficiente de las cargas tributarias sobre el ciclo vital de los contribuyentes, promoviendo con ello más ahorro por parte de los trabajadores más jóvenes y estimula también una mayor acumulación de capital interno. Impuestos y gasto público descentralizado, tomados conjuntamente, incentivan la inversión extranjera y nacional, la acumulación de capital, el crecimiento económico y, como consecuencia de lo anterior, ingresos estatales más estables²⁴.

Andreas Follesdal²⁵, por su parte, también identifica razones similares a favor del federalismo en tanto que puede servir para promover, entre otras cosas:

19 *Ídem*.

20 *Cfr.* “Federalism’s Values and The Value of Federalism”, cit., p. 527. Con todo, sostiene Inman, el federalismo tiene que hacer frente a problemas de acción colectiva y de teoría de juegos, v. gr. el problema del *Free Rider*.

21 *Cfr.* “Federalism’s Values and The Value of Federalism”, cit., p. 525.

22 *Ídem*.

23 *Cfr.* “Federalism’s Values and The Value of Federalism”, cit., p. 526.

24 *Ídem*.

25 Véase: FOLLESDAL, Andreas, “Federalism”, *The Stanford Encyclopaedia of Philosophy*, 2018. Visible en: <https://plato.stanford.edu/entries/federalism/> [última consulta: 25/06/2018].

- La paz
- La eficiencia económica
- La protección de derechos individuales
- El pluralismo
- La cooperación

Es verdad que así como existen argumentos que dan soporte al diseño federal también los existen en sentido contrario, es decir, que inciden en los problemas asociados a la fragmentación y división del poder²⁶. Sin embargo, no me detendré en ello y avanzaré anotando lo siguiente. Desde mi punto de vista, tanto el argumento de la protección de derechos y libertades como el argumento democrático nos colocan en la posición de comprender por qué el federalismo pretende ser el arreglo institucional que encauce de mejor forma esos dos valores irrenunciables –autonomía individual y autogobierno–. Se trata de valores que, por cierto, suelen identificarse con el constitucionalismo y la democracia respectivamente. No es extraño, por tanto, que los mismos, en la versión que de ellos tenemos actualmente, encuentren sus más destacadas fuentes en el movimiento ilustrado de finales del siglo XVIII, y que el diseño federal fuera ensayado con el triunfo de las revoluciones liberales en un proceso paralelo al surgimiento del Estado-nación. Tampoco sorprende su matriz eminentemente racionalista que se nutre de la filosofía de los derechos naturales como límites frente al poder, de la división de poderes y la idea soberanía popular. Así, es moneda corriente ubicar las bases del federalismo moderno en la experiencia revolucionaria norteamericana en la que se materializa organizativamente la no-centralización, la difusión y la distribución constitucional de competencias entre muchos centros de poder²⁷.

III. Orígenes del Experimento Federal

La experiencia norteamericana sirve como ejemplo prototípico de la no-centralización y difusión del poder político porque en ella se dieron las circunstancias para arribar a tal arreglo. Ahí, la previa coexistencia e interacción de un grupo de Estados autónomos, marcados por el fracaso de un primer intento de congregarse, deciden unirse bajo un orden común que respetara sus respectivas identidades. Sería una situación propicia para ensayar el experimento federal porque, al encontrarse autoridad y poder dispersos en una trama de redes y de espacios, el modelo parece dirigirse en tal dirección ya en sus propios orígenes²⁸. La noción de unión por acuerdo es manifiesta aquí y nos llama la atención –en estos mismos términos– que el grado de centralización o descentralización de aquella puede modificarse por esa misma vía, por la vía del acuerdo mutuo²⁹.

26 Tales, nos dice el propio D. Weinstock, serían los argumentos i) de la eficacia, pues la fragmentación puede obstaculizar la acción colectiva; ii) de la identidad, toda vez que la creación de nuevas entidades territoriales pueden diluir la identidad política definida representada por el Estado central; iii) de la solidaridad, pues la creación de nuevos espacios sub-políticos, y por tanto de nuevas identidades y solidaridades, puede disminuir el logro de objetivos deseables a escala nacional. Particularmente, puede disminuir la solidaridad que existe entre los miembros de una sociedad reunida bajo un gobierno unitario. Cfr. WEINSTOCK, Daniel, “Towards a Normative Theory of Federalism”, cit., p. 77-8.

27 ELAZAR, Daniel J. (comp.), *Federal Systems of the World*, cit., pág. xiv. En el mismo sentido: KING, Preston, *Federalism and Federation*, cit., pág. 21.

28 Sin embargo, no deben desconocerse los orígenes problemáticos del proceso de creación y ratificación de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica pues existió un grupo disidente al modelo propuesto y que libró una verdadera lucha ideológica contra los defensores de aquella. Sobre todo, por su visión del gobierno central y de la estructura de la rama judicial. Su oposición resultó importante para la adopción posterior del *Bill of Rights*, quedando documentada en los textos “anti-federalistas”. Véanse: *The Anti-Federalist Papers*, edición e introducción a cargo de M. Borden, Michigan, Michigan State University Press, 1961.

29 El surgimiento de un gobierno federal puede tener distintas dinámicas, lo que ha dado lugar a que la doctrina identifique, al menos, dos modelos: el modelo «integrador» y el modelo «devolutivo» [*devolutionary*]. El federalismo integrador, como en el caso originario de los Estados Unidos de Norteamérica, “se refiere al orden constitucional que regula la creación de un nuevo núcleo de soberanía por entidades constituyentes previamente independientes. Ese nuevo núcleo de soberanía se establece junto a las entidades constituyentes mismas que retienen al menos parte de su soberanía previa”. El federalismo devolutivo, por su parte, refleja el movimiento opuesto y lo podemos advertir, por ejemplo, en el sistema español. Este último tipo “refiere a una situación en la que la autoridad previamente unitaria redistribuye sus poderes a entidades componentes que se crean de forma artificial o naturalmente, sobre una base geográfica, económica o sociológica. Esa transferencia de soberanía tiene como objetivo crear entidades que disfrutan de un núcleo de soberanía junto con la soberanía remanente de la autoridad central”. Véase: LENAERTS, Koen, “Federalism: Essential Concepts in Evolution: The Case of the European Union”, *Fordham International Law Journal*, vol. 21, núm. 3, 1997, pp. 746-798, p. 749.

Lo anterior también explica por qué los principios de autogobierno y gobierno común funcionan mejor en aquellas sociedades donde la cultura política esté familiarizada con el ejercicio compartido de la soberanía. Implica en otras palabras que para su adecuado desarrollo los actores *piensen* federalmente.

Se precisa la existencia de «federalistas», de gente comprometida y educada en este ideal³⁰. Alexander Hamilton, John Jay y James Madison pasaron a la posteridad por detallar algunas de sus implicaciones, por articular un discurso coherente en los albores de la experiencia e historia del federalismo³¹. El conjunto de artículos que integran *El Federalista* (1780) sería un ejemplo de esta cultura y puede ser visto, como sucede a menudo, como una acalorada defensa de tal ideología. Una defensa, por lo demás, inserta en una compleja lucha política y económica³². De ahí la suerte dispar que sigue a la aplicación del principio federal que es dependiente de su grado de arraigo como de las condiciones en la que se inserte.

El experimento federal norteamericano se remonta, pues, a su etapa fundacional, a la lucha por lograr su independencia de la corona británica y, sobre todo, a la redacción de su Constitución. Como se sabe, el descuido de la corona con respecto los nuevos territorios y el empuje comercial de sus habitantes, incubó un fuerte sentimiento de autogobierno, sentimiento que se enfatizaría con el maltrato que los colonos recibieron. La desconsideración de la corona británica se tradujo en leyes que gravaron algunos productos o actividades esenciales para las colonias –tales como la navegación o el té–, pasando por alto o, mejor dicho, violando los derechos que la tradición constitucional inglesa les reconocían en tanto *Englishmen*. Sobre la base de que un gobierno que violenta derechos y libertades individuales deviene tiránico, la *Declaración de Independencia* dio como resultado la creación de 13 Estados libres y soberanos. Estados que estaban desprovistos, sin embargo, de un gobierno central. No eran todavía una nación unida³³. Es aquí, en este preciso marco espacio-temporal, en el que se inserta el genio de los padres fundadores en la lucha por el federalismo.

Tras la declaración de independencia las antiguas colonias debatían sobre sí crear o no una nueva nación. Como se sabe, en un primer momento se decantaron por reforzar su soberanía en tanto comunidades políticas autónomas. El primer esbozo constitucional americano, los *Articles of Confederation and Perpetual Union*, apuntó a la creación de un pacto entre las recién independizadas Entidades sin crear un gobierno central fuerte que pudiera hacer frente a los peligros que las acechaban –comenzando por la propia corona británica–. Tal y como ha sido destacado, tres fueron los problemas principales a los que tuvieron que hacer frente los redactores del texto constitucional. El primer reto fue crear «una unión más perfecta» para mejorar las relaciones entre los Estados. El segundo, era diseñar un sistema federal con poderes delegados y claramente delimitados pero suficientes para gobernar con eficacia. A la vez, reservaron a los Estados y a sus ciudadanos poderes originarios, en aras de proteger sus derechos y libertades fundamentales –previniendo con ello alguna usurpación por parte del poder central–. El tercer problema consistió en implementar un «gobierno por consentimiento» a fin de conferir legitimidad al recién creado gobierno central sobre la base del principio de soberanía popular. Todo ello sin

30 Véase: ELAZAR, Daniel, J. *Exploración del Federalismo*, trad. de J. Solé Alceda, Barcelona, Hacer Editorial, 1990, pág. 33. Me parece que ello –*federalismo sin federalistas*– está en el núcleo de la observación-advertencia de Alexis de Tocqueville hace más de 200 años sobre el federalismo mexicano: «Los habitantes de México, queriendo establecer el sistema federativo, tomaron por modelo y copiaron casi íntegramente la constitución de los angloamericanos, sus vecinos. Pero al trasladar la letra de la ley, no pudieron trasponer al mismo tiempo el espíritu que la vivifica. Se vio cómo se estorbaban sin cesar entre los engranajes de su doble gobierno. La soberanía de los Estados y la de la Unión, al salir del círculo que la constitución había trazado, se invadieron cada día mutuamente». Cfr: TOCQUEVILLE, Alexis, *Democracy in America*, trans. J.T. Flisher, ed. by E. Nolla, Indianapolis, Liberty Fund Press Inc., 2010, p. 266.

31 *El Federalista*, como sostienen Carey y McClellan en la introducción a la edición aquí citada, debe anotarse “es importante no porque causase un impacto inmediato en la batalla por la ratificación de la Constitución sino sobre todo por sus contribuciones a la comprensión del sistema constitucional”. Cfr: CAREY J., y MCCLELLAN A., “Editor’s Introduction”, cit. p. xlvii.

32 Bruce ACKERMAN (“¿Un neofederalismo?” en: ELSTER, Jon y SLAGSTAD, Rune, *Constitucionalismo y democracia*, trad. de M. Utrilla, México, FCE, 1999, pp. 176-216, aquí págs. 177-178) hace un recuento de algunos de los constitucionalistas estadounidenses más influyentes que se refieren al federalismo como ideología.

33 Esto queda perfectamente explicitado en el dicho de un historiador que señaló: “cuando los americanos pensaban en la independencia en 1775-1776, normalmente lo hacían en términos de su propia *Commonwealth*, de Massachusetts, New Jersey o de Georgia, en lugar de pensar en términos nacionales”. El futuro y sentimiento nacional, si es que alguno sobrevivió después de la guerra de independencia, lo hizo en términos incipientes. Cfr: CAREY J., y MCCLELLAN A., “Editor’s Introduction”, cit. p. xxiv.

sacrificar la propia soberanía de los Estados que acordaron incorporarse a dicha Unión³⁴. Pues bien, es en tal estado de cosas en donde adquieren pleno sentido las siguientes ideas de *El Federalista*.

Alexander Hamilton, por ejemplo, trató de evitar que la nueva unión siguiese el cauce que había seguido debido a su debilidad –históricamente las Confederaciones en su sentido clásico demostraron su fracaso como forma de organización política frente a las amenazas externas–, a la vez que eludía el también potencialmente peligroso Estado unitario –con el lastre de la monarquía y sus documentadas derivas despóticas–. Así, apostando por una república (con)federada como alternativa, y citando a Montesquieu, escribió:

«Me refiero a la República Confederada. Esta forma de gobierno es una convención por la cual varios pequeños *estados* acceden a ser miembros de uno *mayor*, que se proponen formar. Es una reunión de varias sociedades para formar una nueva, susceptible de ampliarse por medio de nuevas asociaciones, hasta conseguir el grado de poder necesario para defender la seguridad de ese cuerpo unido. Una república de esta índole, capaz de resistir a una fuerza externa puede sostenerse sin corrupciones internas. La forma de esta sociedad evita toda clase de inconvenientes»³⁵.

La nueva unión, se ha dicho en muchas ocasiones siguiendo el párrafo citado, no pasaba por acogerse al designio de un gobierno unitario absoluto. En esto radica el genio del experimento federal: su núcleo lo encontramos en la división del gobierno en dos jurisdicciones con competencias específicas, que comparten obligaciones y gozan de autonomía, estando ambos bajo el principio de separación de poderes. Leemos nuevamente ahí:

«En una república unitaria, todo el poder cedido por el pueblo se coloca bajo la administración de un solo gobierno; y se evitan las usurpaciones dividiendo a ese gobierno en departamentos separados y diferentes. En la compleja república americana, el poder de que se desprende el pueblo *se divide primeramente entre dos gobiernos distintos*, y luego la porción que corresponde a cada uno *se subdivide entre departamentos diferentes y separados*. De aquí surge una doble seguridad para los derechos del pueblo. Los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos a otros, al propio tiempo que cada uno se regulará por sí mismo»³⁶.

Los federalistas siempre tuvieron en mente los potenciales problemas que pudieran derivar de esta forma de gobierno, sobre todo, los que se atribuyen a la ambición e ineptitud humana. La Constitución federal no pretende, y esto es resaltado por el propio Madison en el escrito número IX de *El Federalista*, abolir por completo la soberanía (o autonomía) de los Estados, por ello les permite disponer de ámbitos competenciales exclusivos que abonen en su sentido de autogobierno, así como un espacio de representatividad en la estructura federal:

«La Constitución propuesta, lejos de significar la abolición de los gobiernos de los Estados, los convierte en partes constituyentes de la soberanía nacional, permitiéndoles estar representados directamente en el Senado, y los deja en posesión de ciertas partes exclusivas e importantísimas del poder soberano. Esto corresponde por completo con la noción del gobierno federal, y con todas las denotaciones racionales de esos términos»³⁷.

Aún más, en la concepción de Madison la importancia de las partes constitutivas es mayor que la del gobierno federal y proporciona varios argumentos en tal sentido. En otra parte, *El Federalista* XLVII, sostiene que los Estados pueden funcionar sin necesidad de la Federación y que, de hecho, así sucedía antes del pacto constituyente³⁸. De la misma forma, afirma que sin la intervención de las legislaturas de los Estados «no podría realizarse la elección del Presidente». El Senado mismo sería «elegido exclusiva e íntegramente por las legislaturas de los Estados», e, inclusive, la Cámara de Representantes, aunque procediendo directamente del pueblo, «sería elegida bajo la influencia de la clase de hombres que sólo por su ascendiente sobre el pueblo obtienen para sí la elección de las legislaturas de los Estados».

34 Cfr: CAREY J., y McCLELLAN A., “Editor’s Introduction”, p. xix.

35 Cfr: HAMILTON, A., JAY, J. y MADISON, J., *The Federalist*, cit., pp. 39-40.

36 Cfr: HAMILTON, A., JAY, J. y MADISON, J., *The Federalist*, cit., p. 270 (cursivas fuera del original).

37 Cfr: HAMILTON, A., JAY, J. y MADISON, J., *The Federalist*, cit, p. 41.

38 Cfr: HAMILTON, A., JAY, J. y MADISON, J., *The Federalist*, cit, p. 295-296.

Así -continúa- cada una de las ramas principales del gobierno federal terminarían debiendo su en mayor o menor grado al favor de los gobiernos de los Estados de tal forma que la federación sienta una dependencia hacia ellos³⁹.

Es en materia de distribución de competencias donde tal preponderancia se hace más evidente, pues en la propuesta de *El Federalista* XLV, Madison sostuvo:

«Los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos de los Estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearán principalmente con relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero; y es con este último con el que el poder tributario se relacionará principalmente. Los poderes reservados a los Estados se extenderán a todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los Estados. Las funciones del gobierno federal serán más amplias e importantes en épocas de guerra y peligro; las de los gobiernos de los Estados, en tiempos de paz y seguridad. Como los primeros períodos probablemente serán menores que los últimos, los gobiernos de los Estados gozarán aquí de otra ventaja sobre el gobierno federal. De hecho, cuanto más adecuados sean los poderes federales para la defensa nacional, menos se repetirán esas escenas de peligro que podrían ayudar a que predominaran sobre los gobiernos de los Estados particulares»⁴⁰.

Otro «componente indispensable de toda Constitución», se lee en *El Federalista* XXX, radica en equilibrar el poder de recaudación de impuestos entre los dos órdenes de gobierno. «El dinero está considerado, con razón como el principio vital del cuerpo político, y como tal sostiene su vida y movimientos y lo capacita para cumplir sus funciones más esenciales»⁴¹. Se señala enfáticamente que deben establecerse los medios para que ambos puedan allegarse en cantidades suficientes y de manera continuada los fondos necesarios para cumplir con sus cometidos, pues «cualquier deficiencia a este respecto ocasionará uno de estos dos males: o el pueblo se verá sujeto a un saqueo continuo, en sustitución de otro sistema más recomendable para satisfacer las necesidades públicas, o el gobierno se extinguirá en una atrofia fatal y perecerá en breve tiempo»⁴². Es preciso que el gobierno central esté en condiciones de recaudar lo necesario para hacer frente a sus funciones, oponiéndose al esquema donde se financie totalmente con las aportaciones de los Estados pues lo haría dependiente de éstos por completo. El escenario de una posible usurpación de funciones entre ambas esferas se presenta otra vez aquí pero el mismo no debe solventarse, en todo caso, privando a los Estados de fijar y cobrar impuestos. De ahí que en *El Federalista* XXXIII Hamilton diga reconocer:

«en toda su amplitud la justicia del razonamiento que requiere que los Estados individuales posean una autoridad absoluta y no sujeta a restricción ajena para recaudar sus propios ingresos y satisfacer sus necesidades peculiares. Al conceder lo anterior, afirmo que (con la sola excepción de los derechos de exportación e importación) conforme al plan de la convención conservarían esa potestad del modo más absoluto e incondicional, y que el intento de parte del gobierno nacional para coartarles su ejercicio constituiría una arrogación violenta de poder, que no hallaría apoyo en ninguna cláusula o artículo de la Constitución»⁴³.

Por último, en este breve repaso, ¿qué lugar ocupa el poder judicial en el sistema norteamericano? Los federalistas tenían claro que la tarea de este era radicalmente distinta a la de los otros dos poderes, pero también que era medular para el correcto funcionamiento de las instituciones que estaban por nacer. Hamilton afirmó en uno de sus escritos más importantes que había un claro contraste entre el poder de los jueces y los otros dos poderes, y no dudó en considerarlo «*the least dangerous branch*». Mientras que, efectivamente, el ejecutivo se «revestía con honores» o «poseía la fuerza militar» y el legislativo «disponía de los presupuestos» o «dictaba normas que regulan los derechos y deberes de todos los ciu-

39 *Ídem*.

40 HAMILTON, A., JAY, J. y MADISON, J., *The Federalist*, cit., p. 241.

41 HAMILTON, A., JAY, J. y MADISON, J., *The Federalist*, cit., p. 145.

42 HAMILTON, A., JAY, J. y MADISON, J., *The Federalist*, cit., p. 146.

43 HAMILTON, A., JAY, J. y MADISON, J., *The Federalist*, cit., p. 161.

dadanos», el poder judicial, por el contrario:

«no influye ni sobre las armas, ni sobre el tesoro; no dirige la riqueza ni la fuerza de la sociedad, y no puede tomar ninguna resolución activa. Puede decirse con verdad que no posee fuerza ni voluntad, sino únicamente discernimiento, y que ha de apoyarse en definitiva en la ayuda del brazo ejecutivo hasta para que tengan eficacia sus fallos»⁴⁴.

Hubo otros dos puntos cruciales tratados por Hamilton con relación a la rama judicial. El primero tenía que ver con la forma en que los jueces federales deberían ser nombrados y cuánto tiempo deberían durar su encargo. Desde su punto de vista, el procedimiento debería ser similar a los demás nombramientos de funcionarios federales y, sobre todo, que su cargo tendría que ser vitalicio, siempre y cuando tuviesen buena conducta, i.e. que fuera acorde con su jerarquía y posición. Nótese que aquí nuevamente se está pensando en el mecanismo de pesos y contrapesos, pues con el nombramiento vitalicio se asegura que los otros poderes no se adueñen de los jueces. El imperio de la ley, la sujeción del poder político a las normas previamente establecidas, late tras estas ideas: asegurada su estabilidad en el cargo, los jueces no tienen otro deber que estar al servicio de la ley. De esta forma se genera una «excelente barrera contra el despotismo del príncipe» en las monarquías y no resulta menos eficaz «contra las usurpaciones y opresiones de la entidad representativa» en las repúblicas. En definitiva, se trata del «mejor instrumento [...] para asegurarse la administración sosegada, recta e imparcial de las leyes»⁴⁵. La libertad, parafraseando otra parte del texto citado, no sucumbiría a la acción de un poder judicial independiente pero sí a la acción de éste en contubernio con alguno de los otros dos poderes. Independencia y la estabilidad en su encargo son, pues, centrales por lo que han de considerarse, con razón, elementos indispensables en su Constitución pues, a decir de Hamilton, los jueces son «ciudadela de la justicia y la seguridad públicas»⁴⁶.

El otro punto tratado en *El Federalista* LXXVIII, y tal vez el más recordado, es el referente a la capacidad del poder judicial para declarar nulas las leyes o actos contrarios a la Constitución. A juicio de Hamilton tal facultad es una de las más relevantes en una «Constitución limitada», es decir, en una Constitución «que contiene ciertas prohibiciones expresas aplicables a la autoridad legislativa, como, por ejemplo, la de no dictar decretos que impongan penas e incapacidades sin previo juicio, leyes *ex post facto* y otras semejantes»⁴⁷. Podemos apreciar nuevamente aquí la importancia de dotar de garantías al judicial, puesto que este tipo de controles sólo son efectivos allá donde la independencia y la estabilidad de los jueces esté asegurada. «Las limitaciones de esta índole sólo pueden mantenerse en la práctica a través de los tribunales de justicia, cuyo deber ha de ser el *declarar nulos todos los actos contrarios al sentido evidente de la Constitución*»⁴⁸. Ahora, a decir de Hamilton tal competencia no supone colocar en una posición de superioridad a los jueces respecto del legislativo y propuso dos argumentos para fundamentar su afirmación⁴⁹. En primer lugar, sostuvo que ningún acto contrario a la Constitución debe ser válido, si es que esta quiere convertirse en la Ley Fundamental en su sentido moderno⁵⁰.

44 HAMILTON, A., JAY, J. y MADISON, J., *The Federalist*, cit., p. 402.

45 HAMILTON, A., JAY, J. y MADISON, J., *The Federalist*, cit., p. 402.

46 HAMILTON, A., JAY, J. y MADISON, J., *The Federalist*, cit., p. 403.

47 *Ídem*.

48 *Ídem*.

49 Vale la pena reproducir por completo el razonamiento de Hamilton: «Si se dijere que el cuerpo legislativo por sí solo es constitucionalmente el juez de sus propios derechos y que la interpretación que de ellos se haga es decisiva para los otros departamentos, es lícito responder que no puede ser ésta la presunción natural en los casos en que no se colija de disposiciones especiales de la Constitución. No es admisible suponer que la Constitución haya podido tener la intención de facultar a los representantes del pueblo para sustituir su voluntad a la de sus electores. Es mucho más racional entender que los tribunales han sido concebidos como un cuerpo intermedio entre el pueblo y la legislatura, con la finalidad, entre otras varias, de mantener a esta última dentro de los límites asignados a su autoridad. La interpretación de las leyes es propia y peculiarmente de la incumbencia de los tribunales. Una Constitución es de hecho una ley fundamental y así debe ser considerada por los jueces. A ellos pertenece, por lo tanto, determinar su significado, así como el de cualquier ley que provenga del cuerpo legislativo. Y si ocurriese que entre las dos hay una discrepancia, debe preferirse, como es natural, aquella que posee fuerza obligatoria y validez superiores; en otras palabras, debe preferirse la Constitución a la ley ordinaria, la intención del pueblo a la intención de sus mandatarios». Cfr. HAMILTON, A., JAY, J. y MADISON, J., *The Federalist*, cit., p. 404.

50 Debe recordarse en efecto, que antes de la revolución americana, el término «Constitución» se usaba normalmente para referir los principios fundamentales sobre los que descansa un gobierno. Después de la revolución americana comenzó a entenderse como algo más: como un documento escrito que tenía su origen en un acuerdo entre personas que autorizaban el establecimiento de un gobierno con poderes limitados. El cambio es importantísimo, pues como sostienen Carey y McClellan, por primera vez las constituciones fueron vistas como *superiores y distintas a las leyes ordinarias promulgadas por los parlamentos*. Así, el «hechizo de la supremacía legislativa» emitida por el

En segundo lugar, que al declarar la inconstitucionalidad de una ley los jueces lo que estarían haciendo, en realidad, sería reafirmar la voluntad superior del pueblo expresada en el texto constitucional. Esa competencia sirve para mantener al poder legislativo dentro de los límites de la autoridad concedida por la Constitución. En definitiva, «significa que el poder del pueblo es superior a ambos y que donde la voluntad de la legislatura, declarada en sus leyes, se halla en oposición con la del pueblo, declarada en la Constitución, los jueces deberán gobernarse por la última de preferencia a las primeras. Deberán regular sus decisiones por las normas fundamentales antes que por las que no lo son».⁵¹

Dividir y fragmentar el poder, tal y como se hizo en la Constitución americana, forma parte de la idea seminal de la limitación del poder del constitucionalismo. Los padres fundadores estuvieron influidos, entre otros, por filósofos de primer orden tales como John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant y, sobre todo, Charles Louis de Secondat, barón de Montesquieu⁵². Concretamente, influyeron al nivel de los fundamentos o principios mismos que los federalistas llevaron al nivel práctico o del diseño institucional, creando así la primera república federal propiamente dicha. Sin embargo, no debe pasarse por alto que el diseño parece obedecer a cierta preferencia por la libertad negativa, por la no-interferencia, con las implicaciones que ello tiene, por ejemplo, para la concepción de la división de poderes⁵³. Tampoco pasa desapercibido que su mundo era muy distinto al nuestro, sobre todo en materia de telecomunicaciones, servicios, transportes, migraciones, etc. En suma, el mundo de los padres fundadores era diferente al mundo globalizado de nuestros días. Lo anterior no debe ignorarse, desde mi punto de vista, si queremos tener una representación no sólo más ajustada del federalismo sino más atractiva para nuestro tiempo. Los federalistas hicieron su parte: pensaban que la mejor república era aquella que evita el despotismo asegurando la libertad. Para ello dividieron el poder político y, al hacerlo, buscaron que el mismo poder sirviera en la tarea de controlarse mediante un esquema de pesos y contrapesos.

IV. Elementos del Diseño Federal

El sentido del federalismo, según Guy Laforest y Jean-François Caron, consiste en «articular un arreglo institucional que permita -en contextos de diversidad étnica, religiosa o filosófica de las sociedades modernas- combinar aspiraciones de autonomía, la separación y libertad de sus componentes con los deseos de unidad, solidaridad e interdependencia»⁵⁴. Es decir, el arreglo federal se distancia de aquellos diseños que partan de la homogeneidad social y que se expresen por medio de la centralización del poder. Se trata, en todo caso, de un modelo que, partiendo de aquella realidad, establece una serie de equilibrios entre varios centros de poder. Un equilibrio donde autonomía y autogobierno se encuentran en permanente tensión y que precisan de un alto grado de análisis, reflexión y concertación para articular las divergentes exigencias en que se fundamenta. Ahora bien, según lo señalado, ¿cómo se expresa el ideal federal?, ¿cuáles son sus componentes?

Antes de analizar los componentes, y siguiendo a Robert L. Watts, debe decirse que por «sistema político federal» entendemos una categoría amplia de sistemas políticos en los que hay dos o más niveles de gobierno. Se caracteriza por combinar elementos de gobierno compartido [*Share-Rule*] en las instituciones comunes y elementos de autogobierno regional [*Self-Rule*] en las unidades constituyentes. La categoría contempla un amplio espectro de formas más específicas no unitarias. Entre ellas se encuentra la federación. Por tanto, la «federación» es una especie particular en la que ni el gobierno federal ni el gobierno de las unidades constituyentes están subordinados unos a otros constitucionalmente. Cada uno de estos gobiernos tiene poderes soberanos definidos por la Constitución y no por ninguna otra instancia de gobierno, cada uno tiene autoridad para actuar directamente sobre sus ciudadanos en el ejercicio de sus competencias y cada uno de ellos es elegido por sus ciudadanos⁵⁵.

parlamento y el sistema constitucional inglés se había roto, al menos, en teoría, aunque no siempre en la práctica. Las constituciones pasaron ahora a considerarse con un estatus superior o de ley suprema porque no surgió de una legislatura ordinaria, sino del pueblo, a través de sus convenciones constituyentes que las crearon, aprobaron y ratificaron. Cfr: CAREY J., y McCLELLAN A., "Editor's Introduction", cit. p. xxxi. 51 Cfr: HAMILTON, A., JAY, J. y MADISON, J., *The Federalist*, cit., p. 404.

52 Véase: FOLLESDAL, Andreas, "Federalism", cit.

53 Sobre este particular, permítaseme una referencia a mi trabajo: MORA-SIFUENTES, FRANCISCO M., "Ideas de libertad y modelos de derechos fundamentales. Una aproximación", *Cuestiones Constitucionales*, núm. 28, 2013, pp. 171-210.

54 LAFOREST, Guy y CARON, Jean-François, "Utilidad y desafíos del federalismo en el siglo XXI", *Activitat Parlamentaria*, 21, 2010, p.96-100, p. 96.

55 WATTS, Ronald L., *Sistemas federales comparados*, cit., pág. 105.

Dicho lo anterior, podemos afirmar que el federalismo soporta y da cobertura una forma específica de organización de Estado: la federación. Esta suele caracterizarse estructuralmente por los componentes que trataré a continuación⁵⁶.

a. Dos órdenes de gobierno que actúan directamente sobre sus ciudadanos.

El invento federal surge con la premisa fundamental de que debe limitarse el poder. Conocedores de que la pasión, la intriga y el interés, están presentes en el corazón de los hombres, los federalistas buscaron un diseño que evitar por todos los medios posibles la corrupción política, aprovechando la experiencia acumulada en el arte de gobernar. Crear dos instancias o dos esferas de gobierno que actúan directamente sobre sus ciudadanos es el mecanismo utilizado para tal fin, en la mejor lógica de *Checks and Balances*. Para ello, se crean dos ámbitos con facultades legislativas y jurisdiccionales, esto es, dos niveles de gobierno con capacidad para crear normas generales y para ejercer jurisdicción, lo que significa tanto como decir que ambos tienen competencia para determinar de forma autoritativa final cuándo una norma ha sido transgredida. Pero la creación de ambas jurisdicciones debe acompañarse con la respectiva rendición de cuentas. Así, las dos deberán estar sometidas, al menos, al escrutinio ciudadano a través de elecciones libres y periódicas. Lo anterior además de abonar a la legitimidad de las propias esferas de gobierno, ayuda en la tarea de limitarlo, de controlarlo. No debe olvidarse, a estos efectos, que el diseño federal ha sido pensado como un modelo desde y por el consentimiento cuya base es el principio de soberanía popular.

La jurisdicción sobre los ciudadanos de cada orden de gobierno debe realizarse conforme a la distribución competencial asignada a cada uno en la Constitución. Y aquí surgen varias cuestiones. En el modelo clásico o «dualista», se considera que cada uno de esos órdenes de gobierno posee competencias excluyentes sobre determinadas materias. Es decir, la jurisdicción asignada por la Constitución a cada instancia, así como sus respectivas competencias, son exclusivas. Cada una deberá diseñar las políticas públicas en el área de su responsabilidad, usar su estructura administrativa y sus organismos públicos a fin de cumplir con aquellas. La instancia federal, como es obvio, deberá tener instituciones y organismos a lo largo del territorio nacional⁵⁷. En todo caso, adviértase que la división de poderes se aprecia aquí entre dos instancias «soberanas», mutuamente excluyentes, limitadas recíprocamente y que se relacionan como iguales. Desde esta perspectiva tanto el nivel federal como el nivel local constituyen áreas de poder definidas, que deben mantenerse claramente separadas si se pretende que el diseño funcione. Incluso, podría llegar a hablarse aquí de «derechos» de las entidades constituyentes frente a la federación⁵⁸.

Es importante señalar que una perfecta división de poderes y funciones entre ambas esferas es sumamente difícil de lograr en la práctica. No se trata de una cuestión algorítmica. Incluso aquellas constituciones que podríamos tener como ejemplo de un diseño dualista, de hecho, no logran una clara y tajante división de poderes. La «cláusula residual», consistente en conceder a las unidades constituyentes aquellos ámbitos competenciales no expresamente asignados a la federación, tampoco logra resolver todos los problemas. Ya sea por su complejidad, por la propia dinámica política o por las interpretaciones de la Constitución hechas por los tribunales, el modelo dualista es inalcanzable en algún sentido. Siempre será necesario algún grado de concurrencia entre esferas de gobierno sobre determinadas materias. Siempre habrá espacio para ámbitos compartidos de responsabilidad⁵⁹. El día a día de los distintos arreglos federales, por tanto, muestra distintas formas de articular este punto en específico.

Así, por citar un ejemplo entre varios, se habla de «federalismo cooperativo» como un diseño que promueve la concurrencia de competencias, así como la integración de sus actividades. Desde esta perspectiva, por lo que hace a la actividad regulatoria y en materia de servicios públicos, sobre todo,

56 WATTS, Ronald L., *Sistemas federales comparados*, cit., pág. 106. En sentido similar: ANDERSON, Georges, *Federalism: An Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 3-4.

57 ANDERSON, Georges, *Federalism: An Introduction*, cit. p. 21.

58 Sobre la distinción entre federalismo dualista y soberanista, remito a: YOUNG, Ernest A., "The Puzzling Persistence of Dual Federalism", en: J. Fleming y J.T. Levy, *Federalism and Subsidiarity. NOMOS LV*, New York, New York University Press, 2014, pp. 34-82.

59 ANDERSON, Georges, *Federalism: An Introduction*, cit. p. 21.

se parte de unas normas, leyes, o de la estructura federal que necesariamente incluye un rol para la implementación estatal⁶⁰.

b. Reparto constitucional formal de los poderes legislativo y ejecutivo y la distribución de fuentes de financiación entre dos órdenes de gobierno.

El principio de división de poderes debe ser reconocido en ambos órdenes de gobierno. Es otro pilar del sistema y, por consiguiente, la distribución de tareas, así como su financiamiento, es básico. Tradicionalmente han existido competencias asignadas al nivel federal tales como la política monetaria, la fiscal, la de defensa o la política exterior –ésta última quintaesenciada en la facultad de declarar la guerra a países extranjeros-. Las tareas que suponen mayor inversión de recursos en todos los aspectos se reservan a la esfera más grande mientras que las funciones más inmediatas o cotidianas a las unidades constituyentes (y a los municipios). Lo anterior tiene como idea directriz el principio de subsidiaridad, que consiste en que la organización mayor deberá intervenir en las esferas inferiores o en los ámbitos de libertad de los individuos únicamente cuando éstos, por sí mismos, no puedan realizar las funciones que tengan encomendadas con miras a realizar el bien común⁶¹.

Por otra parte, el tema de la financiación es, quizás, el más sensible del diseño federal. Resulta crucial para garantizar la adecuada o, mejor dicho, una verdadera división de poderes. Explica George Anderson que la pregunta de quién determina los impuestos, quién los recauda y cómo se gastan los recursos tiene una «importancia crítica» para su funcionamiento, a tal grado que «puede alterar significativamente la aparente división de poderes entre los dos órdenes de gobierno [pues] los gobiernos centrales a menudo utilizan su gran poder fiscal para influenciar y controlar los gobiernos de las unidades constituyentes de diversas maneras»⁶². La salud financiera de la federación, el adecuado desarrollo de la economía o el correcto ejercicio del gasto público, son todos temas interrelacionados. El cómo lograrlo, sin embargo, sigue siendo una pregunta abierta.

Por ejemplo, algunos economistas están a favor de incentivar la competencia impositiva entre las unidades constituyentes, así como de asignar poderes recaudatorios a ambas esferas de gobierno en el entendido de que: a) favorece a la rendición de cuentas respecto a los recursos que gastan y, con ello, se permite también que los ciudadanos puedan controlarles. b) Hay razones de equidad relacionadas con la posibilidad de que las UC más pobres tengan que realizar mayores esfuerzos fiscales, tener peores servicios o esperar transferencias de recursos; y c) la posibilidad de que existan también ciertas ventajas administrativas de centralizar cierto tipo de recaudación, incluso si la base impositiva corresponde a las unidades constituyentes⁶³.

La facultad legislativa de las unidades constituyentes facilita que éstas puedan innovar, que puedan ampliar el abanico de opciones, bien legislativas o bien de política pública, a las otras entidades constituyentes –o a la federación misma– sin comprometer a todos los involucrados en la unión. Al promover esquemas regulatorios novedosos, por medio de la prueba y el error, los Estados funcionan como «laboratorios de experimentación jurídica»⁶⁴, reconociendo nuevos derechos, innovando, prestando mejores servicios, etc., implementando mejoras regulatorias.

El siguiente cuadro de Anderson⁶⁵ muestra un panorama en materia de asignación de competencias en

60 Cfr. YOUNG, Ernest A., “The Puzzling Persistence of Dual Federalism”, cit. p. 44. Particularmente aquí debe tenerse presente que esto puede generar problemas de transparencia y rendición de cuentas debido a la confusión que de la toma de decisiones pueden derivarse pues los ciudadanos podrían no tener claro el ámbito de responsabilidad de cada esfera.

61 La idea contemporánea de subsidiaridad, al menos en el contexto europeo -expresamente recogida en el Tratado de Maastricht de 1992-, suele retrotraerse a la Encíclica papal *Quadragesimo Anno*, que fue prominente dentro de la doctrina católica durante los años 30's del siglo XX, sirviendo en la lucha contra el comunismo y el fascismo de la época. Véase: CALABRESI, Steven G., y BIRCKFORD, Lucy D., “Federalism and Subsidiarity: Perspectives from U.S. Constitutional Law”, en: J. Fleming y J.T. Levy, *Federalism and Subsidiarity. NOMOS LV*, New York, New York University Press, 2014, pp. 123-189, p. 126.

62 ANDERSON, Georges, *Federalism: An Introduction*, cit. p. 30.

63 *Ídem*.

64 CALABRESI, Steven G., y BIRCKFORD, Lucy D., “Federalism and Subsidiarity:”, cit., p. 130. La famosa idea se debe al Juez Louis Brandeis de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos en el caso *New State Ice Co. V. Liebmann*, (285 U.S.).

65 Cfr. ANDERSON, Georges, *Federalism: An Introduction*, cit. p. 24-25.

el diseño federal:

MATERIA	ESFERA DE GOBIERNO COMPETENTE
Moneda	Siempre federal
Defensa	Siempre federal, en ocasiones Unidades Constituyentes
Ratificación de tratados	Casi siempre federal y en algunas ocasiones UC
Comercio exterior	Normalmente federal, ocasionalmente concurrente o compartido con las UC
Comercio interestatal	Normalmente federal, ocasionalmente concurrente o compartido con las UC
Comercio intra-estatal	Normalmente UC, ocasionalmente concurrente o compartido
Infraestructura mayor	Normalmente federal, ocasionalmente concurrente o compartido con las UC
Educación básica	Normalmente UC, ocasionalmente concurrente o compartido y raramente federal
Educación superior	No existe un patrón definido
Medio ambiente	Normalmente concurrente, raramente UC
Derecho Penal	No existe un patrón definido
Seguridad social	Combinación entre competencias federales y de las UC
Pensiones	Concurrentes, compartidas y en ocasiones federal
Salud	Normalmente UC, en ocasiones concurrente o compartido
Agricultura	No existe un patrón definido
Recursos minerales	No existe un patrón definido
Asuntos municipales	Normalmente UC, en ocasiones concurrentes
Sistema judicial	Normalmente concurrente o compartido, ocasionalmente federal y raramente UC
Seguridad	Normalmente compartidas o concurrentes
Impuestos	Casi siempre federal, en ocasiones concurrente
Impuestos personales y corporativos	Normalmente concurrente o compartido, en ocasiones federal
Tribunales supremos o constitucionales	Normalmente establecidas en la Constitución.

c. Provisión de un foro de representación para las opiniones de las diferentes regiones dentro de instituciones políticas federales

Ese foro de representación se materializa en los Estados federales normalmente a través de una Cámara Alta o Cámara de Senadores. A lo largo de la historia, este órgano legislativo ha cumplido la función de ser una cámara de revisión de la Cámara Baja o de Representantes y servir, por tanto, como contrapeso a las eventuales malas decisiones de esta. Pero en los Estados federales la Cámara Alta juega un

rol adicional que resulta de primer orden para el propio diseño. Dicho rol no es otro que servir como foro de representación de las entidades constituyentes, de los distintos territorios, y en el que éstos puedan externar su opinión dentro de las instituciones políticas federales. Como explica Robert Bowie el temor de que el propio gobierno federal pudiera devenir tiránico sigue latente en dicha idea, sobre todo contra los territorios más pequeños, que poseen, como es obvio, poca representación en la Cámara Baja. Lo anterior convertiría a la Cámara Alta en otra garantía contra las amenazas del poder federal cuyo actuar podría ser objetable al menos por tres razones, bien porque: a) excede la competencia que le fue conferida por la Constitución; o b) es perjudicial para los habitantes de uno o más Estados; o c) es perjudicial para uno o más Estados como entidades políticas⁶⁶.

De la misma manera, corresponde a dicha instancia contener al poder federal, que debe atenerse a los límites que expresamente le ha conferido la Constitución. La Constitución es la primera garantía al confinar al poder de la federación a las competencias que expresamente le delegaron las Entidades pertenecientes a la Unión. Si tenemos presente que las cámaras altas normalmente se configuran contra dos temores, esto es, contra el miedo de los Estados más pequeños de ser lesionados en sus intereses por los Estados con mayor representación en la Cámara Baja y contra el temor de todos los Estados, sean grandes o pequeños, de que la federación pueda invadir indebidamente su autoridad o legítimos intereses; entonces, al intentar satisfacerlos, advierte Bowie, se originan necesariamente otros dos problemas⁶⁷. El primer problema tiene que ver con la forma de asignar votos entre los Estados pequeños y los Estados grandes en la Cámara Alta. El segundo tiene que ver con si la Cámara se integra por Senadores instruidos o con mandato por parte de los Estados o sin instrucción o mandato alguno⁶⁸.

d. Constitución escrita dotada de supremacía, no reformable unilateralmente, sino con el consentimiento de un número considerable de unidades constituyentes

La supremacía y rigidez del texto Constitucional son también elementos nucleares del modelo federal y se relacionan con los mecanismos de adición o reforma constitucional. En este caso, podemos advertir que lo que se busca con este arreglo institucional es asegurar dos principios tendencialmente contradictorios: salvaguardar el orden y la estabilidad contra decisiones apresuradas o dañinas, por un lado, y brindar un espacio para operar el cambio o la necesaria reforma social, por otro⁶⁹. Así, se establecen distintos métodos para asegurar ambos principios en el plano federal consistentes en discusiones y análisis más minuciosos de las iniciativas de reforma al texto básico y, más importante, en la exigencia de mayorías cualificadas que imposibilitan que alguna de las unidades constituyentes pueda, por sí misma, derogar el sistema competencial establecido en la Constitución. Edward McWhinney, en su contribución a los *Studies in Federalism*, identifica tres mecanismos utilizados en esta línea: a) la utilización de pasos diferenciados para el inicio o la ratificación de las enmiendas constitucionales, b) la necesidad de que la reforma sea aprobada por una mayoría extraordinaria en, al menos, algún punto del procedimiento de modificación o adición, o c) el requisito adicional de que la reforma además sea ratificada por medio de referéndum popular⁷⁰.

De hecho, el concepto de supremacía va ligado al concepto mismo de Constitución. Para que haya Constitución, se dice, precisamos que esta se presente como la norma jerárquicamente superior –en nuestra tradición, generalmente escrita– del Ordenamiento. Ahora bien, como se sabe, las normas superiores o de mayor jerarquía sirven para articular un sistema de fuentes, puesto que, en una concepción sistemática del Derecho, la Constitución y sus normas fundamentan la «validez» de normas inferiores.

La supremacía también se proyecta en la forma y requerimientos que precisan los mecanismos de reforma o adición constitucional. Generalmente, consiste en la mayor dificultad empleada o requerida para ello. Ello se debe no sólo a su ubicación en el sistema de fuentes, sino también a que se considera en un

66 BOWIE, Robert R., “The Federal Legislature”, en: R.R. Bowie y C.J. Friedrich (eds.), *Studies in Federalism*, Boston-Toronto, Little Brown and Company, 1954, p. 4.

67 BOWIE, Robert R., “The Federal Legislature”, cit., p. 7.

68 BOWIE, Robert R., “The Federal Legislature”, cit., p. 8.

69 Cf: McWHINNEY, Edward, “Amendment of the Constitution”, en: R.R. Bowie y C.J. Friedrich (eds.), *Studies in Federalism*, cit. p. 791.

70 *Ibid.*

plano material la norma más importante. Pues bien, a la protección de los contenidos constitucionales a través de mecanismos de reforma o adición más agravados que el procedimiento legislativo ordinario, podemos denominarle rigidez, con la tipología de J. Bryce. Como recordará el lector, dicho autor distinguió entre constituciones rígidas y constituciones flexibles. Mientras que estas últimas son constituciones que pueden reformarse por medio de los procedimientos legislativos ordinarios, las constituciones rígidas no. Las constituciones rígidas, para él, son aquellas:

«que están por encima de otras leyes del país que regulan. El instrumento -o instrumentos- en que están contenidas estas constituciones no proceden de la misma fuente que las otras leyes, es promulgada por un procedimiento distinto y posee mayor fuerza. Su proclamación no corresponde a la autoridad legislativa ordinaria, sino a alguna persona o corporación superior o con poder especial. Si es susceptible de cambio, éste se llevará a efecto únicamente por dicha autoridad, persona o corporación especial. Cuando alguna de sus medidas entra en colisión con alguna otra de la ley ordinaria, prevalece la primera y la ley debe ceder»⁷¹

Con todo, conviene advertir que la rigidez constitucional predicada es relativa. Hay textos que son rígidos en mayor o menor medida. Incluso, ello es así, en el interior de un mismo texto constitucional donde no es extraño encontrar apartados o disposiciones que son, a su vez, rígidas en distintos grados. No hay una sola posibilidad sino un espectro de posibilidades, de mecanismos, de cláusulas, etc., que pueden combinarse. En el grado superior de rigidez están las constituciones -o, mejor dicho, las normas constitucionales- que prohíban al legislador *lato sensu* su reforma. Ejemplo de este tipo de normas pueden encontrarse en la Ley Fundamental alemana respecto a los derechos fundamentales y la propia forma de Estado federal. En el grado inferior, en cambio, estarán aquellas constituciones que, al menos, agreguen algún requisito adicional -v. gr. solemnidad, de manifestación expresa, etc., por ínfimo que parezca-, respecto al procedimiento de reforma de ley ordinaria que se contemple con miras a modificar o adicionar el texto constitucional. Sin embargo, debe enfatizarse nuevamente que ni este punto ni el siguiente son inmunes a la crítica⁷².

e. *Árbitro (en forma de tribunal) que regule las disputas entre gobiernos*

La existencia de un tribunal o corte que juzgue la regularidad constitucionalidad de las actuaciones de los gobiernos de los Estados o de la federación misma es otro elemento clave en el esquema. Los conflictos que aquí interesan, potenciales o reales, pueden denominarse en la mayoría de sus extremos como problemas «federales» debido a las partes involucradas y podrían, en un primer momento, resolverse políticamente. Sin embargo, una decisión de tal magnitud para el correcto desarrollo intergubernamental no puede dejarse en última instancia en manos de los propios interesados, *Nemo esse iudex in sua causa potest*. De ahí que resulte razonable que sea la rama judicial federal y su tribunal supremo (o constitucional) en quien recaiga asegurar la supremacía de la Constitución. Sobre todo, asegurar que el orden competencial en ella establecido se observe siempre. Sus labores en el diseño institucional se expresan, siguiendo a Paul A. Freund, en las siguientes encomiendas. La primera es «aplicar» el texto constitucional para asegurar su carácter normativo y garantizar su supremacía. La segunda, no menos relevante, es la función de uniformar o armonizar el Derecho federal en toda la nación, valiéndose de sus facultades interpretativas. Finalmente, su tercera competencia básica radica en fungir propiamente como árbitro o juez en las disputas que involucren a dos Estados miembros, a un Estado miembro con

la federación o bien, las disputas derivadas de las propias competencias o funciones federales (v. gr. controversias que afecten a cónsules, ministros públicos y demás funcionarios o representantes acreditados)⁷³.

71 BRYCE, James, *Constituciones rígidas y constituciones flexibles*, [1901] trad. de P. Lucas Verdú, Madrid, C.E.C., 1988, p. 10.

72 En una carta dirigida a J. Madison en 1789, Th. Jefferson formuló problema que anida tras la rigidez o el así llamado 'atrincheramiento constitucional' de forma diáfana: "La cuestión -sostuvo- es si una generación de hombres tiene el derecho de limitar a otra". Jefferson consideraba que el usufructo de la tierra está en manos de quienes viven, que los muertos no tenían más derechos sobre ella. De modo similar, le resultaba inmoral que una generación heredase las deudas de generaciones precedentes. Ninguna debía contraer deudas por más de lo que ella misma, en su curso natural de vida, pudiera pagar. Este planteamiento lo extrapola al ámbito político, de modo tal que, para Jefferson, "ninguna sociedad puede hacer una Constitución perpetua, ni siquiera una ley perpetua. [Los individuos] son amos de sus propias personas y, por consiguiente, pueden gobernarse como les plazca. [...] La Constitución y las leyes de sus predecesores se extinguen en su curso natural junto con quienes dieron su ser". (Cfr. JEFFERSON, Thomas, "Letter to James Madison (September 6, 1789)", en: *Id.*, *Political Writings*, J. Appleby y T. Ball (eds.), Cambridge, CUP, 1999, pp. 593-598, aquí p. 593.

73 FREUND, Paul A., "The Federal Judiciary", en: R.R. Bowie y C.J. Friedrich (eds.), *Studies in Federalism*, cit. p. 108 y ss.

La institución del control judicial de las leyes juega un papel central en la tarea de afirmar la supremacía constitucional. Incluso podríamos decir que, para el régimen federal, y para el caso norteamericano en particular, la misma se ha constituido en uno de sus pilares, a pesar de ser un arreglo institucional controvertido⁷⁴. Al menos desde la sentencia del Juez John Marshall en *Marbury v. Madison* [5 U.S. 137 (1803)] quedó establecida la competencia de la Corte Suprema para determinar con carácter autoritativo final si la legislación de los Estados o de la propia federación no contraviene los principios básicos de la Constitución. Si bien resulta relativamente sencillo afirmar esta pretensión, es difícil de materializarla pues está llena de dificultades. El propio Freund nos advierte de ello, pues, efectivamente, declarar la inconstitucionalidad de una ley no puede realizarse únicamente sobre la base de una lectura o aplicación «literal» del texto constitucional sino que «es probable que los problemas constitucionales que tenga que enfrentar el diseño federal supongan criterios de interpretación o juicio que no pueden resolverse sabiamente bajo la mera examinación semántica de un texto, sino que requieran la comprensión más completa posible de la legislación sometida a su escrutinio en el amplio contexto de los hechos sociales y económico»⁷⁵.

Por lo demás, son diversos los tópicos que surgen a este respecto. En primer lugar, el diseño institucional debe ser el reflejo a su vez de todo un modelo y entramado jurisdiccional, decidiéndose, por ejemplo, si se constituye *ad hoc* o no un Tribunal Constitucional. Cuál será su número de integrantes, cómo se designará a sus miembros, qué duración tendrá su cargo, de qué recursos conocerán, qué legitimación se requerirá para cada medio de defensa de la Constitución son todas ellas preguntas cruciales aquí. Además, debe decidirse si el tribunal tendrá una función de control judicial *ex post* o si también podrá cumplir una función consultiva *ex ante* sobre la legislación. Otro aspecto relevante, por supuesto, es la competencia de poder judicial a fin de armonizar la legislación y su interpretación en distintas materias públicas o privadas. En fin, las relaciones entre el poder judicial de la rama federal y de la rama local genera la necesidad de que los actores definan cómo debe concebirse el «federalismo judicial» en sus distintas vertientes. Esto es, tienen que definir si la rama federal tiene competencia y se instrumenta como instancia revisora de las sentencias del poder judicial local o no, también si se ejercerá el control de la constitucional de los actos del poder legislativo estatal o, incluso si los tribunales federales revisarán la eventual constitucionalidad declarada por los tribunales constitucionales locales, cuando existan.

f. Procedimientos e instituciones para facilitar las relaciones entre gobiernos

Finalmente, el diseño federal requiere de procedimientos e instituciones a fin de que los distintos ámbitos de gobierno cooperen e interaccionen. Como los demás, este es un tema interesante porque es muy sensible al contexto, es decir, depende de muchos factores. Tales factores consisten en, por ejemplo, qué concepción se tiene en materia de distribución de competencias, qué grado de abstracción o detalle tienen las cláusulas constitucionales, si estamos en un régimen presidencial o en uno parlamentario, si se trata de una nación con cierto grado de cohesión social o, por el contrario, si estamos ante un estado plurinacional que tenga un alto grado de diversidad étnica, lingüística o religiosa, etc. Todo ello, en fin, variará también según el tipo de cultura política dominante, esto es, si se trata de una cultura política más bien liberal o de una cultura política autoritaria. Puede advertirse que el término «relaciones intergubernamentales» es sumamente amplio pues habitualmente se utiliza para referirse a «las relaciones entre los gobiernos central, regional y local (así como entre gobiernos dentro de cualquier sector concreto) que facilitan la consecución de objetivos comunes mediante la cooperación»⁷⁶.

La literatura sobre el tema suele poner énfasis en el tipo de arreglos a los que pueden arribarse, identificando que las relaciones, pero también la resolución de conflictos⁷⁷, pueden tener un carácter formal (de base constitucional o legal/tribunales) o bien pueden tener un carácter informal (espacios, foros,

74 Esto ha dado como resultado todo un *corpus* de literatura concerniente al así llamado problema contramayoritario del constitucionalismo, basado en la problemática justificación de la *Judicial Review*, por una parte, y del atrincheramiento o rigidez constitucional, por el otro, desde el punto de vista de la democracia o el principio de autogobierno. Sobre este problema desde el punto de vista del federalismo, puede verse: LEVY, Jacob T., “The Constitution Entrenchment of Federalism”, en: J. Fleming y J.T. Levy, *Federalism and Subsidiarity. NOMOS LV*, New York, New York University Press, 2014, pp. 332-360.

75 FREUND, Paul A., “The Federal Judiciary”, cit. p., 110.

76 OPESKIN, Brian O., “Mechanism for intergovernmental relations in federations”, *International Journal of Social Sciences*, vol. 53, núm. 167, 2001, pp. 129-138, p. 129.

77 Al respecto véase: CHROMELLIN, Michael, “Dispute resolution in federal systems”, *International Journal of Social Sciences*, vol. 53, núm. 167, 2001, pp. 139-144, *passim*.

acuerdos que carezcan de tal base/mediación o conciliación). La colaboración entre órdenes de gobierno deviene en interdependencia en no pocas ocasiones. Esto resulta en gran medida inevitable, como ya hemos dicho, sobre todo, en aquellas federaciones donde la concepción de la división de poderes no sea tan rígida. También es así donde existe un número elevado de leyes o políticas públicas federales que las unidades constituyentes están llamadas a implementar o ejecutar. Todo ello genera y crea amplias áreas de concurrencia, de coordinación entre todos los ámbitos de gobierno. De igual forma, esa interrelación es más obvia donde las unidades constituyentes dependen en gran medida de la federación en términos de financiamiento del gasto público. Como afirma Anderson⁷⁸, a quien sigo en esta parte, en toda federación conviven niveles de conflicto y de acuerdo. Y lo que es más importante: en temas controversiales la federación trata en no pocas ocasiones de presionar o persuadir a las unidades constituyentes por medio de mecanismos legales y, sobre todo, a través de sus poderes fiscales.

Tanto la forma de gobierno, que puede ser presidencial o parlamentaria, como el sistema de partidos y electoral, son elementos esenciales para determinar qué tipo de relaciones y dinámicas se generan entre gobiernos. En condiciones normales de bipartidismo, que se da en el sistema parlamentario, la interacción entre el sistema de partidos y el régimen de gobierno es casi natural debido a la disciplina partidista. En el sistema presidencial, en cambio, las interacciones son más difusas dada la posibilidad de gobiernos divididos respecto al legislativo; pero también, y paradójicamente, más fuertes debido a que el ejecutivo federal pueda intervenir en gran medida en el gobierno de las unidades constituyentes cuando estos provienen del mismo partido político⁷⁹. Algo similar puede decirse sobre el papel de las cámaras de senadores cuyo rol puede cambiar dependiendo de algunas variables. En términos generales, en todas las federaciones se genera una densa trama de relaciones interinstitucionales entre los titulares del poder ejecutivo, los secretarios de Estado de ambos niveles de gobierno, titulares de otros organismos constitucionales de los tres niveles de gobierno, etc., acaparando la atención alguna más que otras -piénsense nuevamente en el dinero, el tema fiscal-. Es cierto que los estudios suelen focalizarse en las relaciones de tipo vertical en detrimento de las relaciones horizontales, es decir entre la Federación y las unidades constituyentes. De ahí que resulte necesario analizar también las relaciones entre las distintas unidades constituyentes entre sí y de éstas con otros ámbitos de gobierno, como lo son los municipios, algo sumamente relevante para el diseño en su conjunto⁸⁰.

V. Dimensiones del Federalismo

Cada una de las características del diseño federal, estimo, sería el corolario funcional de la búsqueda por articular, en el plano territorial, la unidad en la diversidad. Sin embargo, parece que el diseño federal, en el fondo, sería el reflejo de tener como origen y fin del poder político la realización de la autonomía y el autogobierno de los individuos. Es decir, el diseño federal es la forma de organización de Estado que «reproduce», por así decirlo, tales imperativos en un plano mayor: autonomía y gobierno compartido entre unidades territoriales constituyentes. Pues bien, desde mi punto de vista, no es gratuito que en los cimientos de sus imperativos estructurales se encuentren los elementos que asociamos al constitucionalismo contemporáneo, a saber: una constitución con un amplio catálogo de derechos fundamentales (autonomía), la organización y división territorial de competencias, basado en el principio de soberanía popular (autogobierno), y la existencia de un árbitro –en la mayoría de los casos de un juez constitucional– que garantice en última instancia derechos, competencias y procedimientos. Las implicaciones de conjunto que el arreglo federal supone o refiere son variadas, pero hay una en particular que debe destacarse: la división del poder, el establecimiento de garantías y, sobre todo, la existencia de derechos individuales sería la forma de contener, en ese contexto plural, la ambición y el de

seo de imponer la propia voluntad sobre las demás. El frágil equilibrio entre los elementos que integran el constitucionalismo y la democracia deriva en gran parte de ello: de la existencia de unos derechos indisponibles para la mayoría, derechos que, a su vez, están en el núcleo funcional de la democracia. La paradoja y el precompromiso de la democracia radican en el establecimiento constitucional de un catálogo de derechos que, a la vez que la posibilita, la limita reduciendo el número de temas relevantes

⁷⁸ Cfr: ANDERSON, Georges, *Federalism: An Introduction*, cit. p. 64.

⁷⁹ Cfr: ANDERSON, Georges, *Federalism: An Introduction*, cit. p. 65.

⁸⁰ Cfr: ANDERSON, Georges, *Federalism: An Introduction*, cit. p. 66-7. Para un análisis más detallado al respecto, véase: OPESKIN, Brian O., “Mechanism for intergovernmental relations in federations”, cit.

sobre los cuales puede decidir la sociedad a través de aquel procedimiento de toma de decisiones⁸¹.

Creo que la lectura federal debe hacerse sin salir de aquel contexto. Sólo si se garantizan los derechos y libertades fundamentales en una primera instancia, se está en condiciones de que el federalismo pueda articular su promesa. Por un lado, el imperativo de que la Constitución –las reglas del juego institucionalizadas al más alto nivel– no sea reformable sino mediante el acuerdo de un número importante de entes constituyentes, así como la concurrencia en la formación del gobierno federal, refuerza el compromiso por el gobierno compartido. Por otro lado, el establecimiento de un ámbito de competencia directa sobre los gobernados y de poder presupuestario a nivel local vendría a reflejar la idea de autonomía. Los procedimientos de interacción gubernamental –en sus distintas formas– serían algo así como «el vehículo» que permite transitar por la ruta diseñada en este modelo.

De ahí que el federalismo se presente, en un sentido amplio, «como una forma de justicia», es decir, como medio y fin a la vez: pone su ímpetu en las libertades, en la participación ciudadana en el gobierno y se enlaza con la realidad del poder, ya que aquellas sólo son posibles con la distribución del mismo. Pero ¿por qué sólo es posible mediante la división y fragmentación del poder? Nuevamente la respuesta la encontramos en el artífice del pacto. El gobierno debe fragmentarse porque los ciudadanos desconfían de su ambición y de la de sus congéneres por alcanzar el poder de tal forma que su obtención, ejercicio son potencialmente peligrosos. Como es peligroso también el ejercicio ilimitado del autogobierno. El arreglo federal, nos dice D. Elazar, parte del supuesto de que los individuos poseen por igual virtudes y vicios y busca respuestas satisfactorias a esta realidad: «su éxito radica en haber analizado y encauzado de modo realista tanto los límites como las posibilidades del hombre en su saber político»⁸². Ahora bien, la forma específica que adopten los principios federales dependerá, a su vez, del grado de pluralismo que tenga que administrarse, así como del tamaño, proporción y peculiaridades de las unidades constituyentes. Es decir, nuevamente la idea de que el federalismo es un constructo, una «forma no acabada», le dota de cierta *maleabilidad* que le permiten adaptarse a situaciones y demandas dispares. No sabemos a ciencia cierta qué combinaciones de diversidad son compatibles con la unidad federal y cuáles no. Tal vez por ello resulta tan atractivo, pues deja la puerta siempre abierta a su revisión, por su permanente búsqueda hacia el equilibrio en un marco de acuerdos precarios, inestables, que sigue siendo la seña característica del federalismo desde sus orígenes, tal y como tuvimos ocasión de señalar.

VI. A Modo de Conclusión

En este trabajo me propuse realizar una aproximación al federalismo en tanto ideal que propugna unos valores determinados. Dichos valores, como pudo observarse, están referidos a la idea de autonomía y autogobierno colocando el estudio del federalismo en el propio núcleo de la filosofía política, por lo que hace a sus principios. Asimismo, el diseño institucional que sustenta dicho arreglo federal nos sitúa de lleno en el plano del sistema constitucional y del sistema político de muchas de las modernas democracias occidentales. Creo que tras el recorrido realizado la advertencia hecha al comienzo queda completamente justificada: la federación, en tanto entramado institucional que pretende articular la promesa de unidad en la diversidad, del gobierno compartido y autogobierno, es un arreglo sumamente complejo. Baste pensar en las implicaciones del atrincheramiento o rigidez constitucional, así como del mecanismo del control de constitucionalidad de las leyes para advertir lo anterior. El federalismo es un *umbrella concept*. Con todo, lo que pretendo con esta investigación es que emerja una visión de

conjunta, una visión, espero, que proporcione las bases para justificar y comprender, en alguna medida, los sistemas federales.

Si se cumple el anterior objetivo entonces se habrán sentado algunas bases para futuras investigaciones. El abanico de posibilidades que se abre es muy amplio en una línea de investigación de esta naturaleza.

⁸¹ Según LAFOREST y CARON, al dividir la soberanía y multiplicar los centros de decisión, el federalismo protege la libertad de las personas y su creatividad, *instaura frenos a la tiranía de la mayoría*. Mientras protege la autonomía y la separación de las comunidades de proximidad, alienta y crea también hábitos de solidaridad a partir de un tejido social muy real de las comunidades de base y estos hábitos de solidaridad son inmensamente útiles para la gestión adecuada del bien común. Véanse: LAFOREST, Guy y CARON, Jean-François, “Utilidad y desafíos del federalismo en el siglo XXI”, cit., p. 97)

⁸² Véase: ELAZAR, Daniel, *J. Exploración del Federalismo*, cit., pág. 118.

Por ejemplo, se podría incidir en la concepción propia que en cada federación se tenga del «principio federal» en consonancia con la interpretación hecha por las Cortes. De igual forma, puede comenzarse un descenso para abordar cada elemento estructural del diseño federal en particular por lo que respecta al «federalismo fiscal», al «federalismo judicial», etc. Los mecanismos de resolución de conflictos y las relaciones intergubernamentales que la dinámica federal genera en un país determinado es otro tema de estudio que debe enriquecerse desde la perspectiva de la *accountability* en sentido amplio. Aquí, me parece, el método comparado resulta ser el más prometedor. Por lo demás, todos y cada uno de esos tópicos necesitan abordarse también desde una perspectiva empírica, que contraste el funcionamiento real de los diseños institucionales con las dinámicas que se generan entre los distintos actores políticos.

Desde mi punto de vista, tres temas siguen siendo de interés prioritario, o permanente según se mire, en los estudios sobre el federalismo. El primero es el acomodo y la protección de la «diversidad profunda» (Ch. Taylor) -de minorías raciales, lingüísticas, étnicas, religiosas- en contextos de migración, así como de alta tensión social. En segundo lugar, existe gran preocupación por rehabilitar la importancia de los gobiernos locales (municipales) dentro de la teoría y práctica del federalismo pues, de no hacerse podría menoscabarse «la eficacia y la legitimidad de las instituciones federales en el siglo XXI» en los sistemas políticos maduros. En el caso de aquellos sistemas políticos federales que están formándose, el no tener en consideración el nivel local «puede provocar una debilidad institucional que se perpetuará generación tras generación»⁸³. El tercer tema tiene que ver con los retos que le supone al diseño federal el influjo de la globalización puesto que aquél surgió dentro de los márgenes del Estado-nación. El desafío, a corto plazo, radica en seguir satisfaciendo las exigencias de autonomía y autogobierno de las comunidades políticas en contextos de gobierno multi-nivel, de profunda integración económica o transformación transnacional.

Esto me lleva, finalmente, a la importancia del último punto esbozado en mi introducción relativo a la importancia de la educación o a la cultura política del federalismo. Como sostienen Laforest y Caron, en la actual situación de globalización, de reafirmación de identidades culturales, religiosas y étnicas el federalismo se sigue presentando como la opción contrastada para darles cauce, para gestionar, reducir y reformular esos retos. Más no sólo ello. También se presenta como el arreglo que sería capaz de crear, en el plano de la cultura política y la educación ciudadana, contrapesos a las tendencias dominantes tanto en el ámbito de las mayorías como en el de las minorías. Según los mismo autores, «de ahora en adelante, los mayores esfuerzos se deberían consagrar en una verdadera pedagogía del federalismo ante los ciudadanos»⁸⁴. Es decir, que el mayor reto del federalismo para el siglo XXI no es otro que la divulgación de éste como ideal, no pudiendo hacerse más patente su carácter normativo e ideológico si así ocurriera.

Dr. Francisco M. Mora Sifuentes

*Universidad de Guanajuato, México
División de Derecho, Política y Gobierno
Departamento de Derecho
C/ Lascraín de Retana No. 5
C.P. 36000, Guanajuato Capital
E-mail: fm.mora@ugto.mx*

83 GIBBINS, Roger, "Local governance and federal political systems", *International Journal of Social Sciences*, vol. 53, núm. 167, 2001, pp. 163-170, p. 163.

84 LAFOREST, Guy y CARON, Jean-François, "Utilidad y desafíos del federalismo en el siglo XXI", p. 97.

Fuentes

- ACKERMAN, Bruce, “¿Un neofederalismo?” en: ELSTER, Jon y SLAGSTAD, Rune, *Constitucionalismo y democracia*, trad. de M. Utrilla, México, FCE, 1999, pp. 176-216.
- ANDERSON, Georges, *Federalism: An Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- BOWIE, Robert R., “The Federal Legislature”, en: R.R. Bowie y C.J. Friedrich (eds.), *Studies in Federalism*, Boston-Toronto, Little Brown and Company, 1954.
- BRYCE, James, *Constituciones rígidas y constituciones flexibles*, [1901] trad. de P. Lucas Verdú, Madrid, C.E.C., 1988.
- CALABRESI, Steven G., y BIRCKFORD, Lucy D., “Federalism and Subsidiarity: Perspectives from U.S. Constitutional Law”, en: en: J. Fleming y J.T. Levy, *Federalism and Subsidiarity. NOMOS LV*, New York, New York University Press, 2014, pp. 123-189.
- CAREY J., y MCCLELLAN A., “Editor’s Introduction” en: *The Federalist*, (The Gideon Edition), Indianapolis, Liberty Fund Press Inc., 2001.
- CHROMELLIN, Michael, “Dispute resolution in federal systems”, *International Journal of Social Sciences*, vol. 53, núm. 167, 2001, pp. 139-144.
- COROMINES, Joan, *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*, Madrid, Gredos, 2008.
- ELAZAR, Daniel J. (comp.), *Federal Systems of the World. A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, UK, Longman Group, 1991.
- _____, *Exploración del Federalismo*, trad. de J. Solé Alceda, Barcelona, Hacer Editorial, 1990.
- _____, *Exploring Federalism*, Alabama, The University of Alabama Press, 1990.
- FOLLESDAL, Andreas, “Federalism”, *The Stanford Encyclopaedia of Philosophy*, 2018. Visible en: <https://plato.stanford.edu/entries/federalism/> [última consulta: 25/06/2018].
- FREUND, Paul A., “The Federal Judiciary”, en: en: R.R. Bowie y C.J. Friedrich (eds.), *Studies in Federalism*, Boston-Toronto, Little Brown and Company, 1954.
- GIBBINS, Roger, “Local governance and federal political systems”, *International Journal of Social Sciences*, vol. 53, núm. 167, 2001, pp. 163-170
- HAMILTON, A., JAY, J. y MADISON, J., *The Federalist*, (The Gideon Edition), edited and introduced by J. Carey y A. McClellan, Indianapolis, Liberty Fund Press Inc., 2001.
- INMAN, Robert P., “Federalism’s Values and The Value of Federalism”, *CESifo Economic Studies*, vol. 53, núm. 4, 2007, pp. 522-560.
- JEFFERSON, Thomas, “Letter to James Madison (September 6, 1789)”, en: *Id.*, *Political Writings*, J. Appleby y T. Ball (eds.), Cambridge, CUP, 1999, pp. 593-598.
- KING, Preston, *Federalism and Federation*, Croom Helm, London & Camberra, 1982.
- LAFORREST, Guy y CARON, Jean-François, “Utilidad y desafíos del federalismo en el siglo XXI”, *Activitat Parlamentaria*, 21, 2010, p.96-100.
- LENAERTS, Koen, “Federalism: Essential Concepts in Evolution: The Case of the European Union”, *Fordham International Law Journal*, vol. 21, núm. 3, 1997, pp. 746-798.
- LEVY, Jacob T., “The Constitution Entrenchment of Federalism”, en: J. Fleming y J.T. Levy, *Federalism and Subsidiarity. NOMOS LV*, New York, New York University Press, 2014, pp. 332-360.
- MCWHINNEY, Edward, “Amendment of the Constitution”, en: en: R.R. Bowie y C.J. Friedrich (eds.), *Studies in Federalism*, Boston-Toronto, Little Brown and Company, 1954.
- MORA-SIFUENTES, Francisco M., “Ideas de libertad y modelos de derechos fundamentales. Una aproximación”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, IIJ-UNAM, núm. 28, 2013, pp. 171-210.
- OPESKIN, Brian O., “Mechanism for intergovernmental relations in federations”, *International Journal of Social Sciences*, vol. 53, núm. 167, 2001, pp. 129-138.
- RAILTON, Peter, “Ideology”, en: T. Honderich (ed.), *The Oxford Guide to Philosophy*, Oxford, Oxford Clarendon Press, 2nd edition, 2005, pp. 419-420.
- TOCQUEVILLE, Alexis, *Democracy in America*, trans. J.T. Flisher, ed. by E. Nolla, Indianapolis, Liberty Fund Press Inc., 2010.

- WATTS, Ronald L., *Sistemas federales comparados*, trad. E. Seijas, Madrid, Marcial Pons, 2006.
- _____, “Models of Federal Power Sharing”, *International Journal of Social Sciences*, vol. 53, núm. 167, 2001, pp. 23-32.
- WEINSTOCK, Daniel, “Towards a Normative Theory of Federalism”, *International Social Science Journal*, vol. 53, núm. 167, 2001, pp. 75-83.
- YOUNG, Ernest A., “The Puzzling Persistence of Dual Federalism”, en: J. Fleming y J.T. Levy, *Federalism and Subsidiarity. NOMOS LV*, New York, New York University Press, 2014, pp. 34-82.
- The Anti-Federalist Papers*, edición e introducción a cargo de M. Borden, Michigan, Michigan State University Press, 1961.

**Retos Legislativo en México:
Una visión desde Guanajuato**

**CONSIDERACIONES SOBRE EL SISTEMA
CONSTITUCIONAL MEXICANO COMO FUNDAMENTO
DE LA INTERPRETACIÓN Y LEGISLACIÓN DE DERECHOS
HUMANOS DE LOS PUEBLOS Y PERSONAS INDÍGENAS**

JESÚS SORIANO FLORES

CONSIDERACIONES SOBRE EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO COMO FUNDAMENTO DE LA INTERPRETACIÓN Y LEGISLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS Y PERSONAS INDÍGENAS

Jesús Soriano Flores¹

I. Nota Introductoria

El estudio del Derecho Indígena tiene varias aristas entre las que se encuentra el tópico relativo a los derechos humanos de los pueblos y personas indígenas y su interpretación que parte del sistema constitucional, que a su vez materializa en muy buena medida el paradigma del Estado Constitucional de Derecho, modelo teórico que surgió posterior a la Segunda Guerra Mundial y donde uno de sus aspectos más destacados, atraviesa precisamente la hermenéutica constitucional de los derechos humanos.

El desarrollo histórico del Derecho Constitucional, aparejado a su vez por los fenómenos políticos que mutaron al mismo, impacta claramente en la labor del intérprete que es “completamente distinto en un sistema jurídico como el liberal, basado en sus orígenes en la pretensión de reducir a la nada la actividad interpretativa (la interpretación como exclusiva determinación de la voluntad del legislador) frente al sistema jurídico actual²”.

Balaguer Callejón comenta que para el liberalismo, el principal problema del Estado tiene que ver con sus límites, y que en el Estado Constitucional se reformula en buena medida esta visión con el rediseño de un Estado intervencionista en el que el texto constitucional, es el núcleo que permite la reconstrucción del ordenamiento en un ambiente plural donde la Constitución reconduce hacia la unidad respetando dicha pluralidad. “En efecto, esa función unificadora se verá facilitada u obstaculizada (incluso impedida), dependiendo de la existencia de las reglas de interpretación que hagan posible la integración del pluralismo, no sólo en los procesos de producción de normas, sino también en los procesos de aplicación del derecho³”.

La transición hacia otro modelo de interpretación es evidente, pues como indica Balaguer, esa fórmula de determinación textual, se modifica en una “interpretación como combinación de principios, valores y métodos en orden a integrar los textos en el proceso de aplicación del Derecho⁴”, y además ese modelo por supuesto involucra diversos espacios normativos positivos, que son los que precisamente forman parte medular de este trabajo.

Igualmente una de las asignaturas desarrolladas (académica y legislativamente) de manera posterior al surgimiento del Estado Constitucional, es la consideración específica de grupos en situación de vulnerabilidad. Mujeres y niñas, personas con discapacidad, adultos mayores, entre otros grupos, han encontrado progresivamente el reconocimiento de derechos específicos basados en la vulnerabilidad de sus circunstancias. De entre estos grupos, probablemente el que más ha resentido la violación sistemática a sus derechos, es el de los pueblos indígenas. Por ello, estimamos sigue siendo necesario realizar estudios científicos que desde la perspectiva del Estado Constitucional, reafirmen los contenidos más garantistas de esos derechos.

El trabajo que presentamos aborda tres dimensiones normativas que deben tomarse en cuenta para la correcta interpretación de esos derechos, la cual debe atenderse también por el legislador en la nece-

1 Doctor en Derecho. Becario del Centro de Estudios Parlamentarios del Congreso del Estado de Guanajuato. Julio de 2018. Profesor Investigador del Departamento de Derecho de la Universidad de Guanajuato, México. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT (SNI). Correo electrónico: jesussorianomx@yahoo.com.mx

2 Balaguer Callejón, María Luisa, *Interpretación de la Constitución y Ordenamiento Jurídico*, 1ª ed., Tecnos, Madrid, 1997, p. 21.

3 *Ibidem.*, p. 24.

4 *Ibidem.*, p. 26.

saría estandarización normativa que se deriva de las más trascendentales reformas constitucionales en materia de derechos humanos, particularmente nos referimos a la del 14 de Agosto de 2001, y a la publicada 10 años después, el 10 de junio de 2011.

No especificaremos contenidos específicos de dichas prerrogativas fundamentales⁵, sino más bien, revisaremos en términos generales los espacios jurídico-positivos que deben atenderse como decíamos para la interpretación y legislación de derechos indígenas, y que sistematizamos en tres: Sistema Constitucional de derechos humanos (Derecho Estatal), Derecho consuetudinario o Derecho indígena, y Derecho internacional de los derechos humanos.

II. Sistema Constitucional de derechos humanos (Derecho Estatal)

2.1. Apuntes Introductorios

En general, la interpretación de los derechos humanos, funda su marco de actuación en los parámetros que establece la Constitución como concepto normativo que incorpora principios, reglas originarias del Estado, el propio Derecho Internacional y por supuesto, en el caso que nos ocupa, la visión respetuosa e incluyente del Derecho consuetudinario indígena. No obstante, atendiendo razones didácticas, en este primer apartado referiremos únicamente algunas notas de la estructura dogmática de la Constitución, haciendo referencia a algunos elementos históricos en materia indígena, así como breves referencias de legislación secundaria (Derecho Estatal).

El Estado Nacional es producto de una ideología determinada que trató de unificar culturalmente al país, considerando jurídicamente a la sociedad mexicana como homogénea, como refiere Villoro, “su ideal procesado, era el de una asociación libre de ciudadanos, que se ligan voluntariamente por contrato; incluía la libertad y la igualdad de derechos de todos los contratantes, cuya mejor expresión se dio en las declaraciones de derechos humanos de las revoluciones norteamericana y francesa⁶”. Así, el Estado era visto “como el resultado de la voluntad concertada de individuos autónomos que suponía, por lo tanto, la uniformación de una sociedad múltiple y heterogénea y la subordinación de las diversas agrupaciones y comunidades, detentadoras, antes de diferentes derechos y privilegios, al mismo poder central y al mismo orden jurídico⁷”. El Estado, surge con un vicio de origen que intenta imponer la unidad cultural que nunca ha existido, sin reconocer la heterogeneidad de la población mexicana⁸.

El constitucionalismo mexicano, referido concretamente a la materialización de las diversas Constituciones, no adoptó modelos incluyentes y respetuosos de derechos indígenas, en buena medida también por la idea que sobre derechos humanos existía en los tiempos de génesis de esos textos fundacionales. En la Constitución de 1824, “la división política no tomó en cuenta los territorios de las etnias indias y de origen africano, ni el pluralismo jurídico humano el derecho consuetudinario de éstas⁹”, y de manera semejante, la exclusión de referencia primó en la visión de los constituyentes de 1857 y 1917.

Así “en los casi cinco siglos recientes, los pueblos indios de México han coexistido en una sociedad que los excluye; los procesos colonial y nacional no reflejaron en sus naciones ni en la realidad, el respeto a las diferencias culturales tampoco apoyaron el desarrollo socioeconómico de los pueblos indios¹⁰”. La Constitución de 1917 “no reconoció la pluralidad cultural del país y por tanto, se definió la nacionali-

5 Véase: Soriano Flores, José Jesús, “El derecho a la autonomía de los pueblos indígenas de México: una aproximación desde los derechos humanos”, en revista *CIENCIA JURÍDICA*, Num. 2., Universidad de Guanajuato, México, 2012, en línea: <http://www.cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/article/view/69/68>, fecha de consulta: 1 de junio de 2018.

6 Villoro, Luis, “Los pueblos indios y el derecho de autonomía”, *Etnicidad y derecho: Un diálogo Postergado entre los científicos sociales*, 1ª ed., México, UNAM, 1996, p. 125.

7 Ibid.

8 Como lo señala Luis Villoro en la fuente que acabamos de citar, “es frecuente que un Estado abarque varias comunidades culturales con orígenes históricos diferentes, como en España, Italia y la antigua Unión Soviética y a la inversa un pueblo con una unidad de cultura a menudo está dividido entre varios Estados, como es el caso de Irlanda, de América del Kurdistán”. Y concluye el autor diciendo que “los Estados del “tercer mundo” llevan, por su parte la huella de una violencia histórica: la denominación colonial”.

9 López Bárcenas, Francisco, *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.- Su validez y problemas de aplicación en nuestro país*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1996, p. 59.

10 González Galván, Jorge Alberto, *Derecho Indígena*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-McGRAW-HILL, 1997, p.32.

dad mexicana a partir de una sola lengua, un territorio, una historia, y una cultura común¹¹". Incluso, en buena parte de nuestra historia intelectual contemporánea, "la idea de nación es vista mayoritariamente como la creación de una homogeneidad racial y cultural, que preveía la desaparición del pasado indígena"¹².

Aunque en el numeral 27 de la Constitución de 1917, refirió a los pueblos indígenas como "comunidades", "en la lógica del lenguaje y de la juridicidad, encontramos que, en la medida en que el Estado reconoce la existencia de comunidades [...], está solamente advirtiendo el supuesto de la existencia de entidades cuya presencia no va más allá del pequeño espacio agrario en que se ubican, sin tomar en cuenta la historia, cultura, idioma, etcétera, de cada una de estas minorías nacionales¹³".

En atención a las ideas expuestas, podemos afirmar que las poblaciones indígenas no han sido incluidas en la estructura jurídica nacional; es por eso que este estudio, pretende sentar bases acerca de la "existencia jurídica" de los pueblos indios, partiendo de un absoluto respeto a sus derechos humanos. Fue hasta 1992, cuando nuestra Constitución reconoció expresamente el carácter pluricultural de la nación mexicana, aunque la sola mención no tuvo mayores implicaciones pragmáticas en la vigencia de derechos indígenas.

En el año 2001, el texto constitucional fue reformado para incluir por primera vez un apartado completo en su segundo artículo, referido concretamente al reconocimiento de derechos humanos de pueblos y personas indígenas, producto del levantamiento en 1994 del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que tuvo como antecedente escrito, los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, documentos firmados entre el gobierno Federal y el EZLN, que constituyen un antecedente de suma importancia, ya que en estos, además de reunir el consenso del gobierno federal y los pueblos indios, se reconocen derechos humanos colectivos.

El artículo 2 constitucional indica que:

"La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas...".

Además establece el criterio de auto adscripción, para determinar a quiénes se aplicarán las disposiciones particulares sobre pueblos indígenas, define una serie de derechos y remite responsabilidades legislativas a los Estados cuando indica que el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de esas entidades federativas, teniendo en cuenta, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

La reforma del 14 de Agosto de 2001, aunque no concretó ideas fundamentales como la consideración de esos pueblos como "sujetos de derecho", representa conjuntamente con las legislaciones estatales una herramienta para la hermenéutica de derechos indígenas, interpretada sistemáticamente con la emblemática reforma del 10 de Junio de 2011, que como coinciden académicos, constituye el avance constitucional más notable en México en materia de derechos humanos, sobre todo, por las reglas hermenéuticas constitucionales que se definieron, así como la elevación al rango constitucional del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, espacio normativo que referiremos en la última parte del texto.

2.2. Reforma constitucional de 2011: un nuevo paradigma

A pesar de que la preocupación de la humanidad por la protección de la dignidad y los derechos no es reciente, las estructuras jurídicas y las obligaciones específicas del Estado (de sus autoridades) si han

11 Ibidem., p. 34.

12 Torres Parés, Javier, "Autonomías y sistema político de México", *Memoria*, México, CEMOS, núm.104, octubre de 1997, p.4.

13 Durand Alcántara, Carlos, *Derechos indios en México... derechos pendientes*, México, Universidad Autónoma de Chapingo, 1994, p. 267.

ido construyéndose prioritariamente en los últimos años, asegurándose su importancia desde los textos constitucionales.

En el caso específico de México, un momento histórico emblemático, lo encontramos en el mes de mayo de 2011, cuando se aprobó la reforma más importante en materia de derechos humanos a la Constitución Política Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, y que entre otros temas fundamentales, desarrolla los siguientes¹⁴.

De las garantías a los derechos: la modificación de la denominación del primer capítulo de la Constitución; la referencia preeminente de los tratados internacionales y su elevación al rango constitucional; incorporación expresa del principio *pro persona* o *pro homine*; el Estado como principal sujeto obligado; hacia un desarrollo más garantista del derecho a la no discriminación; los derechos humanos en la educación pública; un nuevo orden respecto de la restricción o suspensión de derechos; elementos para el fortalecimiento de los organismos públicos de derechos humanos; y la obligatoriedad de legislar sobre determinadas materias¹⁵ entre otros.

El texto constitucional, hasta antes de la reforma de 2011, había incorporado un apartado específico con derechos individuales y colectivos, sin embargo, el desarrollo reciente de los derechos humanos, fundamentalmente a partir de la internacionalización de los mismos (después de la segunda guerra mundial), ha planteado una visión mucho más completa, integral y progresista, en donde la acepción *derechos humanos*, distinta a la de garantías individuales, derechos del hombre o derechos naturales por ejemplo, establece un discurso jurídico y político coherente, más garantista y democrático en el que por ejemplo, los instrumentos internacionales en la materia, se convierten en un referente obligado, integrando un “bloque” con el propio texto constitucional.

En este orden de ideas, la reforma de mérito representa un avance sustancial en la asignatura que nos ocupa, pues no estamos ante cambios *formales*, sino *sustanciales*, que nos sitúan frente a un nuevo paradigma en la interpretación y aplicación de los derechos humanos.

Por lo señalado entonces, dicho marco obligado en el tratamiento de cualquier asunto público, es en principio el modelo constitucional señalado, que privilegia categóricamente el respeto y la garantía de los derechos humanos. En este tenor, la vigencia de los derechos humanos de los pueblos y las personas indígenas, tienen mejores herramientas que principalmente se centran en una nueva forma de interpretar constitucionalmente esos derechos.

III. Derecho Consuetudinario Indígena

3.1. Consideraciones introductorias

Al abordar el estudio del derecho indígena, como sistema normativo al interior de los pueblos, su característica más importante, es su consuetudinaria. En el derecho indígena, la principal fuente del derecho es precisamente la costumbre, desde la cual deben sistematizarse los diversos criterios jurídicos que definen los contenidos específicos de derechos humanos.

Costumbre jurídica, “es un uso implantado en una colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio; es el derecho nacido consuetudinariamente, el *jus moribus constitutum*¹⁶.” En este orden de ideas, el derecho consuetudinario posee dos características de conformidad con García Máynez¹⁷, está integrado por un conjunto de reglas sociales derivadas de un uso más o menos largo; y

14 Véase: Vidaurri Aréchiga, Manuel, Soriano Flores, Jesús (2012), “El Contenido de la Reforma constitucional de 2011 en materia de Derechos humanos: 10 Temas Fundamentales”, en *Revista Penal*, Núm. 30, Universidad de Huelva, España.

15 Ley sobre Reparación del Daño por Violaciones a Derechos humanos, Ley a que se refiere el artículo 11 constitucional sobre el Asilo, Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de Suspensión del ejercicio de los Derechos y las Garantías, y la Ley Reglamentaria del artículo 33 constitucional, en materia de expulsión de extranjeros.

16 Du Pasquier, *Introduction à la théorie générale et à la philosophie du droit*, p.36, cit. pos. García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, 48ª. ed., México, Porrúa, 1996, p. 61.

17 *Ibidem*. pp. 61-62

tales reglas transformándose en derecho positivo cuando los individuos que las practican les reconocen obligatoriedad, cual si se tratase de una ley.

El Derecho Indígena entonces es en muy buena medida derecho consuetudinario¹⁸, concepción que no ha formado parte de las estructuras dogmáticas en la enseñanza del derecho, y por tanto, es menospreciada cotidianamente. En el marco del derecho positivo, el cual por supuesto se deriva de un discurso hegemónico, la consideración del Derecho Indígena “se ubica (con sus respectivos límites) como costumbre jurídica, es decir, como fuente del derecho (en el mejor de los casos); argumento que guarda una dimensión más que científica, política, al no contener el mismo rango de aquella normatividad que dimana de órganos especializados (los del Estado)”¹⁹.

No obstante, después de un accidentado devenir histórico, la concepción positivista que desconoce el derecho consuetudinario como “Derecho positivo”, ha sido superada, sustentando dicha afirmación, en estudios principalmente de antropólogos y sociólogos, que concluyen que el derecho es un producto cultural, y por tanto, al existir una cultura indígena, debe ser respetada en sus costumbres y en general su manera de ser, lo que incluye obviamente sus propias expresiones jurídicas. Este reconocimiento implica, un proceso de armonización con el derecho estatal y por su puesto el derecho internacional de los derechos humanos.

El derecho consuetudinario indígena, estrictamente en su aspecto normativo, se refiere a “normas relacionadas con el comportamiento público de los miembros de la comunidad, que definen derechos y obligaciones de los individuos y tienen como objetivo el mantenimiento del orden interno y la cohesión del grupo”²⁰, así se manifiesta como derecho consuetudinario, “no hay duda de que las expresiones normativas, propias de las comunidades indígenas, son consuetudinarias en el sentido de que son producto del uso y la repetición de pautas de conducta, las cuales tienen que ver con el control social al interior del grupo”.²¹

La comunicación oral en la producción y la transmisión de las normas indígenas, es la regla general, lo cual nos lleva a conjeturar el arraigo del indígena hacia su comunidad, donde esa característica de oralidad, argumentan los historiadores, es producto de la insistencia de las culturas indígenas a sobrevivir, en un mundo que por siglos las margina e incluso desconoce.

Aunque la *oralidad*, es una de las características más importantes del derecho consuetudinario indígena, ello no quiere decir que en ocasiones el Derecho indígena incorpore textos escritos dentro de su normatividad, donde nos sirve de ejemplo el que comenta González Galván relativo a los Nayerij de Jesús María, “que por las presiones externas se han visto obligados a dar a conocer sus reglas para que quienes no saben leer las reglas consuetudinarias (entiéndase los mestizos), las respeten, un ejemplo de esto acontece durante el cambio de autoridades que se realiza los primeros días de cada año”.²²

Por ejemplo, el reglamento en comento emitido por la autoridad tradicional, establece en uno de sus puntos:

“Que el Ministerio Público y Juzgado Mixto de Primera Instancia que están ubicados en esta cabecera Municipal, sugerimos que todos los delitos cometidos por personas indígenas sean bien analizadas e investigadas para que esto proceda al castigo correspondiente, sea a conocimiento del gobernador tradicional y Cuerpo de Ancianos”²³.

18 Se recomienda consultar la relación entre la costumbre jurídica como concepto neorromántico y como noción indígena en el trabajo: Cuevas Galloso, José Luis, *La costumbre jurídica de los pueblos indígenas en la Constitución de Veracruz*, UNAM, en línea: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1333/4.pdf>, fecha de consulta: 11 de diciembre de 2017.

19 *Ibidem.*, p.197.

20 Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México.- Avance de una investigación*, México, 1994, p.10.

21 Du Pasquier, *Op. Cit.*, p.12.

22 González Galván, Jorge Alberto, *Derecho Indígena, Op. Cit.*, pp. 68-69.

23 *Idem*

En este tenor, los Nayerij de Jesús María, aceptan el derecho estatal, y lo *vinculan* al propio, pidiendo al Ministerio Público y al Juzgado mixto de primera instancia, consideren a la autoridad indígena para la imposición de determinados castigos. Entre las poblaciones indígenas constituye una práctica común, “que las faltas administrativas y los delitos menores sean atendidos por la propia autoridad indígena y un mestizo, por ejemplo, se turnen a la autoridad judicial o municipal correspondiente”²⁴.

La referencia a la fuente consuetudinaria, no es la misma en todos los pueblos y comunidades indígenas, en virtud de diversos factores entre los que se encuentran su propio desarrollo social y económico, así como los vínculos autonómicos que se generan al interior de esos pueblos.

3.2. Los derechos en el Derecho consuetudinario frente al Derecho estatal

Al relacionar la costumbre jurídica *en general* con el derecho estatal, verificamos armonía normativa, o bien, de diferencias triviales a discrepancias complejas, en otras palabras, encontramos tres posibilidades, “cuando la costumbre sustituye al derecho (*praeter legem*); cuando lo complementa (*secundum legem*); y cuando va en contra del derecho (*contra legem*)”²⁵, siendo esta última posibilidad un problema más complejo para su tratamiento y posterior conjunción, en caso de ser posible. Hablando de derechos humanos, entendemos la estructura jurídica de los mismos atendiendo a una interpretación sistemática y “pro persona”. En ese sentido cuando hablamos de la relación del Derecho consuetudinario con el Derecho Estatal, podemos encontrar divergencias “prácticas”, pero que en términos de la interpretación de los derechos, conciliables. En este contexto, deben entenderse las siguientes líneas.

En ocasiones, los pueblos indígenas, por medio de sus costumbres jurídicas, *sustituyen* preceptos que el derecho positivo manifiesta, por ejemplo, “entre los chinatecos (grupo étnico que habita la región de la Chinantla, al noroeste del Estado de Oaxaca, cuya población es, según el censo 1990, de 131,725 personas) la asistencia a la labor comunal es rigurosamente vigilada por los presidentes municipales. Quienes no asisten, a menos que estén enfermos, deben pagar una multa, como sucede en la comunidad de Ozumazin, o son encarcelados, como es el caso del poblado de Yolox”²⁶. Esta práctica es cumplida y aceptada por los habitantes, lo que nuevamente nos demuestra el fuerte sentido de pertenencia que tienen los indígenas hacia su comunidad y sus costumbres; además de que el ejemplo nos permite afirmar que puede existir una verdadera convivencia entre dos culturas diferentes, entre dos sistemas jurídicos diversos.

También el Derecho consuetudinario en ocasiones complementa normas que establece el Derecho estatal, por ejemplo, en los casos analizados por Teresa Sierra entre la población otomí del Valle del Mezquital, en el Estado de Hidalgo, donde “destaca la existencia de un margen de autonomía local que permite resolver las disputas, generalmente delitos menores, tales como rencillas familiares, robos, daños en propiedad ajena, insultos y violaciones a los principios de convivencia y el honor. Los hechos de sangre, principalmente los que terminan en homicidio, pasan directamente a manos del poder judicial”²⁷. Este supuesto, claramente admite también la armonización entre ambos espacios normativos.

La más compleja de las tres posibilidades planteadas, es cuando la costumbre es antagónica al derecho estatal (*contra legem*). La mejor forma de entender este tercer supuesto es conocer un caso concreto, por lo que sugerimos remitirse al narrado por Jorge González Galván²⁸, relativo a un caso de violación de una niña por su padrastro, registrado en un expediente del juzgado mixto de primera instancia de Jesús María (Huichol), en el que aparentemente existe una validación del hecho punible por parte de familiares de la menor. En ese caso, se observan profundas diferencias que pueden suscitarse entre la costumbre indígena y el derecho estatal.

24 Ávila, Agustín, “Autonomía y formas de gobierno indígena”, en Instituto Nacional Indigenista, *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México, 1996-1997*, México, Programa de Naciones Unidas para el desarrollo, 2000, p. 36.

25 CNDH, Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México.- Avance de una investigación*, México, 1994, p. 11.

26 *Ibid.*, p. 82

27 *Ibid.*, p. 85.

28 Véase: González Galván, Jorge Alberto, *El Derecho Consuetudinario de las culturas indígenas de México.- Notas de un caso: Los Nayerij*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, pp. 84-86.

En esa lógica de interpretación sistemática y “pro persona” a la que hemos aludido, no todas las prácticas del derecho consuetudinario subsisten, en virtud de la preferencia por los derechos humanos, no como un asunto de hegemonía, como anteriormente se interpretaba el derecho indígena, sino como de respeto a la dignidad humana.

3.3. Trascendencia del Derecho Consuetudinario Indígena

La concepción hegemónica del derecho, es fuertemente cuestionada, “el Estado y su sistema jurídico, no pueden ser considerados por más tiempo como el mejor, ni el único garante del orden social, contrariamente a una opinión largamente difundida en los medios jurídicos y hasta cierto punto en el campo de la antropología jurídica”²⁹, además de que “la costumbre como base y fundamento del orden social, precede en mucho al Estado de Derecho moderno, y persiste como tal ahí, donde éste no ha conseguido aún eliminarla”³⁰. El tratamiento jurídico, debe ser ante todo, tolerante y respetuoso de los derechos humanos colectivos.

Es fundamental el reconocimiento del derecho consuetudinario indígena, en un país con una composición pluricultural como el nuestro; y “una forma de reconocimiento de los derechos étnicos y culturales, es el respeto de las culturas jurídicas indígenas por parte de la sociedad nacional y de sus aparatos legales. En cambio una forma de violación de los derechos humanos indígenas es la negación por parte del Estado y de la sociedad dominante, de sus costumbres jurídicas, la cual conduce a la negación de algunos derechos individuales contenidos en los instrumentos internacionales”³¹.

Entonces, si el derecho consuetudinario indígena no es reconocido, se violentan derechos humanos de los pueblos y personas indígenas mexicanos. Como explica Durand Alcántara, cuando un indígena comete un acto ilícito, y se impide que sus propias autoridades tradicionales conozcan del mismo, existe en principio una violación a sus derechos, “afirmación que de nueva cuenta nos lleva al terreno del fuero y a la necesidad de que el Estado abandone políticas indigenistas en las que los pueblos indios aparecen como discapacitados a los que hay que tutelar”³².

Antes de culminar el estudio del derecho consuetudinario indígena, no queremos omitir la síntesis que establece Stavenhagen, al sistematizar las razones por las que es importante el estudio y conocimiento del derecho consuetudinario indígena. En primer lugar, porque el derecho consuetudinario es generalmente considerado como una parte integral de la estructura social y la cultura de un pueblo, por lo que su estudio es un elemento fundamental para el mejor conocimiento de las culturas indígenas del continente³³. En segundo lugar, porque junto con la lengua, el derecho consuetudinario, constituye un elemento básico de la identidad étnica de un pueblo, nación o comunidad³⁴. En tercer lugar, la naturaleza del derecho consuetudinario condiciona relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado, influyendo así en la población de aquellos conjuntos de la población nacional; y por último, el derecho consuetudinario repercute en la forma en que los pueblos indígenas gozan, o por el contrario, carecen de derechos humanos individuales y colectivos, incluyendo lo que actualmente se llama los derechos étnicos o culturales³⁵.

Los derechos humanos de los pueblos y personas indígenas, encuentran entonces el primer espacio normativo para su debida interpretación en el propio Derecho consuetudinario indígena, que deberá ser interpretado de manera garantista y respetuosa, conjuntamente con el Sistema Constitucional y el Derecho Internacional de los derechos humanos.

29 Nicolau Augusti, y Bachon Robert, “Etnicidad y Derecho”, en *Etnicidad y Derecho: Un diálogo postergado entre los científicos sociales...*, *Op. Cit.*, p. 281.

30 *Idem*.

31 Stavenhagen, Rodolfo, *Introducción al derecho indígena*, 1ª ed., UNAM, México, 1991, pp. 303-317.

32 Durand Alcántara, Carlos Humberto, *Op. Cit.* pp. 278-279.

33 Stavenhagen, Rodolfo, citado por Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, *La Cuestión Etnico Nacional y Derechos Humanos: El etnocidio*, 1ª ed., UNAM, México, 1996, pp. 178-179.

34 *Idem*.

35 *Idem*.

IV. Breve anotación sobre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

4.1. Sobre el desarrollo del Derecho internacional de los derechos humanos

El desarrollo del Derecho internacional de Derechos Humanos a partir de la segunda mitad del siglo XX, incidió de manera directa y progresivamente en la protección de grupos en situación de vulnerabilidad, constituyéndose como el más óptimo espacio normativo de reconocimiento de derechos indígenas durante todo ese siglo, pues como hemos señalado, la primera reforma constitucional importante apareció en 2001.

Esto no quiere decir que el Derecho internacional sea reciente, pues “entendido como un conjunto de reglas que regulan las relaciones entre diversos sujetos nacionales –hasta el siglo XVIII llamado ‘derecho de gentes’– curiosamente, apareció como consecuencia del ‘descubrimiento’ de América y las subsecuentes polémicas doctrinarias acerca de la ocupación de tierras ‘vacías’, el estatus legal de los indios, así como la guerra justa”³⁶.

No obstante la internacionalización de los derechos humanos, está marcada por las consecuencias políticas y sociales de la segunda guerra mundial, y la instauración al término de la misma de diversas organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, de las que derivaron instrumentos y sistemas internacionales que protegen los derechos humanos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y diversos tratados internacionales en la materia.

4.2. Referencias específicas en el Derecho Internacional

En el caso del Sistema Interamericano de derechos humanos (OEA), que cuenta con dos órganos específicos de protección: la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana, existen diversos referentes normativos que debemos atender en la interpretación de derechos, tales como la jurisprudencia de esa Corte³⁷, así como los trabajos de la Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas creada en 1990.

Encontramos también pronunciamientos de las Naciones Unidas (ONU) en relación a los derechos de los indígenas, aunque “en términos generales puede afirmarse que desde sus primeros años, las Naciones Unidas han prestado mayor atención a los problemas de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, mientras que se han ocupado muy poco de las poblaciones indígenas³⁸”; sin embargo en 1969 se elaboró un estudio “sobre la discriminación racial en las esferas política, económica, social y cultural; en el que se incluía un capítulo sobre las medidas adoptadas en relación a la protección de los grupos indígenas”³⁹.

Algunos documentos internacionales fueron reconociendo el derecho a la diferencia cultural, o ya específicamente derechos indígenas⁴⁰, pero hasta 1980, cuando “a nivel no gubernamental y de organismos interamericanos se plantea abiertamente la cuestión de los derechos humanos de los pueblos indios; así del 23 al 30 de noviembre de 1980 se celebra el IV Tribunal Russell, en Rotterdam, Holanda, dedicado a los derechos de los indios”⁴¹.

36 Gregor Barié, Cletus, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina, México*, III, OEA, INI, 2000, p.73.

37 Véase: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Cuadernillo de jurisprudencia sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, en línea: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/indigenas.pdf>, fecha de consulta: 8 de noviembre de 2017.

38 CNDH, *Op. Cit.*, p.28.

40 Como la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1948; Declaración Americana de los deberes y Derechos del Hombre (Bogotá, 1948). Convención y Recomendación concerniente a la lucha contra la discriminación en el dominio de la enseñanza. (UNESCO, 1957); Convenio 107 de la OIT (1957); Convención sobre la Prevención y Represión del Crimen de Genocidio (1967); Pactos Internacionales de la ONU de 1966; Convención Americana de derechos humanos (1969), Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1976), en coordinación con la Subcomisión de minorías del Consejo Económico y Social y el grupo de trabajo sobre poblaciones Indígenas.

41 Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, “Constitución y Derechos étnicos en México”, *Derechos Indígenas en la actualidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, p.15.

Ya tratándose de organismos interamericanos, “por primera vez se trata la cuestión de los derechos humanos en los pueblos indios en el IX Congreso Indigenista Interamericano, celebrado en Santa Fé, Nuevo México, Estados Unidos, del 28 de octubre al 2 de noviembre de 1985”⁴².

Posteriormente, en 1989 aparece el tratado internacional, hasta ahora más importante en la protección de derechos humanos de los pueblos y personas indígenas, nos referimos al Convenio 169 de la OIT, sin dejar de mencionar el Convenio 107, como antecesor del mismo.

De manera relevante, es importante señalar el documento internacional considerado por muchos el más completo en cuanto al reconocimiento de derechos indígenas, nos referimos a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007. Constituye “el instrumento más amplio relativo a los derechos de los pueblos indígenas existente en el ámbito del derecho y las políticas internacionales, figuran normas mínimas en materia de reconocimiento, protección y promoción de estos derechos”⁴³.

En este sentido, el Convenio 169 de la OIT y todos los tratados internacionales vigentes en México, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se convierten en herramientas ineludibles en la interpretación de derechos indígenas.

V. Reflexión Final

Pensar en derechos humanos, representa advertir una dimensión histórica que se caracteriza en buena medida por la lucha, primero, por el reconocimiento de los mismos y posteriormente por su efectividad real.

En ese devenir histórico, las batallas de los pueblos y personas indígenas han sido una constante marcada por un proceso accidentado, definido por la indiferencia institucional del Estado, que muy lentamente se ha ocupado de los problemas en esta materia. Prueba de ello es el reciente reconocimiento constitucional expreso de derechos de pueblos y personas indígenas, definido en la reforma constitucional del mes de agosto de 2001.

En este orden de ideas, dicho reconocimiento aunado al paradigma constitucional de derechos humanos reflejado hasta el 2011, refiere la conveniencia de replantear los elementos jurídicos constitucionales que deben atenderse para la interpretación progresiva e integral de las normas relativas a la protección de derechos humanos indígenas. Ese ha sido el objetivo general de este estudio que presenta elementos de derecho constitucional, derecho consuetudinario indígena, y de manera breve algunas referencias del derecho internacional de los derechos humanos.

La hermenéutica de los derechos humanos definida por el paradigma del Estado Constitucional de Derecho, debe entonces atender dichos elementos en un marco de respeto a la autonomía de los pueblos indígenas. La definición del Estado Mexicano bajo la mirada de los derechos humanos, debe dar un giro garantista, informado y respetuoso. La deuda histórica con los pueblos indígenas, debe solventarse con pulcritud jurídica y por supuesto con justicia.

42 Idem.

43 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *Los pueblos indígenas y el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas*, 1ª ed., Naciones Unidas, Ginebra, 2013, en línea: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/fs9Rev.2_SP.pdf, fecha de consulta: 5 de diciembre de 2017.

VI. Fuentes

Bibliográficas y Hemerográficas:

Ávila, Agustín, “Autonomía y formas de gobierno indígena”, en Instituto Nacional Indigenista, *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México, 1996-1997*, México, Programa de Naciones Unidas para el desarrollo, 2000.

Balaguer Callejón, María Luisa, *Interpretación de la Constitución y Ordenamiento Jurídico*, 1ª ed., Tecnos, Madrid, 1997.

CNDH, Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México.- Avance de una investigación*, CNDH, México, 1994.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Cuadernillo de jurisprudencia sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, en línea: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/indigenas.pdf>, fecha de consulta: 8 de noviembre de 2017.

Cuevas Galloso, José Luis, La costumbre jurídica de los pueblos indígenas en la Constitución de Veracruz, UNAM, en línea: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1333/4.pdf>, fecha de consulta: 11 de diciembre de 2017.

Du Pasquier, *Introduction à la théorie générale et à la philosophie du droit*, p.36, cit. pos. García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, 48ª. ed. , México, Porrúa, 1996.

Durand Alcántara, Carlos, *Derechos indios en México... derechos pendientes*, México, Universidad Autónoma de Chapingo, 1994.

González Galván, Jorge Alberto, *Derecho Indígena*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-McGRAW-HILL, 1997.

_____, *El Derecho Consuetudinario de las culturas indígenas de México.- Notas de un caso: Los Nayerij*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994.

Gregor Barié, Cletus, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina*, México, III, OEA, INI, 2000.

López Bárcenas, Francisco, *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.- Su validez y problemas de aplicación en nuestro país*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1996.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *Los pueblos indígenas y el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas*, 1ª ed., Naciones Unidas, Ginebra, 2013, en línea: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/fs9Rev.2_SP.pdf, fecha de consulta: 5 de diciembre de 2017.

Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, *La Cuestión Étnico Nacional y Derechos Humanos: El etnocidio*, 1ª ed., UNAM, México, 1996.

Soriano Flores, José Jesús, “El derecho a la autonomía de los pueblos indígenas de México: una aproximación desde los derechos humanos”, en revista *CIENCIA JURÍDICA*, Num. 2., Universidad de Guanajuato, México, 2012, en línea: <http://www.cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/article/>

view/69/68.

Stavenhagen, Rodolfo, *Introducción al derecho indígena*, 1ª ed., UNAM, México, 1991.

Torres Parés, Javier, “Autonomías y sistema político de México”, *Memoria*, México, CEMOS, núm.104, octubre de 1997.

Vidaurri Aréchiga, Manuel, Soriano Flores, Jesús, “El Contenido de la Reforma constitucional de 2011 en materia de Derechos humanos: 10 Temas Fundamentales”, en *Revista Penal*, Núm. 30, Universidad de Huelva, España, 2012.

Villoro, Luis, “Los pueblos indios y el derecho de autonomía”, *Etnicidad y derecho: Un diálogo Postergado entre los científicos sociales*, 1ª ed., México, UNAM, 1996.

DOCUMENTOS JURÍDICOS NACIONALES E INTERNACIONALES:
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Americana de derechos humanos (1969).

Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1976).

Convención sobre la Prevención y Represión del Crimen de Genocidio (1967).

Convención y Recomendación concerniente a la lucha contra la discriminación en el dominio de la enseñanza. (UNESCO, 1957).

Convenio 107 de la OIT (1957).

Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes (1989).

Declaración Americana de los deberes y Derechos del Hombre (Bogotá, 1948).

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1948.

Reglamento General Interno e Instrucciones por los Gobernadores propietario, suplente y Cuerpo de Ancianos de este lugar de Jesús María Nay, Municipio de El Nayar, Estado de Nayarit, 1993.

**Retos Legislativo en México:
Una visión desde Guanajuato**

**CIUDADES MEXICANAS EN CRISIS:
LA DESIGUALDAD DE INFRAESTRUCTURA,
SUS AGENTES Y SUS INSTITUCIONES**

OLIVER MEZA CANALES | ANA ROJAS CRUZ



CIUDADES MEXICANAS EN CRISIS: LA DESIGUALDAD DE INFRAESTRUCTURA, SUS AGENTES Y SUS INSTITUCIONES

Caso de estudio del Estado de Guanajuato

Oliver Meza Canales | Ana Rojas Cruz

Resumen ejecutivo

El crecimiento de las ciudades depende en gran medida del flujo de personas e inversiones, pero también es importante la gobernanza que ofrezca orden estos flujos. En esta labor gran importancia tienen los gobiernos municipales. Se trata de un área que no puede ser directamente atendido por el gobierno estatal o el federal pero que estos dos si pueden apoyar o bien obstaculizar el proceso. En una ciudad caótica y desigual, como en un tejido urbano bien planificado y organizado, las entidades gubernamentales y no gubernamentales así como sus relaciones juegan un papel importante en el resultado con respecto a la desigualdad de la infraestructura urbana.

En esta investigación analizamos el grado de desigualdad en infraestructura urbana básica en los municipios del estado de Guanajuato a través de la disponibilidad de elementos como: calles, banquetas, guarnición, árboles, rampa, alumbrado y señalamientos. Existen varias explicaciones al fenómeno de la desigualdad urbana. El flujo acelerado que experimentan las ciudades en términos de personas, migración y segregación; actividad económica, inversiones e industrialización (Thibert y Osorio, 2014; Harner et al., 2009; Posner, 2012) están detrás de la formación de las ciudades (Schindler, 2015). También están los efectos de las políticas e instituciones en un nivel medio que persiguen un impacto directo en los desarrollos urbanos. Existen también programas de financiamiento de vivienda que afectan directamente el desarrollo urbano en las ciudades (Crump, 2002; Monkkonen, 2012, 2016), algunos están diseñados y financiados por niveles superiores de gobierno (Kim, 2010). Entre otros factores que el documento señala con puntualidad y que deben ser atendidos por los gobiernos estatales en sus leyes y por los gobiernos municipales en su implementación.

Los datos utilizados en esta investigación provienen del Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, y representan un *proxy* con validez interna sobre lo que ocurre con la infraestructura urbana en general. Además de revisar con detenimiento los niveles de infraestructura generamos un coeficiente tipo Gini de Infraestructura Básica Urbana (IBU) con la información agregada de los AGEB de los registros a nivel manzana.

Con esta información señalamos nuestros principales hallazgos:

- 1) El tipo de infraestructura más frecuente en todas las vialidades de los AGEBS es el alumbrado público con una cobertura del 48% de todas las vialidades. Las calles son el segundo elemento con mejor disponibilidad en todas las vialidades, en 2010 el 33% de cobertura y en 2015 el 35%.
- 2) Los árboles son el único elemento que en lugar de mantenerse o aumentar su porcentaje, disminuyen de 18% en 2010 a 15% en 2015.
- 3) Que existe un patrón de distribución de infraestructura donde las vialidades más equipadas se encuentran en el centro de los municipios, y con excepciones, en algunas periferias. Resalta que en las periferias, aquellas manzanas con mayor nivel de disponibilidad de infraestructura están circundadas por manzanas los niveles más bajo de infraestructura.
- 4) En los resultados de la comparativa entre municipios con alto, medio y bajo nivel de infraestructura cabe resaltar, que las rampas son el elemento menos presente. Incluso en aquellos municipios con el

nivel de infraestructura más alto, las rampas son el elemento menos presente en todas las vialidades, con apenas una cobertura de entre el 7 y el 16 por ciento. El municipio con mayor cobertura en este elemento es León. En cuanto a los municipios con menor nivel de infraestructura, también las rampas son el elemento menos presente pero a esto se suman los señalamientos, con apenas una cobertura de entre el 5 y el 10 por ciento. El municipio con mayor cobertura en este rubro es Manuel Doblado.

6) Existen grandes diferencias en infraestructura entre grupos de municipios metropolitanos y no metropolitanos, donde los primeros presentan mejores niveles que los segundos. No obstante, los municipios metropolitanos entre sí presentan gran heterogeneidad donde resalta un municipio principal con mejor nivel de infraestructura que sus pares colindantes

Implicaciones de política pública

Empatar los planes de desarrollo urbano con los planes de sustentabilidad ambiental de las ciudades. Fomentar un desarrollo urbano amigable con el medio ambiente, donde uno de los ejes principales sea preservar las zonas verdes. Uno de los resultados más interesantes sobre desigualdad de infraestructura tiene que ver con la disminución del porcentaje de vialidades que presentan el elemento árboles. En el año 2010, el 18% de todas las vialidades del estado de Guanajuato contaban con árboles. Para el año 2015, únicamente el 15% de todas las vialidades contaban con este elemento.

Crear planes de desarrollo urbano incluyentes, específicamente para personas con algún tipo de discapacidad que le haga necesario el uso de rampas de acceso, aunque este es apenas un reflejo de otro tipo de infraestructura que es necesario incluir para ofrecer acceso igualitario a personas que diferentes tipos de discapacidades. El elemento rampas es el menos presente en todas las vialidades. En 2010 apenas el 2% de todas las vialidades del estado contaban con rampas, mientras que en 2015 se registró un 3%.

Fomentar la descentralización de la infraestructura urbana. La mayoría de los municipios mapeados (León, San Francisco del Rincón y Manuel Doblado) presentan un patrón de distribución de infraestructura similar. La zona céntrica es la que cuenta con mayor número de elementos presentes en todas las vialidades de las manzanas. Habrá que incorporar un elemento de crecimiento con parsimonia que motive la atención de diferentes zonas de manera simultánea o de manera organizada para evitar grandes rezagos intertemporales entre zonas de una misma ciudad.

Generar patrones de desarrollo urbano donde todos los municipios de zonas metropolitanas se vean beneficiados por pertenecer a este grupo. A pesar de que en promedio existe una diferencia significativa entre el porcentaje de vialidades que cuentan con todos los elementos de infraestructura disponibles entre los municipios metropolitanos y no metropolitanos; dentro de los municipios metropolitanos son evidentes las diferencias de nivel de infraestructura. Por ejemplo, en la zona metropolitana Celaya, los tres municipios que la componen tienen distintos niveles de infraestructura. Celaya reporta un nivel de 7.60 (alto), Villagrán 6.43 (medio bajo) y Comonfort 5.22 (bajo). Lo esperado sería que los tres municipios compartieran un nivel de infraestructura similar.

Identificar los cambios institucionales que debe sufrir el gobierno local y demás instancias encargadas de planeación, con el propósito de mejorar la gobernanza de los flujos de personas y dinero hacia dentro y fuera de las ciudades.

Introducción

La forma en que la ciudad crece en gran medida depende del flujo de personas e inversiones que atrae. Las ciudades caóticas o bien organizadas dependen del efecto de estos movimientos, pero esta situación está condicionada a otros aspectos que rigen dichos flujos.

Al explorar la manera en que se construye una ciudad podemos entender los factores que inciden en la forma que la ciudad toma y en este caso particular en las desigualdades que tienen las ciudades en términos de su infraestructura básica urbana.

El presente documento ofrece los resultados de una investigación que tiene como objetivo “*contribuir con el bienestar de los habitantes del estado de Guanajuato a partir de un análisis que permita entender cómo mejorar y hacer más justa la distribución de infraestructura urbana*”. Específicamente “*idear una metodología para caracterizar la desigualdad de infraestructura urbana*.” Con esto esperamos identificar elementos que ayuden al diseño de una política que pueda orientar un desarrollo urbano más equitativo y justo para la ciudadanía de Guanajuato.

El documento se organiza de la siguiente manera. Se presenta una amplia revisión de literatura sobre el crecimiento de las ciudades, el desarrollo de infraestructura urbana y los principales agentes involucrados en el mismo. Luego le sigue una breve introducción al tema de infraestructura urbana básica y desigualdad. Después viene una explicación estilizada de la metodología empleada para el análisis de la infraestructura y la creación de un índice de desigualdad en infraestructura básica urbana. Finalmente incorporamos los hallazgos obtenidos del análisis en cuestión.

Revisión de literatura sobre desigualdad en infraestructura

El crecimiento de las ciudades depende en gran medida del flujo de personas e inversiones, pero también es importante la forma en que los flujos se rigen localmente. La literatura abunda en explicaciones de cómo el crecimiento de las ciudades se remonta a la globalización del capital y las fuerzas de trabajo (Graham, 2009; Mcfarlane y Rutherford, 2008; Moss, 2008). Las teorías sobre los cambios en las ciudades y, más importante aún, sobre los problemas y las crisis de las ciudades han acumulado evidencia relevante sobre factores principalmente externos, aunque no necesariamente exógenos, que afectan las tendencias y las trayectorias del crecimiento de las ciudades. Actualmente, existe un espacio abierto para investigar otros elementos que podrían ser señalados como promotores del caos urbano. Entre los factores externos se puede apreciar una red de actores e instituciones consolidadas en un modo de gobernanza que permiten explicar por qué algunas ciudades tienen una mayor desigualdad de infraestructura que otras.

El argumento principal es que tanto en una ciudad caótica y desigual como en un tejido urbano bien planificado y organizado, las entidades gubernamentales y no gubernamentales así como sus relaciones juegan un papel importante en el resultado con respecto a la igualdad de la infraestructura urbana. La gobernanza es la unidad principal de observación. Algunas definiciones normativas varían de otras que afirman que estamos mirando con ojos diferentes algo que ha estado ahí por muchos años (Heinrich, Lynn y Milward, 2009). Una premisa fundamental detrás de la definición de la gobernanza es que el gobierno no es suficiente para explicar la política o sus resultados. Sin embargo, el gobierno es una variable continua (Pierre, 2005) con una estrategia de desarrollo liderada por el estado y un débil desarrollo urbano orientado al mercado donde casi todos los esquemas de provisión pública, los acuerdos público-privados o de coproducción tienden se encuentran en algún punto intermedio.

DiGaetano y Strom (2003) hablan de una gobernanza afectada por un entorno macroeconómico o internacional seguido por un nivel institucional nacional e intermedio y, después por un conjunto de actores racionales locales que impulsan el resultado final. A continuación, desarrollaré un enfoque teórico teniendo en cuenta estos tres aspectos. Primero desde los factores de tipo externo a una explicación más individualista o impulsada por la agencia en torno al fenómeno de la desigualdad de la infraestructura urbana.

Ambiente macro político o económico

Para muchos investigadores las tendencias macroeconómicas han proporcionado una explicación clásica para las ciudades caóticas, más precisamente, para las desigualdades dentro de éstas. La globalización y el neoliberalismo son dos conceptos que se utilizan con frecuencia. La idea central es el flujo acelerado que experimentan las ciudades en términos de personas, migración y segregación; actividad económica, inversiones e industrialización (Thibert y Osorio, 2014; Harner et al., 2009; Posner, 2012) y tal vez una racionalidad conflictiva en términos de valores y visiones del estilo de vida detrás de la formación de las ciudades (Schindler, 2015) o la diferenciación espacial promovida por los administradores de la infraestructura de la mano de la teoría de la urbanización segregada.

El efecto de la globalización en la desigualdad de la infraestructura urbana no puede explicarse únicamente por esta tendencia macro. Los factores de mediación desempeñan un papel clave, sin embargo, las fluctuaciones rápidas de personas y recursos desafían las configuraciones sociopolíticas y económicas existentes que imponen nuevas demandas de infraestructura, a las que autoridades locales y las instituciones no son capaces de abordar de manera inmediata. El resultado es un desfase entre las necesidades de infraestructura y la provisión de infraestructura que mejoran la desigualdad de la infraestructura afectando principalmente a los más pobres.

Efecto de las políticas e instituciones relacionadas

Los factores a nivel macro son parcialmente responsables de las desigualdades. También deben tenerse en cuenta los efectos de otras políticas y/o de las instituciones gubernamentales de nivel medio. En cuanto a las políticas, me refiero a aquellas que persiguen deliberadamente un impacto directo en los desarrollos urbanos. Algunos de estos están diseñados y financiados por niveles superiores de gobierno (Kim, 2010). En países federales como Brasil, México, EE. UU., entre otros, la literatura muestra que existen programas de vivienda urbana o programas de financiamiento de vivienda que afectan directamente el desarrollo urbano en las ciudades (Crump, 2002; Monkkonen, 2012, 2016). En los países no federales también se encontraron programas similares con gobiernos centrales involucrándose en el desarrollo urbano (Governi y Saccomani, 2009; Thibert y Osorio, 2014).

La construcción de infraestructura urbana está estrechamente relacionada con programas de vivienda o desarrollos de vivienda. Algunos espacios de tierra no son habitables sin al menos un conjunto mínimo de bienes urbanos como carreteras, agua y alcantarillado, redes eléctricas, entre otros. Los desarrolladores de vivienda privada con frecuencia se convierten en los proveedores de facto de infraestructura. En otros casos, las alianzas público-privadas se convierten en el principal proveedor de infraestructura pública (Garvin & Bosso, 2008; Kim, 2010). Una vez resuelto el problema, la infraestructura se convierte en responsabilidad de los municipios.

Si bien las políticas de vivienda promueven el crecimiento urbano, en determinadas circunstancias dicho crecimiento se convierte en el principal impulsor de la segregación socioeconómica (Monkkonen 2012), y tal vez también en el de la desigualdad de la infraestructura urbana. El argumento original es que los vecindarios grandes y homogéneos que se están construyendo a través de programas nacionales de financiación de viviendas pueden exacerbar la segregación socioeconómica. Si a esto último le agregamos un enfoque de mercado especulativo que busca tierras externas para generar mayores márgenes comerciales para desarrolladores de viviendas privadas y que, a veces, desarrollan edificios e infraestructura con poco respeto a los peligros naturales o usos conflictivos de la tierra (Harner et al 2009) el resultado plausible es una mayor desigualdad de infraestructura. De tal manera que una hipótesis puede ser que la desigualdad de infraestructura urbana se explica por la gobernanza que de facto sucede con los esquemas de construcción pública-privada frente a la incidencia de programas masivos de vivienda.

Las políticas destinadas a promover espacios urbanos mediante la celebración de eventos internacionales también pueden explicar la desigualdad de infraestructura. Esto se ha convertido en una estrategia de los gobiernos locales para ofertar y organizar mega eventos internacionales como los Juegos Olímpicos y muchas otras competiciones deportivas internacionales (Müller, 2015; Sánchez, 2013). Al ha-

cerlo, las autoridades locales aprovechan para renovar o construir infraestructura urbana y desarrollos de vivienda, entre otros. Por ejemplo, en Brasil durante los dos últimos mega-eventos, se estimó una inversión pública y privada de un billón de dólares en infraestructura urbana. Los Juegos Olímpicos de Londres de 2012 también promovieron una inversión de 11 mil millones de dólares y la regeneración del oeste de Londres en gran parte descuidado (Davis y Thornley, 2012). Los eventos internacionales de tamaño mediano también tienen un efecto similar. Con los juegos panamericanos en Guadalajara 2011 se estimó una derrama económica de alrededor de 2.700 millones de dólares. Por lo que los gobiernos estatales y locales debían regenerar y urbanizar nuevas áreas urbanas con dinero público y privado que se planeaba vender una vez que el evento terminara.

Sin embargo, a pesar de los efectos positivos de las inversiones estratégicas realizadas en los entornos renovados éstas podrían fomentar la desigualdad urbana. Los esfuerzos municipales, especialmente en los países en desarrollo, se enfatizan en la transformación de los espacios urbanos en lugar de incorporar una alta calidad de gobernanza urbana para mejorar las “poblaciones” produciendo la desconexión urbana (Schindler, 2015) y desigualdad. La hipótesis aquí es que la desigualdad en infraestructura se ve afectada por la lógica de transformación urbana que se enfoca en la renovación de entornos quirúrgicamente focalizados.

La falta de control y responsabilidad gubernamental exagera el problema de la desigualdad en infraestructura. Las políticas locales en torno a la implementación de planes urbanos marcan la pauta en las prácticas de asentamientos informales y otros modos de desarrollo urbano privado. Los asentamientos informales son reconocidos como factores que impulsan la urbanización y la desigualdad de la infraestructura. Los asentamientos informales presionan a los gobiernos locales para urbanizar pedazos de tierra, pero debido a la falta de un marco legal apropiado, se ofrecen pocas alternativas financieras tanto para las viviendas como para la infraestructura pública. Con un sistema local de impuestos y financiamiento débil, los gobiernos municipales no pueden abordar estas necesidades, y las asociaciones público-privadas a menudo no están dispuestas a continuar con estos proyectos. En la siguiente sección explico por qué estos planes pueden fallar. La planificación y capacidad de gestión territorial de los gobiernos locales fomenta un ciclo positivo de urbanización haciendo posible un rápido crecimiento de la población urbana en mayores oportunidades económicas (Turok y McGranahan, 2013) y evita des-economías de escala (Turok, 2016), a menudo alcanzadas por las políticas de urbanización sin tener en cuenta las consecuencias futuras. La hipótesis que de aquí se desprende es que la desigualdad en infraestructura se ve afectada por las capacidades de los gobiernos locales para la planificación y gestión de la tierra.

Las cuestiones sobre la desigualdad urbana se han planteado con la proliferación de ciertos modos de desarrollos privados, como las comunidades cerradas (cotos y privadas) (Cabrales, 2001, Le Goix, 2005, Le Goix y Vesselinov, 2013). Un argumento obvio que vincula a las comunidades cerradas y la desigualdad de infraestructura tiene que ver con los intereses económicos de los desarrolladores privados. Estas comunidades de viviendas cerradas donde, en un principio, se consideraba que estaban dirigidas a poblaciones de altos ingresos, pero investigaciones más recientes muestran que también apuntan a poblaciones de bajos ingresos. Si bien la calidad de la infraestructura puede estar relacionada con la riqueza, existen otros mecanismos menos estudiados que vinculan a las comunidades cerradas y la desigualdad de la infraestructura.

El argumento sugiere que los mecanismos de gobernanza en las comunidades cerradas son diferentes a los que se dan en los vecindarios abiertos (Coyle McCabe, 2011). En estos lugares los servicios están a cargo de instituciones gubernamentales. Un típico problema de acción colectiva surge cuando se trata de asuntos de infraestructura. Los vecindarios abiertos están menos preparados para impulsar sus intereses en relación con lo que las comunidades cerradas pueden lograr. En las comunidades cerradas existen las Asociaciones de Colonos encargadas de proteger la infraestructura porque existen incentivos para proteger el valor de su propiedad a través de mejoras (Coyle McCabe, 2011). Además, un mecanismo alternativo de desigualdad de infraestructura urbana está relacionado con el poder que las Asociaciones de Colonos ejercen sobre los funcionarios y las políticas públicas. Existe evidencia sobre la capacidad política de dichas organizaciones en comunidades privadas han logrado y utilizado para afectar la formulación de políticas. Por lo tanto, una hipótesis derivada es que el nivel de desigualdad

de infraestructura entre distintas zonas urbanas puede estar determinado por la capacidad de organización y de resolución de problemas de acción colectiva de sus habitantes.

Finalmente, existe un argumento sobre la fragmentación política y administrativa del desarrollo urbano y la desigualdad socioeconómica (Lowery, 2000). Un argumento contra el modelo tiboutiano de competencia local es que dicho mecanismo promueve la segregación a través de la auto clasificación y no reduce las desigualdades intergubernamentales. Sin embargo, un argumento similar se aplica a las desigualdades infraestructurales debido a la fragmentación política y administrativa. Debido a que la expansión urbana en las áreas metropolitanas cruza las fronteras municipales, la misma ciudad está sujeta a diferentes marcos legales municipales, las capacidades técnicas y financieras también tendrán diferentes capacidades de suministro de infraestructura urbana. Aunque los marcos legales, las capacidades técnicas y financieras de los municipios están fuertemente asociadas a las características sociales y económicas de las poblaciones, un estricto mecanismo de tiboutiano junto con mayores brechas de riqueza entre las poblaciones no solo promoverá una mayor segregación económica y social sino también de capacidades locales y desigualdad de infraestructura. La hipótesis es que la desigualdad en infraestructura en las zonas metropolitanas puede explicarse por la fragmentación política y administrativa, así como la capacidad organizativa dentro de los municipios.

Huella de los agentes

Los actores racionales están al final de la cadena de gobernanza. Es imposible separar el entorno, las políticas y las instituciones de la teoría de la agencia. El propósito de esta sección es enfocarse en los actores involucrados para explicar cómo sus acciones y estrategias intensifican la desigualdad en infraestructura dentro de las ciudades.

La primera es la conocida política de máquinas de crecimiento, originalmente presentada por Logan y Molotch (1987). La premisa aquí es que los propietarios de la tierra tienen un problema, que es que no pueden mover sus activos en busca de un mejor acuerdo. El capital y la mano de obra pueden hacerlo, por lo tanto, los propietarios de tierras deben atraer estos factores económicos para que sus activos alcancen una mayor plusvalía. La idea principal es que los propietarios de terrenos privados y servidores públicos lleguen a un acuerdo y planifiquen la ciudad de manera que ambas partes sean beneficiadas. Los políticos promueven desarrollos urbanos para atraer negocios y trabajo, se involucran en políticas económicas y cambian los planes urbanos de acuerdo con los intereses de los propietarios de la tierra. A cambio, los políticos obtienen ayuda para permanecer en el cargo o para promover sus carreras políticas. La ciudad crece y a la par que su carrera política. Varias investigaciones han proporcionado información adicional que produce evidencia a favor (Delgadillo, 2016; Pierre, 1999) o en contra sobre el mecanismo de máquinas de crecimiento (ver Kantor & Savitch, 2005). El problema comienza cuando algunas áreas de la ciudad quedan descuidadas o fuera de los proyectos de reurbanización. La hipótesis sería que la desigualdad en infraestructura puede explicarse por las zonas de mayor rentabilidad para el sector privado porque a diferencia de otras zonas, en éstas el gobierno destina una mayor inversión de recursos en el desarrollo y mantenimiento generando lagunas en términos de cantidad y calidad de infraestructura.

Una segunda explicación de la teoría de agencia sobre la desigualdad urbana es el uso clientelar del territorio y la infraestructura urbana. La sección anterior hizo referencia a este punto cuando se trata de instituciones gubernamentales mediadoras que se ocupan de las tendencias macroeconómicas y políticas. En muchos países, especialmente en los países en desarrollo, el clientelismo es una estrategia política de uso frecuente para fines electorales. Los asentamientos irregulares son espacios donde la maquinaria política trabaja para obtener apoyo. Los partidos políticos establecen redes con los lugareños y prometen ayudarlos a lograr la legalización de las parcelas ocupadas informalmente a cambio de apoyo y movilización electoral (Siembieda y Moreno, 1997). Esta es una forma alternativa de crecimiento de la ciudad, donde surgen los asentamientos irregulares a través de redes clientelares, y luego presionan a las autoridades para regular y proporcionar infraestructura. Mientras tanto, las brechas de infraestructura de las ciudades permanecen entre los asentamientos regulares e irregulares. Asimismo, existe evidencia sobre el crecimiento de la ciudad a través del clientelismo en los países en desarrollo (Harner *et al.*, 2009, Mcfarlane & Rutherford, 2008, Satterthwaite, 2003). Por lo tanto, la hipótesis es

que la desigualdad en infraestructura puede explicarse por los efectos de las negociaciones que realizan algunos políticos a cambio de votos en electorados que habitan en asentamientos irregulares. Lo cual, no garantiza la calidad ni la cantidad de la infraestructura.

Un último comentario sobre este tema tiene que ver con las diferentes configuraciones institucionales del gobierno local. En este nivel de gobierno, los actores son racionales, pero suelen estar limitados por configuraciones institucionales y las decisiones que son tomadas bajo diferentes instituciones producen desigualdad en la infraestructura. Este es el caso de las decisiones sobre infraestructura hechas por alcaldes fuertes con respecto a los administradores de la ciudad. El argumento principal aquí es que los alcaldes fuertes, contrariamente a los administradores de la ciudad, establecen y administran las políticas en respuesta a los intereses de sus socios políticos y/o electorados clave. Por lo general, los alcaldes fuertes usan los gastos en infraestructura como respuesta a las recesiones económicas, para recompensar a los socios políticos (Nunn, 1996) o para apoyar estrategias clientelistas los días previos a las elecciones (Meza, 2015). La desigualdad de infraestructura puede explicarse por el apoyo con el que cuentan los alcaldes municipales para determinar el uso político de los recursos en términos de infraestructura.

Infraestructura Urbana y Desigualdad

La desigualdad en las áreas urbanas se ha estudiado principalmente como un fenómeno de desigualdad socioeconómica. Esta literatura evalúa el patrón de segregación humana, por ejemplo, dados los vínculos entre las políticas de vivienda y las finanzas (Harner, Jiménez Huerta, y Curz Solís, 2009; Monkkonen, 2012), patrones de vivienda como los que se observan en comunidades cerradas (R. Le Goix, 2005 R. Le Goix & Vesselinov, 2013), segregación racial (Williams, 2004) e infraestructura que produce desigualdad (Crump, 2002). Entre otras referencias, las características humanas son las más vistas en la literatura de la desigualdad urbana.

Ante el caos que las ciudades mexicanas viven, una premisa cada vez más relevante es la desigualdad sobre a la infraestructura urbana y cómo ésta exalta el problema de la segregación humana. Las desigualdades urbanas vistas desde la perspectiva de la infraestructura urbana brindan una nueva forma de evaluar la dimensión política de lo que comúnmente se considera un proceso libre de ideologías. Esto es, que la planificación urbana sea considerada un problema exclusivamente de la técnica de la arquitectura o la ingeniería, es una situación que desatiende la dimensión política de la planificación y por tanto ignora factores clave que explican la desigualdad en las ciudades. (Mcfarlane y Rutherford, 2008).

Esta investigación centra la atención en las desigualdades de la infraestructura urbana. Ponemos especial atención a las desigualdades que se observan en las vialidades por lo que nuestro análisis está centrado en la infraestructura urbana básica. Una razón importante para esta limitación es la disponibilidad de información oficial, no obstante, también representa un “proxy” con validez interna sobre lo que ocurre con la infraestructura urbana en general.

Contextualización del caso de estudio: Guanajuato

El estado de Guanajuato cuenta con una superficie territorial de 30,460 kilómetros cuadrados, lo que equivale al 1.6% de la extensión territorial nacional total. El estado se encuentra ubicado en el centro del país y colinda con los estados de Zacatecas y San Luis Potosí (al norte), Michoacán de Ocampo (al sur), Querétaro (al este) y Jalisco (al oeste).

Cuenta con 46 municipios y 11,458 localidades urbanas y rurales. La capital del estado es el municipio de Guanajuato. El municipio con mayor extensión territorial es San Felipe, que ocupa el 9.8% del territorio estatal, el menos extenso es Pueblo Nuevo.

La población total estatal en 2015 era de 5 864 777 personas de las cuales el 51.7% eran mujeres y 48.3% hombres. León es el municipio con mayor población con 1 578 626 de habitantes, y Atarjea es la municipalidad con menos población con apenas 5 128 habitantes. Mientras que el municipio capital,

Guanajuato, cuenta con 184 239 habitantes, según datos demográficos del INEGI (2015). El estado de Guanajuato cuenta con cuatro zonas metropolitanas dentro de sus límites territoriales y con una zona metropolitana compartida con el estado de Michoacán. De los 46 municipios diez pertenecen a zonas metropolitanas.

Tabla 1. Zonas metropolitanas de Guanajuato.

Zona Metropolitana	Estados y municipios que comprende
Zona Metropolitana de León	León y Silao
Zona Metropolitana de San Francisco del Rincón	Purísima del Rincón y San Francisco del Rincón
Zona Metropolitana de Moroleón y Uriangato	Moroleón y Uriangato
Zona Metropolitana de La Piedad – Pénjamo	Pénjamo (Guanajuato) y La Piedad (Michoacán)
Zona Metropolitana de Celaya	Celaya, Comonfort y Villagrán

Metodología

Esta investigación centra la atención en las desigualdades de la infraestructura urbana básica, la cual verifica la disponibilidad de elementos como: calles, banquetas, guarnición, árboles, rampa, alumbrado y señalamientos; en las vialidades. La información representa un *proxy* con validez interna sobre lo que ocurre con la infraestructura urbana en general. Gracias a la incorporación de metodologías y temáticas enfocadas a recolectar datos sobre las condiciones de vida de la población más allá del ámbito de la vivienda, esto con el fin de contribuir al desarrollo de diagnósticos, identificación de áreas prioritarias y de oportunidad de planeación y programación de políticas públicas. Esta información recoge por primera vez en la historia, y de manera sistemática, datos sobre la disponibilidad de infraestructura básica en las manzanas de las ciudades de México.

Los datos utilizados en esta investigación provienen del Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015 del INEGI. La obtención de los datos es posible porque en el levantamiento de los instrumentos, se pide a los encuestadores que clasifiquen la disponibilidad de infraestructura urbana en las vialidades a nivel manzana. Los encuestadores registran la existencia de los elementos antes mencionados, como disponible en todas las vialidades, disponible en algunas vialidades y no disponible en ninguna vialidad, no especificado o conjunto habitacional.

Para trabajar con los datos, tuvimos que recodificar las variables existentes en la base original del INEGI. Para cada elemento de infraestructura, se asignó un valor de 2 a la manzana que contaba con el elemento de infraestructura disponible en todas las aristas de la manzana. El valor de 1 si el elemento solo estaba disponible en alguno de los lados; y 0 si el elemento no estaba disponible. Para evitar sesgos, se eliminaron del análisis las observaciones que originalmente fueron calificadas como no especificado o conjunto habitacional.

Una vez otorgada la calificación a la manzana para cada uno de los elementos de infraestructura urbana básica, procedimos a realizar una sumatoria, la cual arrojó un número entre 0 y 14 para cada una de las manzanas, el cual mide la disponibilidad de la infraestructura. Un número mayor implica una mayor disponibilidad de los elementos de infraestructura urbana en las vialidades de la manzana correspondiente.

Con este nivel de infraestructura pudimos hacer el análisis de la distribución de infraestructura a nivel manzana dentro de algunos municipios del estado de Guanajuato.

$$\begin{aligned} \text{Infra mza} = & \text{calles}_{i,j,k} + \text{banquetas}_{i,j,k} + \text{guarnición}_{i,j,k} + \text{árboles}_{i,j,k} + \text{rampa}_{i,j,k} \\ & + \text{alumbrado}_{i,j,k} + \text{señalamientos}_{i,j,k} \end{aligned}$$

Donde;

Nivel infra 1: disponibilidad de infraestructura básica en las vialidades a nivel manzana.

i: identificador del municipio

j: identificador del AGEB

k: identificador de la manzana

Luego, procedimos a calcular un nivel de infraestructura promedio a nivel municipal, normalizado por el número de manzanas de cada municipio. Con lo anterior, pudimos realizar una comparativa del nivel de infraestructura promedio entre todos los municipios de Guanajuato. Pudimos clasificarlos entre aquellos que presentan un alto, medio alto, medio bajo y bajo nivel de infraestructura disponible en todas sus vialidades. Y por último, pudimos realizar una comparativa entre los municipios metropolitanos y no metropolitanos.

$$\text{infra mun}_i = \frac{\sum \text{infra mza}_i}{\# \text{manzanas}_i}$$

Donde;

Infra mun: es el nivel de disponibilidad promedio de infraestructura básica en todas las vialidades del municipio.

i: identificador del municipio

Después produjimos un coeficiente tipo Gini de Infraestructura Básica Urbana (IBU) utilizando la información agregada de los AGEB¹ de los registros a nivel manzana. Por lo que el IBU se realizó utilizando el AGEB como nivel individual principal. En este sentido, una ciudad con mayor desigualdad de infraestructura será aquella donde pocas AGEB acumulan una gran cantidad de elementos de infraestructura disponible en las vialidades, mientras que muchas otras permanecen con un conteo inferior. El coeficiente Gini resultante es un número entre 0 y 1. En donde, un valor más cercano a 1, significa una mayor desigualdad. Para este análisis tuvimos que calcular el nivel promedio del IBU a nivel municipal, lo cual nos permitió hacer un contraste entre todos los municipios del estado, y también el índice de desigualdad promedio para el estado, el cual resultó en 0.36. La siguiente figura ayuda a entender mejor cómo se realizó el cálculo del IBU.

5	1	1	5	21	13	IGC = 0.57
7	8	3	4			
9	3	13	11		48	
5	1	16	8			
Manzana				AGEB		Índice de Desigualdad

1. Un AGEB es un polígono sub-municipal ideado por el INEGI para organizar y almacenar diversos tipos de información geográfica. Un AGEB, geográficamente, suele ser de mayor tamaño que una manzana. Muchas manzanas conforman un AGEB.

Resultados

En promedio, los municipios de Guanajuato tienen 1278 manzanas. El municipio con mayor cantidad de manzanas es León con 16,164; Victoria es el municipio con menor número de manzanas con apenas 41. En cuanto al número de AGEBS, el promedio es de 75 AGEBS; el municipio con mayor número es León con 652 y el que tiene menor número de AGEBS es Victoria con 1.

Tabla 2. Número de manzanas y AGEB por municipio

Municipio	Manzanas	AGEB
Abasolo	437	33
Acámbaro	1265	102
San Miguel de Allende	1537	65
Apaseo el Alto	555	46
Apaseo el Grande	795	73
Celaya	5373	301
Manuel Doblado	401	26
Comonfort	584	45
Coroneo	135	16
Cortazar	874	53
Cuerámara	360	53
Doctor Mora	146	26
Dolores Hidalgo	1223	102
Guanajuato	2521	133
Huanímaro	153	12
Irapuato	4544	185
Jaral del Progreso	344	26
Jerécuaro	173	21
León	16164	652
Moroleón	724	67
Ocampo	175	25
Pénjamo	875	45
Pueblo Nuevo	79	8
Purísima del Rincón	801	43
Romita	371	25
Salamanca	2864	135
Salvatierra	1119	123
San Diego de la Unión	143	18
San Felipe	697	71
San Francisco del Rincón	959	43
San José Iturbide	547	41
San Luis de la Paz	911	81
Santa Cruz de Juventino Rosas	694	70
Santiago Maravatío	110	6
Silao de la Victoria	1333	74
Tarandacuao	190	8

Tarimoro	446	34
Uriangato	827	78
Valle de Santiago	984	74
Victoria	41	1
Villagrán	563	30
Yuriria	663	84

Fuente: elaboración propia. Nota: La tabla contiene información de 42 de los 46 municipios del estado de Guanajuato. Los municipios de Arteja, Santa Catarina, Tierra Blanca y Xichú no cuentan con información disponible.

La distribución de infraestructura promedio en las vialidades de los AGEB del estado de Guanajuato, demuestra que de acuerdo con los datos de 2015 En promedio, el tipo de infraestructura más frecuente en todas las vialidades de los AGEBS es el alumbrado público con una cobertura del 48% de todas las vialidades. La infraestructura con menor presencia en todas las vialidades son las rampas para personas con discapacidad con apenas el 3% de cobertura.

Tabla 3. Porcentaje de manzanas con infraestructura básica en vialidades datos 2010

Tipo de infraestructura	Ninguna vialidad	Algunas vialidades	Todas las vialidades
Calle	25%	42%	33%
Banquetas	32%	39%	29%
Guarnición	38%	38%	25%
Árboles	26%	56%	18%
Rampa	87%	11%	2%
Alumbrado	10%	44%	46%
Señalamientos	41%	42%	17%
Drenaje ²	68%	24%	8%

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4. Porcentaje de manzanas con infraestructura básica en vialidades datos 2015

Tipo de infraestructura	Ninguna vialidad	Algunas vialidades	Todas las vialidades
Calle	25%	40%	35%
Banquetas	32%	39%	29%
Guarnición	36%	39%	25%
Árboles	33%	52%	15%
Rampa	84%	13%	3%
Alumbrado	12%	40%	48%
Señalamientos	46%	37%	17%

Fuente: elaboración propia

² Nota: para la variable drenaje solo se cuenta con información disponible en 2010 por eso se omitió de la comparativa con los datos de 2015.

En las tablas 2 y 3 podemos revisar la evolución de la disponibilidad de infraestructura contrastando los datos de 2010 y 2015. En 2010 el alumbrado público fue el elemento más presente con el 46% de todas las vialidades, en 2015 aumento a 48%. Las calles son el segundo elemento más disponible en todas las vialidades, en 2010 el 33% de cobertura y en 2015 el 35%. Luego, están las banquetas, que tanto para 2010 como para 2015, el 29% de todas las vialidades cuentan con banquetas. El elemento guarnición, se mantiene igual para ambos años con un 25% de cobertura en ambos años. Los señalamientos, son otro elemento que en general en el estado se mantiene igual para 2010 y 2015, con el 17% de cobertura en todas las vialidades. Respecto a los árboles, es importante resaltar que son el único elemento que en lugar de mantenerse o aumentar su porcentaje, disminuyó de 18% en 2010 a 15% en 2015. Las rampas, continúan siendo el elemento menos presente en todas las vialidades, aunque de 2010 a 2015 tuvieron un aumento porcentual de 2% a 3%, respectivamente.

Para identificar el nivel promedio de infraestructura básica en los municipios, se realizó un ejercicio que arroja el promedio de disponibilidad de infraestructura básica por manzana. En la siguiente tabla, se muestra información sobre el nivel de infraestructura promedio en cada uno de los municipios del estado. Cabe recordar, que este nivel equivale a un promedio calculado a partir de los resultados de cada AGEBS.

Tabla 5. Infraestructura básica por municipio según equipamiento de vialidades de AGEBS

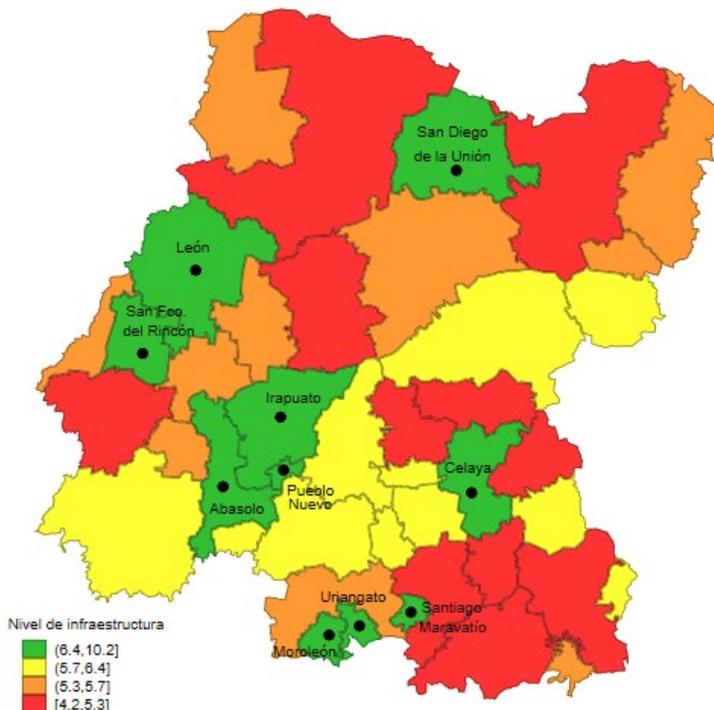
Municipio	Nivel de infraestructura
Pueblo Nuevo	10.21
San Francisco del Rincón	8.24
León	7.94
Irapuato	7.89
Celaya	7.60
Santiago Maravatío	7.30
Moroleón	7.25
Uriangato	6.86
Abasolo	6.85
San Diego de la Unión	6.62
Valle de Santiago	6.49
Villagrán	6.43
San José Iturbide	6.36
Jaral del Progreso	6.29
Coroneo	6.10
Salamanca	6.04
Cortazar	6.01
San Miguel de Allende	6.01
Pénjamo	5.85
Huanímaro	5.79
Apaseo el Alto	5.77
Silao	5.76
Tarandacua	5.63
Purísima del Rincón	5.58
Romita	5.57
Doctor Mora	5.54
Dolores Hidalgo	5.53

Ocampo	5.50
Victoria	5.46
Cuerámara	5.39
Yuriria	5.38
Apaseo el Grande	5.30
Tarimoro	5.24
Comonfort	5.22
San Felipe	5.20
Santa Cruz de Juventino Rosas	5.11
Acámbaro	4.98
San Luis de la Paz	4.75
Guanajuato	4.68
Jerécuaro	4.63
Salvatierra	4.53
Manuel Doblado	4.26

Fuente: elaboración propia. Nota: Si el nivel de infraestructura es alto (color verde) indica que el municipio en promedio tiene una infraestructura básica adecuada en sus vialidades. Si el nivel de infraestructura es medio (color amarillo) indica que el municipio tiene en una infraestructura básica media en sus vialidades. Si el nivel es bajo (color rojo) indica que el municipio en promedio tiene un nivel de infraestructura sencillo en sus vialidades. En el apartado de metodología se explica cómo se calculó el nivel de infraestructura.

Los tres municipios con mayor nivel de infraestructura son: Pueblo Nuevo (10.21), San Francisco del Rincón (8.24) y León (7.94). Por el contrario, los municipios que reportan un menor nivel de infraestructura son: Manuel Doblado (4.26), Salvatierra (4.53) y Jerécuaro (4.63). En los siguientes mapas, puede observarse el nivel de infraestructura promedio a nivel municipal.

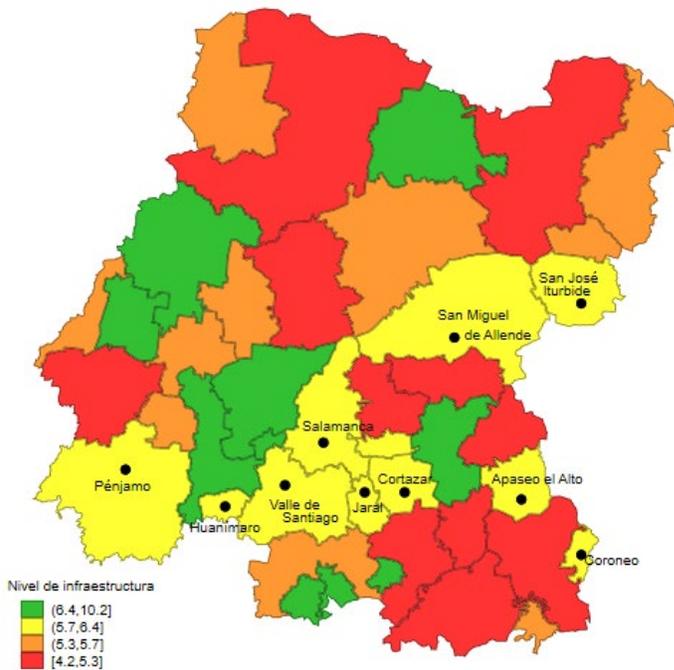
Mapa 1. Municipios con alto nivel de infraestructura



Fuente: elaboración propia. Nota: el valor máximo de nivel de infraestructura posible es de 14. El cálculo promedio está estandarizado a nivel manzana.

El valor de infraestructura promedio entre este grupo de municipios oscila entre 6.4 y 10.2 de los 14 puntos posibles. Cabe resaltar que de este grupo de municipios, cinco de ellos (León, San Francisco del Rincón, Celaya, Uriangato y Moroleón) pertenecen a zonas metropolitanas.

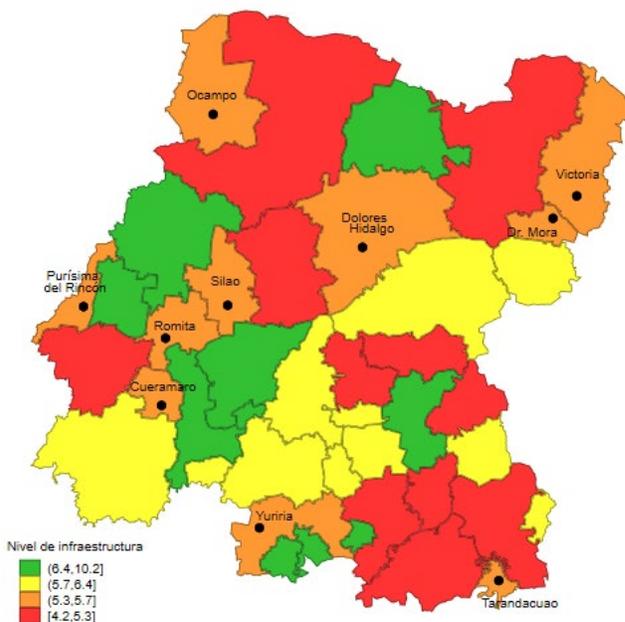
Mapa 2. Municipios con nivel de infraestructura medio alto.



Fuente: elaboración propia. Nota: el valor máximo de nivel de infraestructura posible es de 14. El cálculo promedio está estandarizado a nivel manzana.

El valor de infraestructura promedio entre este grupo de municipios oscila entre 5.7 y 6.4 de los 14 puntos posibles. Únicamente Pénjamo pertenece a zona metropolitana.

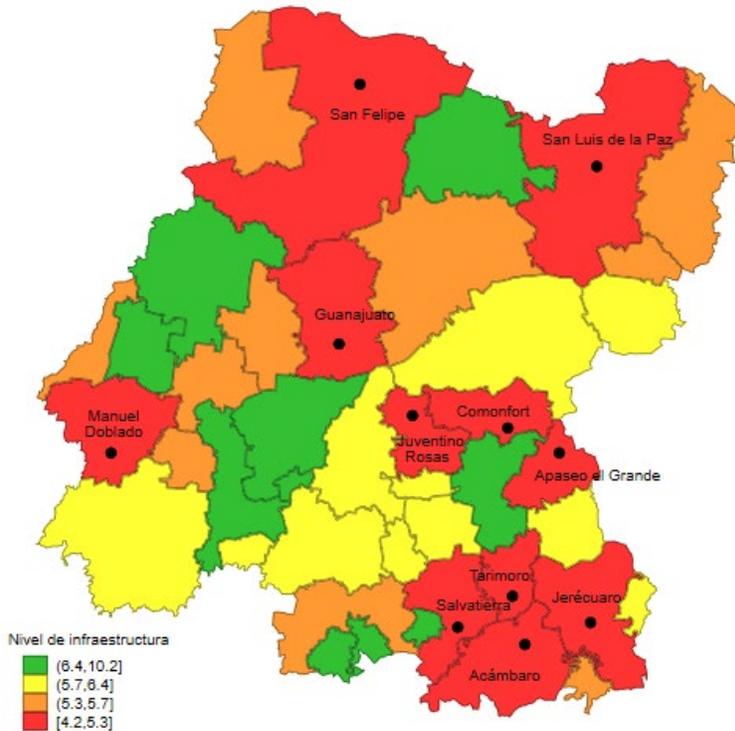
Mapa 3. Municipios con nivel de infraestructura medio bajo



Fuente: elaboración propia. Nota: el valor máximo de nivel de infraestructura posible es de 14. El cálculo promedio está estandarizado a nivel manzana.

El nivel promedio de infraestructura para estos municipios es entre 5.3 y 5.7. Dentro del grupo encontramos dos municipios que forman parte de zonas metropolitanas; Silao y Purísima del Rincón. Sin embargo, también cabe resaltar la presencia de Dolores Hidalgo, uno de los municipios histórica y turística más importantes del estado.

Mapa 4. Municipios con nivel de infraestructura bajo



Fuente: elaboración propia. Nota: el valor máximo de nivel de infraestructura posible es de 14. El cálculo promedio está estandarizado a nivel manzana.

El rango del promedio de infraestructura disponible en los municipios que reportan un nivel bajo, oscila entre 4.2 y 5.3. De este grupo cabe resaltar la presencia de Guanajuato, la capital de estado, y Comonfort, municipio de zona metropolitana.

Al realizar un análisis pormenorizado, sobre la distribución de la infraestructura en las distintas manzanas que componen los AGEB de todos los municipios de Guanajuato, encontramos lo siguiente.

Tabla 6. Porcentaje de infraestructura básica según clasificación de vialidades en municipios con alto nivel de infraestructura

Tipo de infraestructura	Clasificación	Pueblo Nuevo	San Francisco del Rincón	León	Irapuato	Celaya
Calle	Ninguna vialidad	2%	11%	21%	19%	16%
	Algunas vialidades	22%	34%	29%	33%	39%
	Todas las vialidades	75%	55%	49%	48%	46%
Banquetas	Ninguna vialidad	1%	17%	26%	21%	20%
	Algunas vialidades	22%	32%	32%	33%	38%
	Todas las vialidades	70%	51%	42%	46%	41%
Guarnición	Ninguna vialidad	5%	15%	25%	21%	22%
	Algunas vialidades	25%	31%	33%	33%	40%
	Todas las vialidades	70%	53%	42%	45%	38%
Árboles	Ninguna vialidad	6%	15%	14%	17%	13%
	Algunas vialidades	48%	51%	50%	56%	51%
	Todas las vialidades	46%	33%	36%	27%	36%
Rampa	Ninguna vialidad	72%	68%	57%	61%	71%
	Algunas vialidades	19%	22%	27%	29%	22%
	Todas las vialidades	9%	10%	16%	10%	7%
Alumbrado	Ninguna vialidad	3%	6%	11%	9%	8%
	Algunas vialidades	15%	32%	32%	31%	37%
	Todas las vialidades	82%	63%	56%	59%	55%
Señalamientos	Ninguna vialidad	5%	32%	22%	27%	32%
	Algunas vialidades	22%	43%	48%	43%	49%
	Todas las vialidades	73%	25%	30%	30%	20%

Fuente: elaboración propia

En el municipio de Pueblo Nuevo (nivel de infraestructura 10.21), observamos que los elementos más presentes en todas las vialidades son alumbrado (82%) y calles (75%). A diferencia de las rampas que solo está presentes en el 9% de todas las vialidades. El segundo municipio con mayor nivel de infraestructura es San Francisco del Rincón (nivel 8.24), sin embargo la presencia de infraestructura en todas las vialidades es muy contrastante con Pueblo Nuevo, ya que a pesar de que en ambos municipios el alumbrado público es el elemento más disponible, en San Francisco del Rincón hay una cobertura del 63%, casi veinte puntos debajo de Pueblo Nuevo.

Respecto a los municipios con menor nivel de infraestructura, las diferencias en distribución de los siete elementos de infraestructura son las siguientes;

Tabla 7. Porcentaje de infraestructura básica según clasificación de vialidades en municipios con bajo nivel de infraestructura

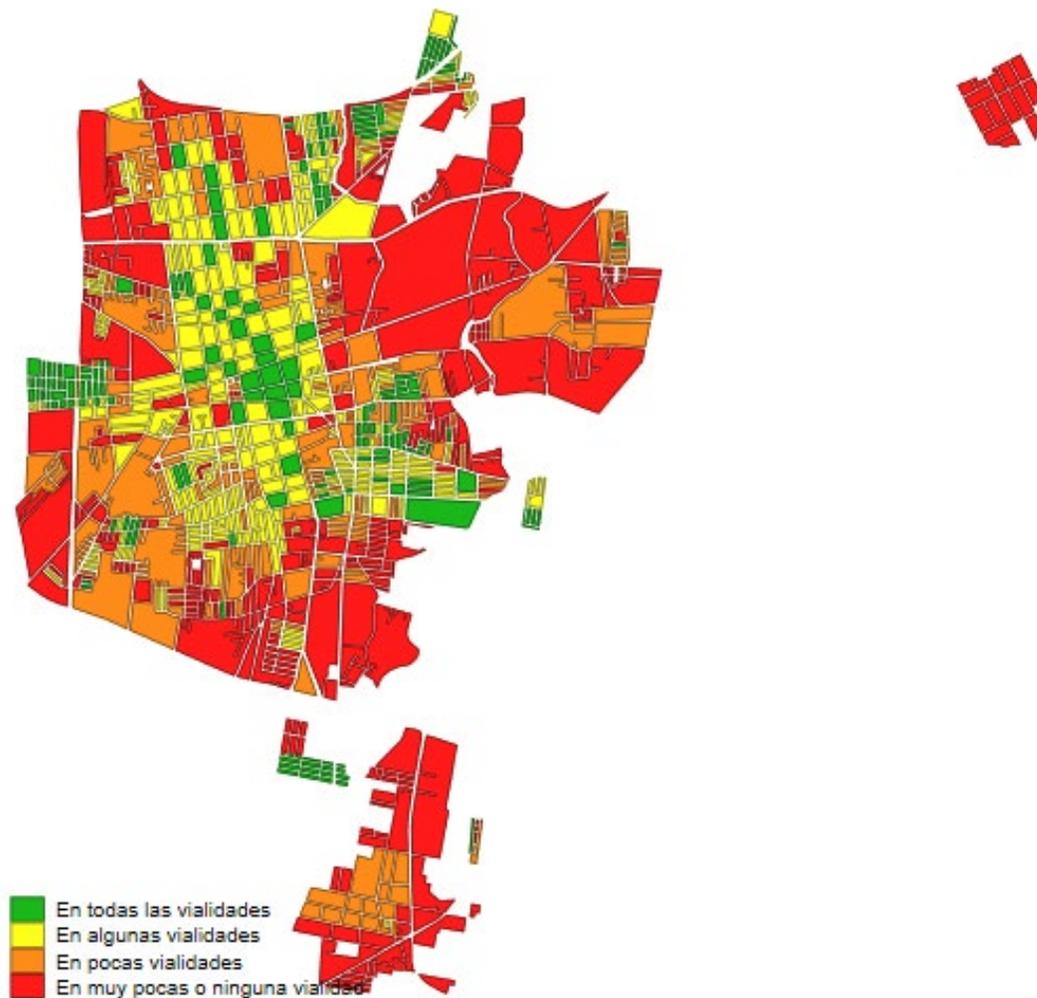
Fuente: elaboración propia.

Tipo de infraestructura	Clasificación	Manuel Doblado	Salvatierra	Jerécuaro	Guanajuato	San Luis de la Paz
Calle	Ninguna vialidad	44%	39%	26%	18%	34%
	Algunas vialidades	36%	45%	54%	45%	40%
	Todas las vialidades	20%	16%	20%	36%	26%
Banquetas	Ninguna vialidad	46%	51%	45%	45%	44%
	Algunas vialidades	36%	40%	42%	44%	37%
	Todas las vialidades	17%	9%	13%	11%	19%
Guarnición	Ninguna vialidad	45%	53%	38%	52%	52%
	Algunas vialidades	38%	39%	48%	38%	32%
	Todas las vialidades	17%	8%	14%	10%	15%
Árboles	Ninguna vialidad	55%	34%	36%	51%	48%
	Algunas vialidades	42%	53%	58%	42%	40%
	Todas las vialidades	3%	13%	6%	7%	12%

El elemento de infraestructura más presente en todas las vialidades de este grupo de municipios, una vez más, es el alumbrado. Sin embargo, existe una diferencia significativa entre el municipio con el nivel de infraestructura más bajo Manuel Doblado (4.26) y Salvatierra (4.53) el segundo más bajo. El primero reporta que solo el 27% de todas sus vialidades cuenta con alumbrado público, a diferencia del segundo que reporta que el 43% de todas sus vialidades cuenta con dicho elemento. Las rampas, una vez más, son el elemento menos presente en las vialidades de estos municipios, ya que Manuel Doblado y Jerécuaro nivel de infraestructura 4.63), reportan que solo el 6% de algunas de sus vialidades cuentan con rampas de acceso para personas con discapacidad.

Los siguientes mapas, muestran la manera en que la disponibilidad de infraestructura se distribuye dentro de las manzanas de los municipios con mayor y menor nivel de infraestructura.

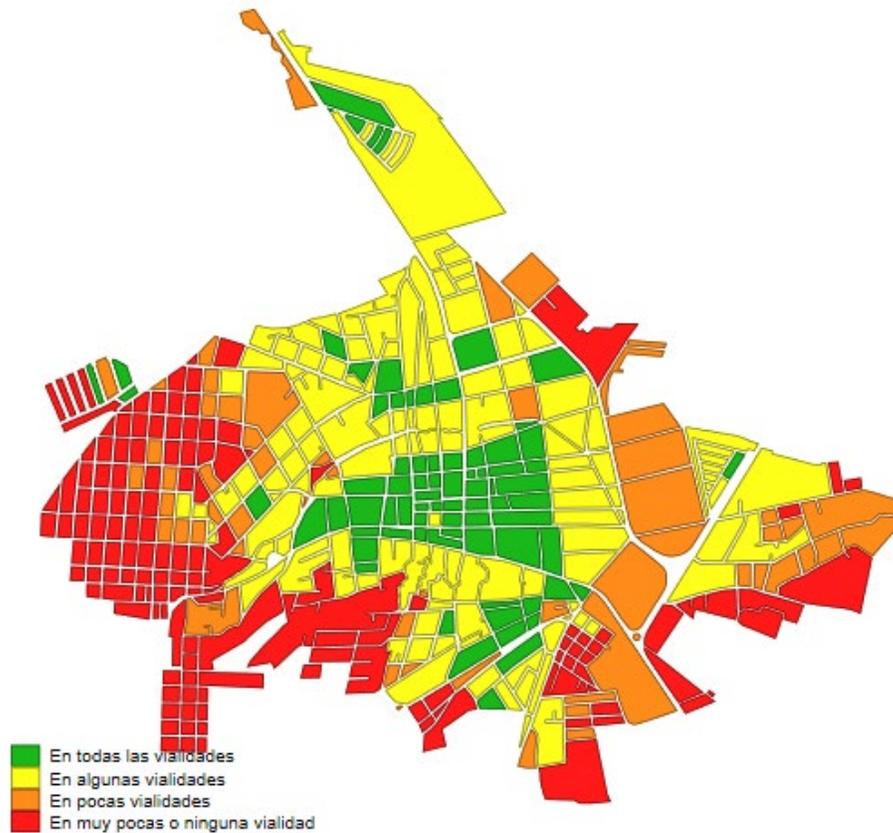
Mapa 5. Disponibilidad de infraestructura en vialidades a nivel manzana en el municipio de San Francisco del Rincón, Gto.



Fuente: elaboración propia. Nota: los colores indican qué tan disponible es la infraestructura (calles, banquetas, guarnición, árboles, alumbrado público y letreros en las vialidades que comprenden las manzanas a nivel municipal.

En San Francisco del Rincón, puede observarse que la distribución de infraestructura no tiene un patrón definido, tanto en la zona central como en la periferia existen manzanas con vialidades casi totalmente equipadas con calles, banquetas, guarnición, árboles, rampas y alumbrado. Sin embargo, es evidente que las zonas aún más periféricas son aquellas que en sus manzanas tienen algunos de los elementos en muy pocas o ninguna de sus vialidades. Lo cual puede asociarse a la centralización de los servicios públicos, es decir, que conforme las zonas habitadas se alejan del centro del municipio, poco a poco la calidad y cantidad de los servicios disminuye. Y algunas excepciones, en la periferia, de zonas con servicios en casi todas sus vialidades pueden deberse a que son zonas residenciales tipo condominio residencial.

Mapa 6. Disponibilidad de infraestructura en vialidades a nivel manzana en el municipio de Manuel Doblado, Gto.

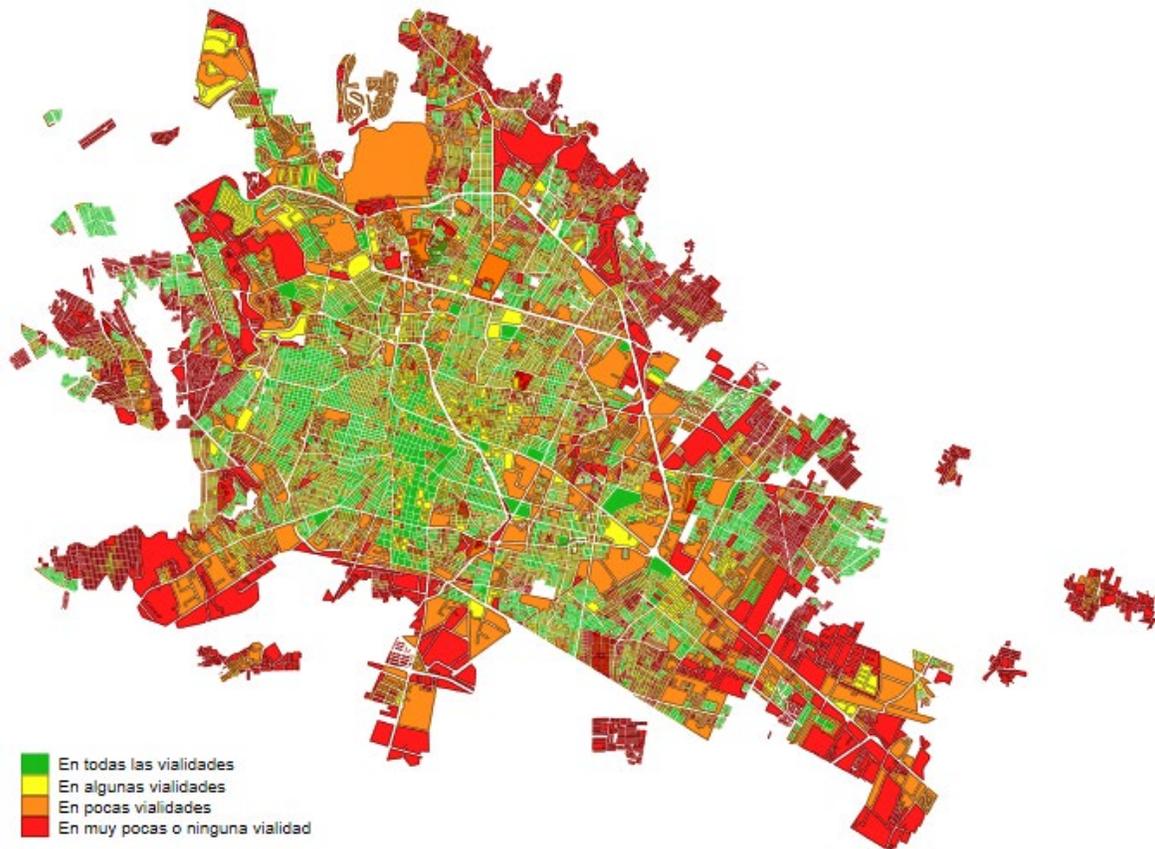


Fuente: elaboración propia. Nota: los colores indican qué tan disponible es la infraestructura (calles, banquetas, guarnición, árboles, alumbrado público y letreros en las vialidades que comprenden las manzanas a nivel municipal.

En el caso del municipio de Manuel Doblado, un patrón es evidente. La zona centro es la que tiene las vialidades más equipadas. En su periferia, específicamente, la zona sur poniente es en donde predomina un deficiente nivel de infraestructura ya que muy pocas o ninguna vialidad cuentan con los elementos básicos de infraestructura pública.

Debido a la importancia de los municipios de León y Guanajuato, también se realizó un análisis de la situación de infraestructura de las manzanas comprendidas en el municipio. Los resultados muestran lo siguiente:

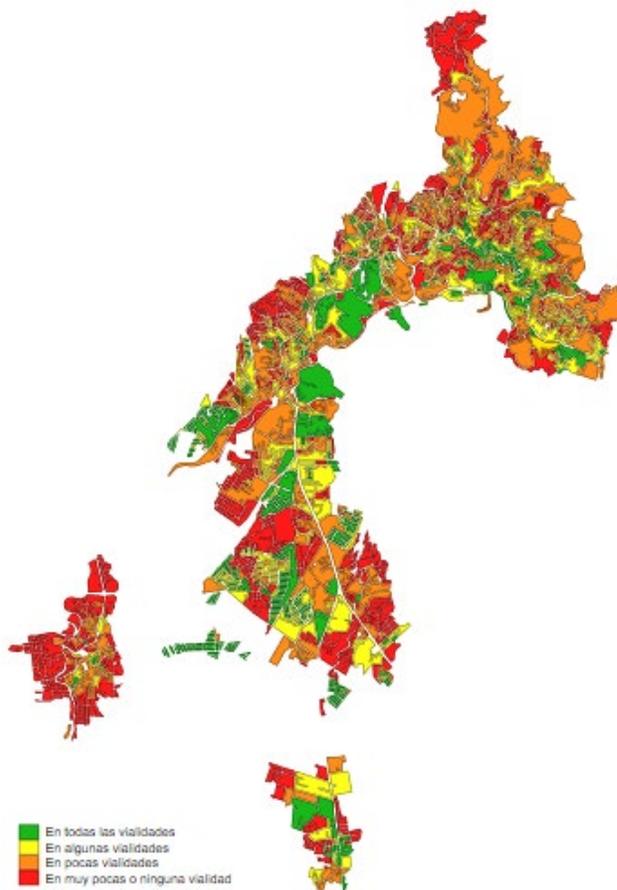
Mapa 7. Disponibilidad de infraestructura en vialidades a nivel manzana en el municipio de León, Gto.



Fuente: elaboración propia. Nota: los colores indican qué tan disponible es la infraestructura (calles, banquetas, guarnición, árboles, alumbrado público y letreros en las vialidades que comprenden las manzanas a nivel municipal.

En el municipio de León, puede observarse que gran parte de las vialidades que cuentan con disponibilidad de infraestructura en todas y/o casi todas de sus vialidades se encuentra en la zona centro del municipio. Mientras que, en el municipio de Guanajuato, puede observarse una distribución más uniforme de infraestructura. Y a simple vista pareciera que León tiene un mayor número de manzanas con poca infraestructura en pocas o ninguna de sus vialidades, sin embargo, en promedio tiene un mayor nivel de infraestructura (7.94) que Guanajuato (4.68)

Mapa 8. Disponibilidad de infraestructura en vialidades a nivel manzana en el municipio de León, Gto.



Fuente: elaboración propia. Nota: los colores indican qué tan disponible es la infraestructura (calles, banquetas, guarnición, árboles, alumbrado público y letreros en las vialidades que comprenden las manzanas a nivel municipal.

Para este estudio, también es importante comprobar si existen diferencias significativas entre los municipios metropolitanos y no metropolitanos. Para ello, se hizo un ejercicio similar al de las tablas pasadas donde se compara la presencia de los ocho elementos para medir la infraestructura básica en las vialidades tanto de municipios metropolitanos y no metropolitanos.

Tabla 7. Porcentaje de infraestructura básica según clasificación de vialidades en municipios metropolitanos y no metropolitanos

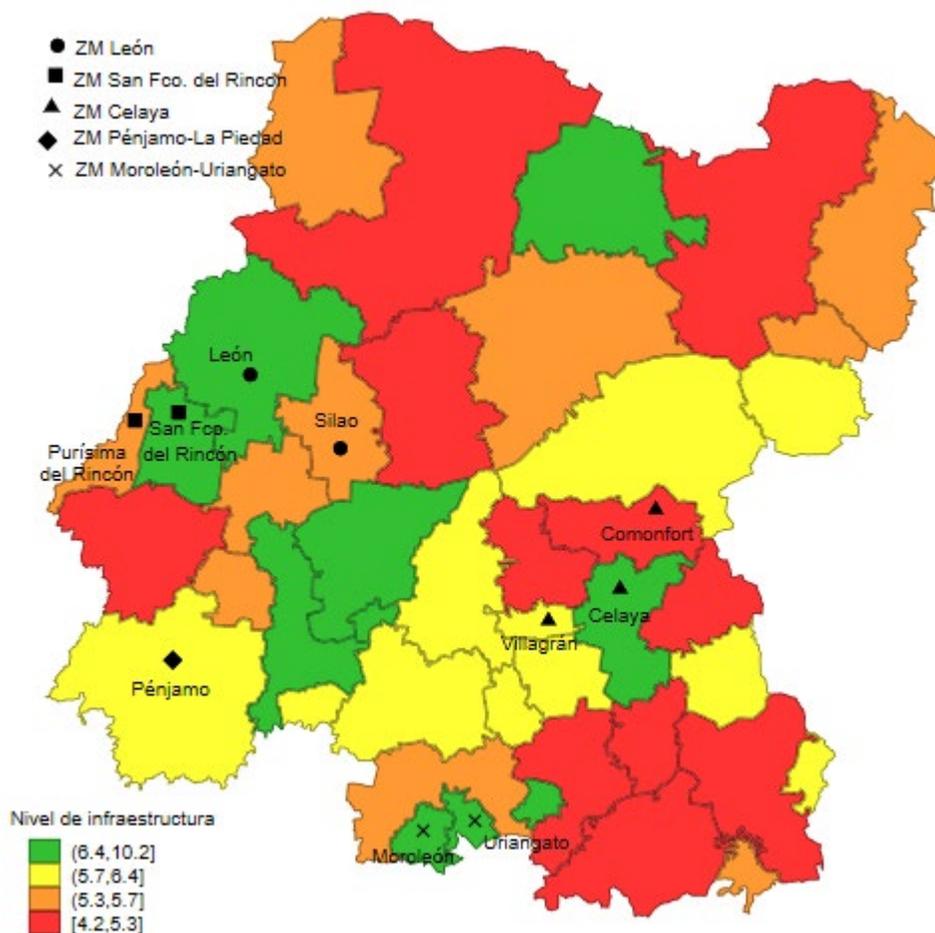
Tipo de infraestructura	Clasificación	Metropolitanos	No metropolitanos
Calle	Ninguna vialidad	22%	26%
	Algunas vialidades	39%	41%
	Todas las vialidades	39%	33%
Banqueta	Ninguna vialidad	29%	34%
	Algunas vialidades	37%	39%
	Todas las vialidades	35%	27%
Guarnición	Ninguna vialidad	33%	37%
	Algunas vialidades	36%	39%
	Todas las vialidades	30%	24%
Árboles	Ninguna vialidad	28%	35%
	Algunas vialidades	52%	51%
	Todas las vialidades	20%	14%
Rampa	Ninguna vialidad	77%	86%
	Algunas vialidades	17%	12%
	Todas las vialidades	7%	2%
Alumbrado	Ninguna vialidad	12%	12%
	Algunas vialidades	37%	42%
	Todas las vialidades	51%	47%
Letrero	Ninguna vialidad	34%	49%
	Algunas vialidades	44%	35%
	Todas las vialidades	21%	15%

Fuente: Elaboración propia

En todos los aspectos analizados como infraestructura básica es evidente que los municipios metropolitanos cuentan con un mayor porcentaje infraestructura en todas sus vialidades.

El tipo de infraestructura más recurrente en todas las vialidades de los municipios metropolitanos y no metropolitanos es el alumbrado; por el contrario, las rampas para personas con discapacidades son el tipo de infraestructura con menor presencia en todas las vialidades de ambos tipos de municipios.

Mapa 9. Nivel de infraestructura en municipios de zonas metropolitanas



Fuente: elaboración propia.

Para conocer el índice de desigualdad de infraestructura urbana en los municipios del estado de Guanajuato, se hizo un cálculo (ver apartado de metodología) con los datos disponibles sobre los siete elementos de infraestructura básica y se obtuvo la siguiente tabla.

Tabla 8. Desigualdad de infraestructura urbana a nivel municipal

Municipio	Índice de desigualdad en infraestructura
San Diego de la Unión	0.81
Doctor Mora	0.78
Cuerámara	0.77
Yuriria	0.76
Coroneo	0.76
Salvatierra	0.75
San Luis de la Paz	0.74
San Felipe	0.73
Jerécuaro	0.72
Apaseo el Grande	0.72
Acámbaro	0.71
Dolores Hidalgo	0.71
Apaseo el Alto	0.70
Ocampo	0.69
Uriangato	0.69
Tarimoro	0.69
Comonfort	0.68
Jaral del Progreso	0.67
Manuel Doblado	0.66
Santa Cruz de Juventino Rosas	0.65
Abasolo	0.65
Valle de Santiago	0.65
Romita	0.64
San José Iturbide	0.64
Moroleón	0.62
Purísima del Rincón	0.61
Huanímaro	0.61
San Miguel de Allende	0.60
Cortazar	0.60
Santiago Maravatío	0.60
Silao	0.60
Villagrán	0.59
Salamanca	0.59
Celaya	0.58
Pueblo Nuevo	0.56
Guanajuato	0.54
Pénjamo	0.51
San Francisco del Rincón	0.49
Irapuato	0.49
León	0.48
Tarandacua	0.21
Victoria	0.00

Fuente: Elaboración propia.

Nota: El índice nos muestra el nivel de desigualdad de infraestructura básica en las manzanas de casas habitación de cada municipio. Un mayor valor del índice muestra mayor desigualdad.

Vale la pena recordar que los municipios con mejor nivel de infraestructura son: Pueblo Nuevo (10.24), San Francisco del Rincón (8.24) y León (7.94); mientras que los municipios con menor nivel de infraestructura son Manuel Doblado (4.26), Salvatierra (4.53) y Jerécuaro (4.63). Sin embargo, al calcular el índice de desigualdad de infraestructura urbana, encontramos que los municipios con menor desigualdad son Tarandacua (0.21), León (0.48) e Irapuato (0.49). Los municipios con mayor desigualdad son San Diego de la Unión (0.81), Doctor Mora (0.78) y Cuerámara (0.77). Además, encontramos que a pesar de las diferencias que encontramos en los municipios que conforman ambos grupos (nivel alto y bajo en infraestructura); Pueblo Nuevo cuenta con un nivel medio de desigualdad (0.56), San Francisco del Rincón bajo (0.49) al igual que León (0.48). Mientras que Manuel Doblado tiene un nivel de desigualdad medio alto (0.66), Salvatierra (0.75) y Jerécuaro (0.72) medio alto.

Referencias

Cabrera, B. L. (2001). Segregación residencial y fragmentación urbana: los fraccionamientos cerrados en Guadalajara. *Espiral*, VII(20), 223–253.

Coyle McCabe, B. (2011). Homeowners Associations as Private Governments: What We Know, What We Don't Know, and Why It Matters. *Public Administration Review*, (July–August), 535–542.

Crump, J. (2002). Deconcentration by demolition : public housing , poverty , and urban policy. *Environment and Planning D: Society and Space*, 20, 581–596. <http://doi.org/10.1068/d306>

Davis, J., & Thornley, A. (2012). Urban regeneration for the London 2012 Olympics : Issues of land acquisition and legacy. *City, Culture and Society*, 1(2), 89–98. <http://doi.org/10.1016/j.ccs.2010.08.002>

Delgadillo, V. (2016). Selective modernization of Mexico City and its historic center. Gentrification without displacement? *Urban Geography*, 37(8), 1154–1174. <http://doi.org/10.1080/02723638.2015.1096114>

DiGaetano, a., & Strom, E. (2003). Comparative Urban Governance: An Integrated Approach. *Urban Affairs Review* (Vol. 38). <http://doi.org/10.1177/1078087402238806>

Garvin, M., & Bosso, D. (2008). Assessing the Effectiveness of Infrastructure Public – Private Partnership Programs and Projects. *Public Works Management & Policy*, 13(2), 162–178.

Governa, F., & Saccomani, S. (2009). Housing and Urban Regeneration Experiences and Critical Remarks Dealing with Turin Housing and Urban Regeneration Experiences and Critical Remarks Dealing with Turin. *International Journal of Housing Policy*, 9(4), 391–410. <http://doi.org/10.1080/14616710903357193>

Graham, S. (2009). *Disrupted Cities: When Infrastructure Fails* (Vol. 11). New York and London: Routledge. <http://doi.org/10.4324/9780203894484>

Harner, J., Jiménez Huerta, E., & Curz Solís, H. (2009). Buying Development: Housing and Urban Growth in Guadalajara, Mexico. *Urban Geography*, 30(5), 465–489. <http://doi.org/10.2747/0272-3638.30.5.465>

Heinrich, C. J., Lynn, L. E., & Milward, H. B. (2009). A state of agents? Sharpening the debate and evidence over the extent and impact of the transformation of governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, (20), 3–19. <http://doi.org/10.1093/jopart/mup03>

Kantor, P., & Savitch, H. V. (2005). How to Study Comparative Urban Development Politics: A Research Note. *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(1), 135–151. <http://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2005.00575.x>

- Kim, K. (2010). Urban Studies Housing Finance and Urban Infrastructure Finance, 34(10), 1597–1620. <http://doi.org/10.1080/0042098975367>
- Le Goix, R. (2005). Gated communities: Sprawl and social segregation in Southern California. *Housing Studies*, 20(2), 323–343. <http://doi.org/10.1080/026730303042000331808>
- Le Goix, R., & Vesselinov, E. (2013). Gated communities and house prices: Suburban change in southern california, 1980–2008. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(6), 2129–2151. <http://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2012.01139.x>
- Le Goix, R., & Vesselinov, E. (2013). Gated communities and house prices: Suburban change in southern california, 1980–2008. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(6), 2129–2151. <http://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2012.01139.x>
- Lowery, D. (2000). A Transactions Costs Model of Metropolitan Governance: Allocation Versus Redistribution in Urban America. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1), 49–78. <http://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024266>
- Mcfarlane, C., & Rutherford, J. (2008). Political infrastructures: Governing and experiencing the fabric of the city. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(2), 363–374. <http://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00792.x>
- Meza, O. D. (2015). Local Governments, Democracy, and Inequality: Evidence on the Political Economy of Inequality-reducing Policies in Local Government in Mexico. *State and Local Government Review*, 47(4), 285–296. <http://doi.org/10.1177/0160323X15627852>
- Monkkonen, P. (2012). Housing Finance Reform and Increasing Socioeconomic Segregation in Mexico. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(4), 757–772. <http://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01085.x>
- Monkkonen, P. (2016). Do Mexican Cities Sprawl ? Housing-Finance Reform and Changing Patterns of Urban Growth, 3638(December). <http://doi.org/10.2747/0272-3638.32.3.406>
- Moss, T. (2008). “Cold spots” of urban infrastructure: “Shrinking” processes in Eastern Germany and the modern infrastructural ideal. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(2), 436–451. <http://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00790>
- Müller, M. (2015). The mega-event syndrome: why so much goes wrong in mega-event planning and what to do about it. *Journal of the American Planning Association*, 81(1), 6–17. <http://doi.org/10.1080/01944363.2015.1038292>
- Nunn, S. (1996). Urban infrastructure policies and capital spending in city manager and strong mayor cities. *American Review of Public Administration*, 26(1), 93–112
- Pierre, J. (2005). Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities. *Urban Affairs Review*, 40(4), 446–462. <http://doi.org/10.1177/1078087404273442>
- Posner, P. W. (2012). Targeted Assistance and Social Capital : Housing Policy in Chile ’ s Neoliberal Democracy. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(1), 49–70. <http://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01059>

Sánchez, F. (2013). Mega-events and urban regeneration in Rio de Janeiro: planning in a state of emergency. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 5(2), 132–153. <http://doi.org/10.1080/19463138.2013.839450>

Satterthwaite, D. (2003). The Links between Poverty and the Environment in Urban Areas of Africa, Asia and Latin America. *ANNALS*, (November), 73–92. <http://doi.org/10.1177/0002716203257095>

Schindler, S. (2015). Governing the Twenty-First Century Metropolis and Transforming Territory. *Territory, Politics, Governance*, 3(1), 7–26. <http://doi.org/10.1080/21622671.2014.937453>

Siembieda, W. J., & Moreno, E. L. (1997). Expanding housing choices for the sector popular : Strategies for Mexico Expanding Housing Choices for the Sector Popular : Strategies for Mexico. *Housing Policy Debate*, 8(3), 651–677. <http://doi.org/10.1080/10511482.1997.9521270>

Thibert, J., & Osorio, G. A. (2014). Urban Segregation and Metropolitics in Latin America : The Case of Bogotá , Colombia. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(July), 1319–43. <http://doi.org/10.1111/1468-2427.12021>

Turok, I. (2016). Getting urbanization to work in Africa : the role of the urban land-infrastructure-finance nexus Getting urbanization to work in Africa : the role of the urban land-infrastructure-finance nexus. *Area Development and Policy*, 1(1), 30–47. <http://doi.org/10.1080/23792949.2016.1166444>

Turok, I., & McGranahan, G. (2013). Urbanization and economic growth: the arguments and evidence for Africa and Asia. *Environment & Urbanization*, 25(2), 465–482. <http://doi.org/10.1177/0956247813490908>

Williams, R. Y. (2004). *The Politics of Public Housing: Black Women's Struggles Against Urban Inequality*. Oxford University Press.

Referencias electrónicas

Gobierno del Estado de Guanajuato, Conoce Nuestro Estado, fecha de consulta: diciembre 2017. Disponible en: <http://www.guanajuato.gob.mx/nuestro-estado.php>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Conociendo Guanajuato, Séptima Edición, 2017. Fecha de consulta: diciembre 2017. Disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/conociendo/702825095673.pdf

Información Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gto/poblacion/default.aspx?tema=me>

Información disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ce/ce2014/doc/minimonografias/m_zmm_ce2014.pdf

**Retos Legislativo en México:
Una visión desde Guanajuato**

CONDICIONES INSTITUCIONALES PARA INCREMENTAR LA CAPACIDAD EN EL GOBIERNO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

Alex Ricardo Caldera Ortega | Laura del Refugio Ortega González

CONDICIONES INSTITUCIONALES PARA INCREMENTAR LA CAPACIDAD EN EL GOBIERNO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

Alex Ricardo Caldera Ortega | Laura del Refugio Ortega González

Introducción

Son varias las ideas que sirven de hilo conductor de este informe. La primera de ellas es la que plantea que, sólo fortaleciendo la capacidad del gobierno local, es decir, los instrumentos y mecanismos institucionales de un gobierno democrático (en términos de participación, rendición de cuentas y profesionalización) y el caudal de conocimientos, herramientas, técnicas y experiencias que amalgamen una gestión pública eficaz en los gobiernos municipales, es como se conseguirán resultados de desarrollo local. El planteamiento del que “el Gran Gobierno ha llegado para quedarse” cobra vigencia cuando las reformas de la administración pública de los últimos cuarenta años tendientes al “achicamiento” o adelgazamiento del Estado — mediante la privatización, desregulación y reorientación hacia la reducción de la política social — han tenido resultados que más bien disminuyeron la capacidad efectiva de gobierno, lo cual de alguna manera incrementaron las desigualdades sociales y profundizado la pobreza en la región.

Se trata igualmente de planteamientos que se adhieren conscientemente a una posición normativa abiertamente democrática que no sólo quiere acercar la distancia entre gobernantes y gobernados, sino que apuesta por ampliar los canales para que la sociedad sea partícipe y beneficiaria de las decisiones políticas en todos los órdenes de gobierno.

El fortalecimiento de los gobiernos municipales es clave para la consolidación no sólo de la vida democrática en términos institucionales, sino de la consecución de desarrollo local en todas sus facetas, es decir, a democracia de los ciudadanos.

Guanajuato se caracterizado por una vocación municipalista, incluso a través de la innovación institucional en materia de participación ciudadana, planeación del desarrollo, gestión administrativa. Desde el Legislativo se ha impulsado una Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato reconocida como de vanguardia en el país, pero aún hay mucho para desde este ordenamiento jurídico encabezar el fortalecimiento de la capacidad institucional de esta instancia de gobierno, haciéndola más accesible al ciudadano, con garantías de control y rendición de cuentas efectivo, con servidores públicos profesionales, y unas prácticas de gestión acordes a un sector público que se enfrenta a varios retos presupuestarios, de gestión de personal, materiales de información y de orientación estratégica. La hipótesis que impulsamos es que a mayor capacidad institucional, mayor posibilidad de diseñar políticas públicas que impacten en el desarrollo local.

El informe aborda un enmarque teórico sobre la idea de capacidades institucionales, un diagnóstico de los gobiernos municipales en México sobre este enfoque y se hace una actualización del Índice de Calidad del Gobierno Municipal con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales de 2017. Así mismo se hacen recomendaciones específicas de reforma a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato para precisamente fortalecer capacidades institucionales de los gobiernos locales de esta entidad.

LAS TRANSFORMACIONES POLÍTICAS QUE HACEN RELEVANTE LA IDEA “CAPACIDAD DE GOBIERNO CON EL DESARROLLO LOCAL”

En los albores del siglo XXI, las transformaciones en lo político en México han traído consigo una nueva relación entre capacidad de gobierno y desarrollo. Tal aseveración la podemos constatar en visibles transformaciones de nuestro sistema político:

- Antes, las grandes decisiones sobre cuestiones políticas y económicas eran concebidas como asuntos “internos del gobierno”, hoy, los gobiernos están obligados a actuar con transparencia y responsabilidad y, sobre todo, con la participación de la sociedad;
- Hoy, poco a poco ha desaparecido la desconfianza en la forma de elegir a nuestros gobernantes, lo que ha tendido a la competitividad real, ocasionado la pluralización de los espacios de decisión en toda la estructura política del país; Los programas, proyectos y obra pública tienden a ser más entendidos como parte de un proceso de planificación, y ya no como caprichos o concesiones de los ejecutivos en turno¹;
- Hoy, hay un proceso de discusión más evidente entre diversos actores sociales interesados en los asuntos públicos que exigen ser tomados en cuenta, e incluso proponen acciones concretas;
- Existe una ciudadanía que exige sea tomada en cuenta más allá de las urnas electorales, pide información y mecanismos claros para participar más activamente en las decisiones importantes que afectan su vida cotidiana.

La exigencia de estos cambios ha sido a partir de grandes tendencias de cambio político que se vienen sucediendo no sólo en México o Latinoamérica, sino en todo el mundo, donde el papel del Estado y del gobierno ha tenido que transformarse para adecuarse a la nueva realidad (Cabrero y Nava 1999). Estas tendencias son:

1. Procesos de modernización económica que comenzaron a presionar fuertemente sobre los niveles de eficiencia de la gestión pública, en este sentido, la dinámica del mercado y el valor de la eficiencia comenzaron a imponerse como prerrequisito no sólo deseable, sino básico para la sobrevivencia de las agencias gubernamentales;
2. La dificultad para seguir conceptualizando la acción gubernamental como resultado de un todo coherente uniforme y monolítico. La realidad impuso esquemas de diferenciación entre las agencias gubernamentales, especialización por sectores, fragmentación de programas y políticas, buscando un impacto más certero a través de la focalización de las acciones de gobierno;
3. Una creciente necesidad de incorporar a diversos agentes no gubernamentales en las decisiones públicas para hacerlas aceptables y moldeables a las preferencias de los ciudadanos. Esto se tradujo en la necesidad de incorporar una nueva fisonomía en las agencias gubernamentales que generara mayores niveles de credibilidad y confianza del público en lo gubernamental.

Este escenario puso a los diferentes gobiernos, de distinto orden –federal, estatal y municipal–, ante el desafío de adoptar nuevas formas de organizar, gestionar y dirigir los asuntos públicos. Particularmente ahora se empieza a hablar de un esquema de actuación inspirado en la teoría de la Nueva Gestión Pública (NGP), la cual exige que se empiece a “gobernar” desde la administración pública teniendo clara una misión coherente con una realidad social que demanda una estructura capaz de adaptarse rápida y continuamente e influir en el desarrollo.

¹ Esto ha ocasionado dos fenómenos interesantes. Por un lado, el de los gobiernos yuxtapuestos, en donde observamos convivir a un ejecutivo federal (presidente de la república) emanado de un partido político, con ejecutivos estatales (gobernadores) de diferentes partidos, o estos mismos ejecutivos con presidentes municipales también de distintos partidos. Y por otro, el de los gobiernos divididos, en donde encontramos a ejecutivos (ya sea en el ámbito federal o estatal) de un partido político, cohabitando con legislaturas (congresos) conformadas con mayorías de partidos opositores.

Pero incluso más allá, se habla que el gobierno de una sociedad democrática debe ser configurada a partir de un esquema de gobernanza, es decir, de mayor cooperación entre el propio “Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Mayntz, 2000).

DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA A UN ENFOQUE DE GOBERNANZA

La NGP enfatiza en las ventajas de promover una administración pública orientada a resultados y en la creación de valor público, a diferencia de la orientación tradicional que hace hincapié en los procedimientos y los procesos de gestión (Curnill y Ospina, 2003: 12). La construcción de una administración pública dirigida a resultados es uno de los pilares esenciales de la reforma del Estado. Uno de los supuestos de tal idea consiste en que dirigir la gestión hacia resultados, genera dinámicas positivas que redundan en un mejor desempeño y una apertura hacia la sociedad. La orientación hacia los resultados va más allá del control de los recursos públicos y de la legalidad, pretende entender por qué las cosas han ocurrido de ese modo y por qué ha sido posible alcanzar lo que se buscaba.

Lo anterior se logra con la instauración de sistemas de evaluación del desempeño de la gestión que se preocupen por el uso eficiente de los recursos, la calidad de los productos y servicios que ofrece, la satisfacción de las necesidades de los usuarios, y la efectividad en el logro de los objetivos del desarrollo. Pero por otro lado se ha llegado a un momento en que lo anterior se ha visto también rebasado —en el sentido de considerarlo insuficiente— por una exigencia de ‘democratizar la administración pública’. Lo anterior sólo se logra estructurando formas de dirección de la sociedad o de gobierno más horizontales, interactivas y asociativas (Aguilar, 2006: 68). El enfoque de gobernanza pues, hace énfasis en la coordinación y la cooperación entre sociedad, Estado, privados, procurando que los arreglos institucionales aseguren la rendición de cuentas y el control de la discrecionalidad en la acción pública, en una configuración del sistema político donde la sociedad será el centro del desarrollo.

Incrementar la capacidad de gobierno figura en la agenda de la reforma del Estado en México, principalmente con la intención de reforzar su impacto en el desarrollo integral de las personas. Incrementar la capacidad de gobierno se visualiza como instrumento político de modernización del Estado, de consolidación de la institucionalidad, de fortalecimiento de la democracia, todo ello en términos de responsabilización (responsiveness), control y transparencia de la gestión, así como de rendición de cuentas (accountability). Incluso, también se le ve como contribución a la generación de ciudadanía, particularmente mediante procedimientos que involucren a la sociedad en la formulación de los objetivos, la operación de las políticas y en la evaluación de los resultados de las acciones del gobierno.²

Para que impacte la actividad del gobierno en el desarrollo (local), se requieren nuevas formas de articulación entre el Estado y la sociedad civil para buscar materializar los valores sociales.³

LA RELEVANCIA DE LA ACCIÓN PÚBLICA LOCAL EN LA CONSECUCCIÓN DE OBJETIVOS DEL DESARROLLO

Los nuevos arreglos institucionales necesarios para conseguir un mayor impacto en el desarrollo a través de la acción pública requieren también un nuevo fundamento que plantee una redistribución del poder. Como una manera de generar un “contra flujo a los procesos de concentración del poder” que suceden de manera global y metanacional, los cuales están produciendo que las decisiones que afectan

² Según teóricos como Donald F. Kettl, la base de lo que él llama “la revolución global de la gestión pública” está en la búsqueda de respuestas a las preguntas acerca de cómo ahora pueden los gobiernos producir mejores políticas y servicios con menos recursos fiscales. Él encuentra la respuesta en el uso de incentivos del mercado para combatir las patologías de las burocracias tradicionales; conectarse mejor con los ciudadanos; crear programas que sean más efectivos y que respondan a las necesidades reales de la población; mejorar su capacidad para crear y monitorear políticas públicas. Todos ellos mecanismos para que el gobierno mejore su capacidad para cumplir lo que ha prometido en términos de servicios y desempeño (Aguilar, 2006: 17).

³ La evaluación de la gestión y las políticas públicas da esta posibilidad sólo si se visualiza como instrumento que sistematice las experiencias de todos los involucrados, es decir, la evaluación requiere la introducción de la perspectiva de los protagonistas de la acción, más que como meros informantes, como partícipes en los procesos de reflexión y aprendizaje sobre la gestión (Aguilar, 2006: 20).

la vida de los ciudadanos se toman cada vez más alejadas de sus centros de convivencia cotidiana, es imperante la promoción de que el auténtico bienestar colectivo tiene que darse en la dimensión de lo local (Arredondo 1999: 547).

Tanto para Toqueville como para Weber, el sistema de relaciones que se establece entre los miembros de la comunidad hace de ella la base primaria del orden social y político del gobierno local, es decir, los cimientos para mantener un estado adecuado de efectividad en la acción pública, y dada la proximidad entre gobernantes y gobernados, un equilibrio de gobernabilidad democrática por la posible incorporación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.

La reactivación de local deberá partir en primera instancia considerando la dimensión política. Se trata de la respuesta institucional para la crisis de legitimidad ocasionada por la globalización que ha alejado los centros de decisión de los lugares donde muchas veces tienen efectos directos las propias decisiones sin tomar en cuenta a los afectados. Es así que la cesión de competencias o soberanía local se justifica a partir de razones de legitimidad procedimental como por razones de principios democráticos.

Otras dimensiones que permiten identificar la revaloración de lo local y que son necesarias de resaltar aquí, son por un lado la dimensión económica y la dimensión cultural. La primera se refiere a que el desarrollo local se puede entender como una reacción de las comunidades que han quedado total o parcialmente marginadas del desarrollo económico, generados de acuerdo con la lógica de los flujos de inversión de la economía de mercado. Este modelo de desarrollo evidentemente ha producido varias desigualdades territoriales, dejando marginadas a varias localidades, y dejando a los actores locales con poca capacidad de acción para escapar de esos procesos. Por su parte la dimensión cultural, llama a la reivindicación de lo local a partir de la importancia de dos elementos: en primer lugar, de que la comunidad local sigue siendo uno de los objetos principales de orientación psicosocial para la creación y mantenimiento de las identidades culturales, y, en segundo lugar, la consideración de que las redes sociales primarias que establecen los individuos están en primera instancia, en el ámbito local, incluso en el vecinal.

Los procesos de descentralización política y administrativa que produjo la aceptación de muchas de estas perspectivas —por lo menos en México desde 1983—, y que vino acompañada de la perspectiva neoliberal del redimensionamiento del Estado, donde el achicamiento del gobierno, la liberalización del mercado y la privatización fueron el eje de la política gubernamental, mostraron pronto ciertas limitaciones. Como lo señala Mauricio Merino para el caso mexicano, poco tiempo después saltó a la vista la debilidad de las instituciones locales en el sistema federal centralizado, pues en el gobierno local normalmente se carecía de la capacidad física, institucional y humana para recibir con certidumbre y de manera más adecuada las nuevas responsabilidades que esa descentralización suponía (Merino, 1996: 358).

El incremento de la capacidad del gobierno local en muchos sentidos se soslayó, persistiendo en muchas ocasiones la visión homogeneizadora de los gobiernos centrales, al tratar de implementar políticas decididas desde ahí y asumidas y aceptadas por los compromisos internacionales, quedando todavía pendiente el incrementar las competencias reguladoras, promotoras y sancionadoras de los gobiernos locales.

La limitación institucional que al parecer sigue siendo la más evidente y sentida por la generalidad de los gobiernos locales es la relativa a las haciendas municipales, ya que los recursos se siguen distribuyendo de manera inequitativa entre los distintos órdenes de gobierno, y la relación de dependencia por parte de los gobiernos locales a los gobiernos centrales es importante y asfixiante para los primeros (y hasta para los segundos).

Todo lo anterior, tanto lo que se refiere a las perspectivas que hacen considerar a lo local como el espacio adecuado y en el que se inicia la construcción de los escenarios de gobernabilidad tanto en el orden nacional como internacional, así como las limitaciones actuales del espacio local para lograr ese estado de equilibrio en el gobierno de la sociedad, son el marco para la construcción del modelo de análisis empírico que permitan evaluar el estado de gobernabilidad “democrática” precisamente en el espacio local.

BÚSQUEDA DEL EQUILIBRIO DE LOS “SUBSISTEMA INSTITUCIONALES” COMO ELEMENTO EVALUATIVO DE LA GOBERNABILIDAD LOCAL

Una vez presentados y discutidos los elementos esenciales que sirven de soporte a la propuesta analítica que tiene en el centro de su interés la evaluación de la capacidad de gobierno, enseguida se explica el modelo que servirá de estructura para el análisis empírico de realidades concretas en el ámbito local.

Es aceptable la consideración de que un buen gobierno es aquel que “procura la articulación entre eficiencia, eficacia y legitimidad” (Cabrero y Nava, 1999: 22). Los gobiernos actuales encuentran una gran dificultad para articular estas tres dimensiones y mantener el equilibrio entre ellas, especialmente debido a la escasez de recursos, la incapacidad institucional y la fragmentación política de la sociedad.

Otra propuesta analítica ‘tripartita’ sobre la consideración del buen gobierno, es la que hace Carlos Matus (1987, 1994), la cual argumenta que un gobierno tendrá más márgenes de acción efectiva si articulan las variables que componen lo que él llama el “triángulo de gobierno”: el proyecto de gobierno, conjunto de propuestas y objetivos gubernamentales estructurados a partir del conjunto de creencias, valores que los integrantes del gobierno comparten y se materializan en planes, programas gubernamentales concretos; la capacidad de gobierno que Matus identifica asociada a la capacidad de dirección, conducción, administración y vigilancia (control y regulación) que el gobierno posee a partir del acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades del equipo de gobierno, pero también a partir de las capacidades institucionales, organizacionales con las que cuenta dicho actor; y la gobernabilidad del sistema, la cual se percibe más como una relación entre el peso de las variables que controla o no controla el actor gubernamental durante su gestión, evidentemente sobre las variables de su proyecto de gobierno, así como la influencia sobre dichas variables, es decir, el grado y el peso con que comparte tales controles con otros actores del sistema político. La gobernabilidad también podría ser considerada a nivel de consecución de resultados valorados positivamente por una sociedad determinada, tales como el bienestar social, el desarrollo y crecimiento económico, el abatimiento de la pobreza y la inequidad social o la sustentabilidad medioambiental.

La interrelación entre estos tres elementos a considerar por el gobierno es fuerte, y la determinación de una afecta a las demás. La gobernabilidad (los resultados positivos para la sociedad) del sistema será mayor, si los objetivos del gobierno son alcanzables y sus capacidades de gobierno son altas.

Observando que los modelos propuestos tratan de determinar de igual manera cuáles son los elementos que determinan un buen gobierno o un estado gobernable del sistema político, es posible relacionar los modelos con todos los argumentos expuestos en anteriores apartados e identificar la existencia de tres subsistemas que están en constante interrelación uno con otro, lo cual explica de una forma completa todo el proceso de elaboración de políticas públicas, y además, da la posibilidad de identificar el impacto de esta configuración en indicadores de desarrollo local.

La eficacia gubernamental tiene que ver con los mecanismos institucionales del gobierno para el cumplimiento de las competencias y responsabilidades otorgadas por mandato constitucional o integrado en el proyecto de gobierno, así como de la satisfacción equitativa de las demandas sociales. Todo este conjunto de ideas, valores y creencias (expresadas en metas y objetivos concretos de políticas, planes y proyectos) constituyen lo que sería un subsistema de ideas.

La eficiencia gubernamental está relacionada con los mecanismos institucionales que permiten, en la relación insumo/producto, mantener bajos los costos en la producción de satisfacción de demandas ciudadanas o el llevar a cabo la acción de gobierno, lo cual es un “prerrequisito de sobrevivencia” gubernamental (Cabrero y Nava, 1999). Precisamente la procuración de la eficiencia sólo es posible mediante la articulación efectiva de las capacidades institucionales del gobierno, es decir, la adecuada articulación de los procesos de gestión y control, las capacidades organizacionales e individuales (estructuras y funciones) y el conjunto de reglas (leyes, reglamentos, contratos, títulos de concesión o de servicio, etcétera). El conjunto anterior constituye lo que se identifica como el subsistema de gestión.

Por último, la legitimidad del régimen político relacionada con la existencia —por lo menos en una parte considerable de la población— de consenso hacia la acción gubernamental o la generalidad de sus

mandatos, tiene que ver también con el manejo efectivo del conflicto, la negociación y el acuerdo entre los actores políticos relevantes, y en general, con la idea de que el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a la sociedad, además de orden y estabilidad al mismo sistema político (es decir, gobernabilidad propiamente dicha). Se hace referencia al aspecto político de la relación entre sociedad y gobierno, en la que, por un lado, la legitimidad del gobierno podrá ser incrementada a través de permitir mayor participación ciudadana, a la vez de procurar mecanismos de atención de la demanda de sectores sociales específicos y actuar de manera responsable frente a la ciudadanía y las demás instituciones estatales (accountability). Todas esas interrelaciones en el sistema político de actores relevantes (grupos sociales, partidos, instituciones estatales, organizaciones privadas, etcétera), estructuras y conjunto de reglas formales e informales del proceso de hechura de políticas públicas, constituyen lo que en conjunto se conoce como el específico subsistema político.

La articulación de estos tres subsistemas, que en conjunto forman parte del sistema político local mayor, puede proporcionar elementos analíticos empíricos para evaluar el impacto de la transformación institucional sobre el desempeño gubernamental en periodos de tiempo determinados. El cambio institucional del entorno o de alguno de los elementos internos de estos subsistemas puede presionar sobre la necesidad de transformación de los demás elementos institucionales por los que están compuestos, y esto a su vez, incidir sobre el desempeño de alguna de las variables a considerar para la evaluación del desempeño gubernamental. Así, se estaría pues, ante el funcionamiento de un sistema dinámico y complejo de interrelaciones que explican la acción del gobierno y la producción de políticas públicas.

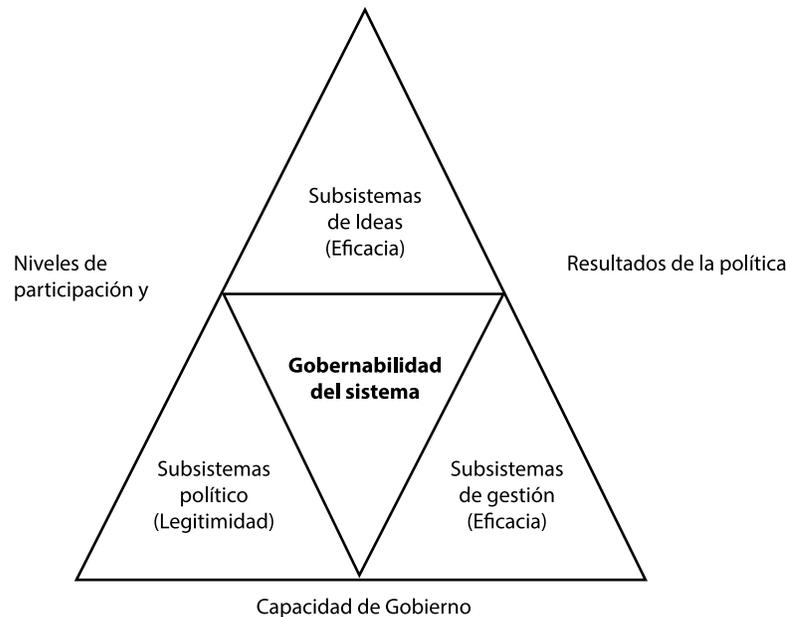
La interrelación entre estos subsistemas puede ser evaluada a partir de una serie de variables, observando su desempeño en periodos de tiempo determinados por cada caso particular. Este conjunto de variables es:

- La capacidad de gobierno;
- Niveles de participación y de cooperación;
- Resultados de la política en el desarrollo.

La capacidad de gobierno es la relación del subsistema de gestión con el subsistema político —es decir, la efectiva capacidad de manejo o timoneo (steer)—. Esta dimensión hace referencia a las diferentes formas utilizadas por el actor gubernamental para administrar sus asuntos, tanto los que la ciudadanía le ha delegado, los que los grupos del interés le han presionado atender, los que están bajo su responsabilidad constitucionalmente o a partir de la integración de su proyecto de gobierno hecho desde la campaña política. Aquí son evaluadas las capacidades del gobierno de dirección, gerencia, administración y control (regulación) sobre las metas y objetivos. Se presupone capacidades del gobierno diferenciadas dependientes de arreglos institucionales vigentes en tiempo y espacio entre los actores del sistema. El diagnóstico de esta parte se hace a partir de la configuración organizacional del gobierno, de las capacidades institucionales que le otorga el marco regulatorio concreto, los sistemas y procesos de trabajo internos, así como de las capacidades personales de funcionarios responsables.

La niveles participación y la coordinación son significativas en el análisis, pues éstas se relacionan tanto con el subsistema político — por ser específicamente la sociedad civil organizada, los actores económicos, los grupos de interés o los partidos, actores relevantes en el proceso de hechura de políticas—, como con el subsistema de ideas, por ser precisamente la arena política de las instituciones del Estado en lugar legítimo de las luchas por los ideales, proyectos y los intereses de cada uno de los actores involucrados. La forma de acercarse a esta categoría de análisis es a partir de la consideración de la participación efectiva que los ciudadanos han hecho en el proceso de toma de decisiones, a través de mecanismos formales o informales (institucionalizados o no) que el marco institucional específico permite. Así como los niveles e instrumentos de cooperación con todos estos grupos de interés y partidos políticos que intervienen de manera relevante en los problemas públicos. La intención es la evaluación de los mecanismos permanentes de interacción con la ciudadanía, los grupos de interés y los partidos, de los métodos de consulta, de opinión, participación y cooperación, los cuales introducen permanentemente los procesos de ajuste, negociación y acuerdo entre sociedad y gobierno. Como resultado de estos arreglos institucionales necesarios para gobernar, se estará revisando pues, el grado de legitimidad como marco de referencia de efectividad de las acciones gubernamentales.

Los *resultados de la política en el desarrollo* se refieren tanto a la eficiencia como la eficacia producto del funcionamiento del subsistema de gestión del gobierno en articulación con el subsistema de las ideas. Aquí, se miden los impactos concretos sobre la gestión (eficiencia) y los resultados (eficacia) de la acción de gobierno particular (política pública, programa o servicio público), comparando avances o retrocesos, producto de la transformación institucional, con respecto al alcance de las metas y objetivos del proyecto de gobierno.



Elaboración propia.

Figura 1. Articulación de los subsistemas institucionales que funcionan para la generación de gobernabilidad democrática en sistemas políticos locales.

Resultados de la política, participación y coordinación, así como la contribución del actor gubernamental a la gobernanza con su propia capacidad, son elementos analíticos que en conjunto engloban el análisis general de la gobernabilidad del sistema político local. El cambio en cada una de estas variables se identifica a partir de las transformaciones del marco institucional el cual se va sucediendo de forma incremental a través del tiempo, de forma más clara en específicas ‘momentos críticos’ de quiebre institucional. El equilibrio gobernable será distinto, por lo tanto, en cada una de estas etapas segmentadas alrededor de cada coyuntura. Y su evaluación sólo será posible a partir de la revisión de la evolución de cada una de esas variables a través del tiempo y de la recreación del proceso de toma de decisiones y negociación entre los actores involucrados.

Por *gobernabilidad* generalmente se entiende un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y la capacidad del sistema político para responder de manera legítima y eficaz (Camou, 2001). Esta definición básica hace referencia a todas las relaciones conceptuales antes descritas. Primero, la gobernabilidad es un estado ‘institucional’ de equilibrio entre demandas y respuestas en sistemas políticos dinámicos, el cual está en constante presión por parte de sus actores relevantes (individuales y colectivos, así como gubernamentales y no gubernamentales), lo cual puede en un momento dado hacer perder dicho equilibrio, y entonces, generar “crisis de gobernabilidad”; segundo, se está haciendo referencia a un conjunto ‘complejo’ de relaciones entre actores, agentes políticos y sujetos sociales los cuales tienen sus propias estrategias y proyectos, capaces de realizar actos desestructurantes de voluntades y de cambio; tercero, estas estrategias y proyectos de los distintos actores y agentes políticos, corresponden a valores, creencias y percepciones sociales específicas, y que en conjunto con los diferentes grados y formas de organización de estos actores, son elementos relativos a una sociedad concreta y están configurados por un patrón histórico de vinculación entre gobernantes y gobernados, entre gobierno y ciudadanía, entre Estado y sociedad (Campu, 1999); y por último como ya se dijo anteriormente, esa diversidad de actores y agentes políticos, hace que la consideración sobre la dirección de la sociedad

se empiece a dejar de considerar menos con ‘el Gobierno’ y se comience a ser entendido más bajo un esquema de gobernanza, es decir, como un “proceso mediante el cual los actores de la sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlas: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2006: 90).

La gobernabilidad democrática se explica pues, a partir de que “los gobiernos hagan lo correcto y trabajen en la puesta en práctica de las acciones que se proponen, y en las que se esperan deben cumplir” pero en un esquema de cooperación, coordinación y co-decisión con la sociedad civil y los actores del mercado (Ramírez Kuri, 1999: 294).

Las instituciones políticas propias de la gobernabilidad serán en este sentido todas aquellas reglas (mecanismos formales e informales), rutinas y valores (percepciones y creencias) que relacionadas entre sí ‘adecuadamente’ en un momento determinado, configuran ese estado de equilibrio del sistema.⁴ Y si la gobernabilidad designa una propiedad o cualidad que nos indica ‘grado de gobierno’ que se ejerce en una sociedad. El tipo de instituciones que le darán significado positivo a la gobernabilidad serán únicamente las más apegadas al paradigma democrático.

Este modelo puede resultar útil para la racionalidad imperante en Latinoamérica, pues, se puede entender a la gobernabilidad como un ‘estado institucional’ en equilibrio que alcanza el sistema político entre demandas (ciudadanas) y respuestas (por parte del aparato gubernamental). La gobernabilidad es un concepto que engloba las demás variables resaltadas aquí, pues éste es un término más general que incorpora todo aquello que surge en el campo de las relaciones sociales del sistema político, del ejercicio de la democracia, de las formas de participación y representación social y de la legitimidad que deben generar las acciones gubernamentales —todo esto como elemento normativo mayor—, es decir, alcanzar un estado de gobernabilidad democrática desde lo local.

LA IDEA DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL*

Desde hace más de dos décadas, después de las reformas neoliberales y de una etapa de intensa crisis en el mundo (2007-2014), se ha instalado en el debate público y académico con mayor fuerza la revalorización del Estado como actor clave para el desarrollo político, económico y social de los países (BID, 2014) (Fukuyama, 2013). Esta revalorización viene acompañada de una creciente demanda ciudadana para que el Estado atienda sus necesidades de manera más efectiva, oportuna y transparente. En este contexto, surge el tema de la capacidad institucional. ¿En qué medida es un Estado capaz?, ¿Cuáles son las fuerzas que intervienen para mejorar la capacidad de un Estado?, ¿Cómo medir esa capacidad estatal? ¿Cómo mejorar las capacidades?, son algunas de las preguntas que emergen de esta reflexión.

A raíz de este planteamiento, surgen varias ideas asociadas a la capacidad de gobierno (Rosas, 2008):

- La capacidad de gobierno es un proceso a través del cual individuos, grupos, instituciones, organizaciones y sociedad mejoran sus habilidades para identificar y alcanzar los desafíos del desarrollo de manera sostenible.
- Es también el proceso a través del cual individuos, grupos, organizaciones, instituciones y sociedades mejoran sus habilidades para desempeñar funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos, entender y abordar sus necesidades de desarrollo en un sentido más amplio y en forma sostenible.
- Inversión en capital humano, instituciones y prácticas [...] que permiten a los países alcanzar sus metas de desarrollo.

⁴ Por instituciones retomamos la concepción de Andreas Schedler (1999: 472)“ [...] son patrones de comportamiento estables y valuados, patrones regularizados de interacción, padrones compartidos de expectativas, las reglas del juego, colecciones de reglas y rutinas, organizaciones formales, reglas y procedimientos informales, restricciones sociales, sistemas de incentivos, metaestructuras, sistemas cognitivos compartidos, rutinas cuasinaturales, equilibrios de comportamiento, etc.”

* Apartado elaborado por Laura Ortega González

Actualmente, la capacidad de las instituciones del sector público está relacionada con la gobernanza.

El punto de partida es un marco más amplio y dinámico, en donde el papel del Estado con relación a la resolución de los problemas públicos afecta la forma y el contenido de las responsabilidades de las agencias públicas, en palabras de Rosas (2008). Esta capacidad se construye a partir de la diversidad, autonomía, pluralismo, interdependencia entre las organizaciones en el sistema. Lo que significa promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales (Ospina, 2002).

El concepto capacidad institucional no se limita al aparato organizacional, sino que se amplía al ámbito institucional, a las reglas del juego formales e informales, a los procesos o prácticas que establecen los comportamientos de los actores y restringen sus actividades y expectativas, y a la gobernanza.⁵

En este sentido, este concepto se interpreta de diversas maneras, según Rosas (2008) existen categorías como “capacidad indicada”, “capacidad efectiva”, “capacidad como producto o resultado de un proceso” o “capacidad como proceso”.

En el caso de la “capacidad indicada” hace alusión al potencial para cumplir tareas. Autores como Joel Migdal (citada por Rosas, 2008) la define como la capacidad que poseen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad. Sikink, citado por la misma autora, la define como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales; Oslak, también citado por Rosas, la explica como la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción del valor público, sorteando las restricciones, condiciones y amenazas de su contexto.

En el caso de la “capacidad efectiva”, se encuentran definiciones de Reppeto (citado por Rosas), la cual hace referencia a la aptitud del aparato administrativo de plasmar en las políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social.

La definición sobre “capacidad como producto o resultado de un proceso”, la define Hilderbrand y Grindle, Land, Burns y Ospina (citados por Rosas), como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Savitch, la entiende como la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. Finalmente, la “capacidad como proceso”, se refiere a los esfuerzos por mejorar la capacidad. En este caso se tiene a Weiss (citado por Rosas, 2008) quien pone énfasis en la capacidad transformativa del Estado, entendiéndola como la habilidad para adaptarse a los shocks y las presiones externas; Chávez y Rayas, la proponen como el desarrollo de la estructura de toda institución que le permita asumir sus responsabilidades de manera ordenada y coordinada, en corto, mediano y largo plazo.

El Banco Mundial comienza a plantear la calidad de gobierno a partir del concepto de la gobernanza, en donde se propuso construir una serie de herramientas metodológicas para que los países puedan crear condiciones para un desarrollo integral (Zurbriggen, 2011). En este concepto se identifican los rasgos de la gobernanza encaminados a una medición a partir del establecimiento de objetivos en la gestión pública.

Desde la postura de la capacidad institucional relacionada con los efectos esperado (término de “capacidad como producto”). Este enfoque se entiende que la capacidad institucional se refiere a la existencia de mecanismos institucionales que aseguran la eficiencia en el trabajo de gobierno y que permite la entrega efectiva de los bienes y servicios públicos a la ciudadanía (La Porta et, al. 1999: 3). Sin embargo, el tercer enfoque: “capacidad como procedimiento”, hace énfasis más a las cualidades de la institución al momento de ejercer su autoridad.

⁵ Según North (1993: 54), las instituciones son ideadas por los hombres para regular y limitar sus actuaciones en los marcos de una sociedad. Dentro de estas restricciones se consideran las reglas formales, tales como la normatividad legal, los reglamentos y manuales de conducta, así como las informales, las cuales se vinculan a los comportamientos, ideas, creencias, actitudes y valores.

En este contexto, Rosas (2008) propone una guía en donde retoma algunas aportaciones de los enfoques que se han mencionado para utilizar este enfoque de evaluación de capacidades institucionales a través de dos subtipos o componentes: político y administrativo.

- 1) *Capacidad política*, se refiere a la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan el contexto nacional e internacional.
- 2) *Capacidad administrativa*, alude a las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales. Resaltan dos dimensiones: la primera enfocada a los recursos humanos y la segunda a la organización (Rosas (2008,128).

Para este análisis, la idea de capacidad institucional se empata con la propuesta de la “calidad del gobierno”. El concepto de calidad del gobierno se recupera de Guillermo Cejudo y Dionisio Zabaleta (2009 y 2010) quienes definen como “la interacción del conjunto de atributos (tanto de arquitectura institucional como de prácticas de gestión) dirigidos a controlar la discrecionalidad en el ejercicio del poder” (Cejudo y Zabaleta, 2009: 1). Es decir, se define la calidad del gobierno en función de las características inherentes al aparato político y administrativo del gobierno que permiten que los procedimientos gubernamentales se lleven a cabo en condiciones de equidad e imparcialidad. Esta definición, como lo señalan los propios autores mencionados, permite evaluar al gobierno por los elementos propios de la función gubernamental, concentrándose en las condiciones que propician una acción de gobierno apegada a la legalidad y con prácticas fundadas en planteamientos técnicos de los resultados obtenidos o del estado que guardan los servicios y políticas públicas.

El análisis de la calidad del gobierno permite identificar si la administración municipal cuenta con el potencial para desempeñarse efectivamente y, en ese sentido, estar en mejores posibilidades para diseñar políticas públicas que impacten en el desarrollo humano. De este modo, es posible establecer que incluso un gobierno municipal que cuente con una gran cantidad de recursos económicos, materiales y humanos, si no desempeña sus funciones con los elementos de calidad gubernamental, estará contribuyendo a disminuir el valor de los resultados de sus acciones. Por el contrario, un gobierno municipal que cuente con diversas limitaciones en cuanto a recursos, pero se desempeñe con calidad, podrá contar con perspectivas de desarrollo en el mediano y largo plazo.

PROBLEMAS MÁS COMUNES EN TORNO A LA CAPACIDAD DE GOBIERNO EN MUNICIPIOS DE GUANAJUATO

Este diagnóstico se hace a partir de una combinación los enfoques cuantitativo y cualitativo. Por un lado, con los resultados del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales de 2011 (CNGMD), llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se construyó un Índice de Calidad del Gobierno Municipal (ICGM) siguiendo como base la propuesta de Guillermo Cejudo y Dionisio Zabaleta (2009 y 2010), adaptando la construcción de dicho índice a partir de las posibilidades de información que da el instrumento del INEGI (2011 y 2017) y a la especificidad del diseño en cuanto a la dimensión de arquitectura institucional de los gobiernos locales, ya que la propuesta original se concentró en gobiernos estatales. De manera paralela se asumieron dos estrategias para recoger información cualitativa de dos regiones del estado de Guanajuato, la del corredor industrial (Apaseo el Grande, Celaya, Irapuato, León, Purísima del Rincón, Romita, San Francisco del Rincón, Santa Cruz de Juventino Rosas, Salamanca, y Silao), y del norte del estado (Atarjea, Diego de la Unión, Doctor Mora, Ocampo, Santa Catarina, San Felipe, San José Iturbide, San Luis de la Paz Tierra Blanca, Victoria y Xichú): primero se realizaron 30 entrevistas a funcionarios de gobiernos locales de estos municipios, y segundo, se realizaron 16 talleres en los que participaron igualmente funcionarios, actores de la sociedad civil y empresarios locales haciendo un diagnóstico en torno a la acción de los gobiernos locales y su potencial impacto en el desarrollo local. Estos ejercicios se realizaron entre 2011 y 2014 (véase Caldera, 2016). Este informe se concentra en la parte cualitativa, pues la revisión del ICGM se aborda en el apartado respectivo.

El trabajo en talleres con funcionarios municipales de Guanajuato ratificó estas ideas en una evaluación de la capacidad institucional centrado en las áreas de planeación de los gobiernos locales. Enseguida se sintetiza el diagnóstico general realizado por funcionarios municipales participantes en los talleres participativos:

- La administración pública municipal no trabaja con políticas públicas, sino con proyectos aislados, programas que más bien responden a demandas inmediatas.
- El problema es la desarticulación de las acciones de las dependencias y al gran margen de autonomía que se les da a sus titulares, quienes sólo reproducen su propia lógica “política” de gestión.
- Prevalece la lógica fragmentada dentro de la gestión municipal de que cada quien hace con su propio presupuesto lo que quiere sin estar articulado a la planeación del desarrollo.
- Cada programa-proyecto tiene su lógica de operación, no estandarizados, no integrales, sin medir impactos.
- Los mecanismos de control de la gestión no están consolidados (sistemas de evaluación del desempeño).
- Dependencias como Obras Públicas no tienen padrones de colonias sin pavimentar (sólo ejemplo), su única información son las peticiones de los ciudadanos desarticuladas, no hay trabajo de campo.
- El principal problema es la falta de continuidad en las políticas, la reinversión de la gestión cada 3 años.
- El ingreso, y la promoción de los funcionarios públicos no es a través de un sistema de carrera o de mérito.
- Las áreas de planeación estratégica se ven limitado y constreñidas por factores endógenos a la gestión municipal principalmente: visión de actores poderosos económicamente que se ven afectados o beneficiados por el rumbo que definan los instrumentos de política del desarrollo urbano.
- A pesar de que hay una conciencia de la necesidad de una planeación integral, está resulta difícil en la práctica.
- No hay quien se le reconozca el papel de coordinador técnico, que ayude a tomar decisiones más racionales y apoye en identificar los impactos sociales.
- Se trabaja bajo principios de planeación estratégica, pero no de seguimiento y transversalidad.

EL ÍNDICE DE CALIDAD EL GOBIERNO MUNICIPAL

Los gobiernos municipales en México tienen baja capacidad institucional para enfrentarlos las importantes atribuciones que le da la norma constitucional⁶. Esos retos referidos a servicios públicos básicos, dependiendo del contexto de cada municipio, se suman demandas sociales y políticas derivadas de las necesidades y problemas públicos ubicados en cada territorio y perfil poblacional.

Como vimos en el apartado anterior el concepto de capacidad institucional hace referencia a la pauta del ejercicio gubernamental configurado a partir de ciertos diseños institucionales, prácticas y recursos que le posibilitan o impiden obtener ciertos resultados referidos al desarrollo local (véase Caldera 2014).

⁶ Nos referimos a los establecido en el artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (CEUM).

A partir de este empate, entre la propuesta de calidad del gobierno con la de capacidad institucional, se propone la construcción de un **Índice de Calidad del Gobierno Municipal (ICGM)**. La propuesta de un número compuesto está construida a partir de los componentes constitutivos de la idea de “calidad del gobierno”, propuesta por Cejudo y Zabaleta (2009, 2010): Por un lado, la arquitectura institucional, y por otro, las prácticas de gestión. Entendiéndose la primera como una serie de atributos gubernamentales sobre el ejercicio del poder, tales como “reglas claras para el acceso al servicio público y de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia”. Y la segunda como el “conjunto de procesos, prácticas y políticas que dichos atributos facilitan y potencian al interior del gobierno, es decir, gestión financiera y de capital, recursos humanos e informáticos y la orientación estratégica del sector público” (Cejudo y Zabaleta, 2010: 89).

El Subíndice de Arquitectura Institucional (SIAI) es un subindicador compuesto creado a partir de la operacionalización de las dimensiones antes descritas (transparencia, rendición de cuentas, reglas de acceso al servicio público y participación ciudadana), tratado cuantitativamente, con la intención de comparar los resultados para cada una de estas dimensiones en el orden nacional a partir de los resultados del CNGMD 2011 de INEGI.

El cálculo de dicho subíndice se realiza con la ponderación como se indica enseguida:

$$\text{Subíndice de Arquitectura Institucional} = \text{IT} (0.30) + \text{IRC} (0.30) + \text{IRASP} (0.10) + \text{IPC} (0.30)$$

Cuadro 1. Subdimensiones analíticas de la Arquitectura Institucional.

Indicador de Transparencia (IT)	Se refiere a el acceso ciudadano, oportuno, suficiente, y garantizado a información relativa al desempeño de las funciones públicas.
Indicador de Rendición de Cuentas (IRC)	Se refiere a la existencia de mecanismos que sirvan de proceso para que el servidor público esté obligado a presentar evidencia sobre sus procedimientos, tareas y resultados.
Indicador de Reglas de acceso al servicio público (IRSP)	Se refiere a los mecanismos de ingreso y ascenso en la función pública con criterios meritocráticos y objetivos basados en su capacidad profesional.
Indicador de Participación ciudadana (IPC)	Se refiere a la existencia y funcionamiento de instancias de representación directa de ciudadanos para ser consultados por la gestión municipal e incidir en el proceso de toma de decisiones, implementación y/o evaluación de políticas públicas

Fuente: Elaboración propia a partir de Cejudo y Zabaleta (2009, 2010).

Para el cálculo del Subíndice de Prácticas de Gestión (SIPG) se consideró la siguiente ponderación, tomando en cuenta básicamente la calidad y disponibilidad de la información:

$$\text{Subíndice de Prácticas de Gestión} = \text{IGF} (0.10) + \text{IGRH} (0.30) + \text{IGTI} (0.30) + \text{IOE} (0.30)$$

Cuadro 2. Subdimensiones analíticas de las Prácticas de Gestión.

Indicador de Gestión Financiera (IGF)	Se trata de la identificación de un nivel apropiado de distribución de recursos de acuerdo a las prioridades estratégicas y el gasto del dinero de forma efectiva, incluye la relación positiva entre gestión de recursos propios frente a los obtenidos por transferencia del gobierno federal.
Indicador de Gestión de Recursos Humanos (IRH)	Un sistema de gestión de recursos humanos de calidad debería generar procesos de diagnóstico y planeación acerca de las necesidades de nuevo personal, además de favorecer esquemas de capacitación y motivación de la planta burocrática existente de tal manera que, en el mediano plazo, se cuente con el personal capacitado suficiente para enfrentar las diversas tareas de gobierno .
Indicador de Gestión de la Información (IGI)	En una dimensión interna es el vehículo para recabar, procesar, mantener y difundir la información generada por cada organización. Hacia fuera del gobierno, la gestión de la información se centra a de los procesos para transmitir información de la organización a otros actores gubernamentales (ya sean informes, reportes, bases de datos, etcétera) y a los ciudadanos (páginas web, mecanismos de acceso a la información, comunicación social, etcétera).
Indicador de Orientación Estratégica (IOE)	Supone, por un lado, la existencia de mecanismos de evaluación del desempeño de los anteriores subsistemas de gestión en el logro de los objetivos de gobierno, y por otro, se refiere a la existencia de instrumentos de planeación que permitan una visión de largo plazo, con su respectivo cálculo de riesgos y oportunidades externas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cejudo y Zabelta (2009, 2010).

El cálculo general del indicador compuesto incluye cálculo específico para cada indicador en lo individual para ambas subdimensiones del Índice de Calidad del Gobierno Municipal (ICGM). La ponderación de cada uno de los indicadores se decidió entre los investigadores de la Universidad de Guanajuato en función de la calidad de información disponible último Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2017). Como se ve adelante, se reconoce que las diferentes versiones del CNGMD de INEGI no son comparables, en ese sentido en este informe final sólo presentamos los resultados de la última versión.

La información que alimenta cada uno de los indicadores fueron elegidos del propio CNGMD 2017, con referencia en el primer ejercicio hecho de esta propuesta (Caldera 2014), integrando varias respuestas a preguntas del cuestionario contestado por funcionarios públicos de 2,442 gobiernos municipales y 16 gobiernos delegacionales del Distrito Federal.

La normalización de los valores de cada indicador se realizó de tal forma que fueran tendientes a encontrar el valor que les corresponde en la escala de “cero” a “uno”.

$$x_i = \frac{z_i - z_{min}}{z_{max} - z_{min}} \times 100$$

Dónde:

x_i = El indicador del municipio i

z_i = El valor natural o bruto del indicador del subtema del municipio i

z_{\max} = El valor máximo del indicador del subtema del municipio i

z_{\min} = El valor mínimo del indicador del subtema del municipio i

Y la integración del ICGM por cada municipio (i) se da en una simple suma de las dos subdimensiones normalizadas equitativamente para que en conjunto también nos dé un solo valor entre cero y uno:

$$ICGM_i = (SIAI \times 0.5) + (SIPG \times 0.5)$$

Se trata de un número índice que nos permite identificar precisamente las capacidades institucionales de los gobiernos municipales analizados.

Enseguida se aborda la base de datos con la que se trabajó, es decir el CNGMD de INEGI.

EL CENSO NACIONAL DE GOBIERNOS MUNICIPALES Y DELEGACIONALES DE INEGI

Según el INEGI (2015), El Censo Nacional a Gobiernos Municipales y Delegacionales (CNGMD) tiene como objetivo generar información estadística y geográfica de la gestión y desempeño de las instituciones públicas que integran a la Administración Pública Municipal y Delegacional, específicamente en las funciones de gobierno, seguridad pública, justicia municipal, agua potable y saneamiento, residuos sólidos urbanos y medio ambiente, con la finalidad de que dicha información, se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional en los referidos temas de interés nacional. Tiene cuatro ediciones levantadas hasta el momento: 2011, 2013, 2015 y 2017.

En ese sentido nos propusimos hacer un análisis de consistencia para identificar su potencialidad compatibilidad en cada una de sus ediciones para ser aplicado en el índice de Calidad del Gobierno Municipal que hemos propuesto. En ese sentido se hizo el siguiente ejercicio:

Proceso de análisis de la fuente de información

Se revisaron los siguientes tres levantamientos del Censo Nacional de Gobierno: 2013, 2015 y 2017.

1. Consistencia de la información

Identificación de las variables vs preguntas utilizadas en el primer cálculo (2011)

1. Pertinencia

Identificación de nuevas (ausencia) y mejores preguntas

1. Redundancia

Revisión de las preguntas que miden lo mismo.

Características de la fuente de información

Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI).

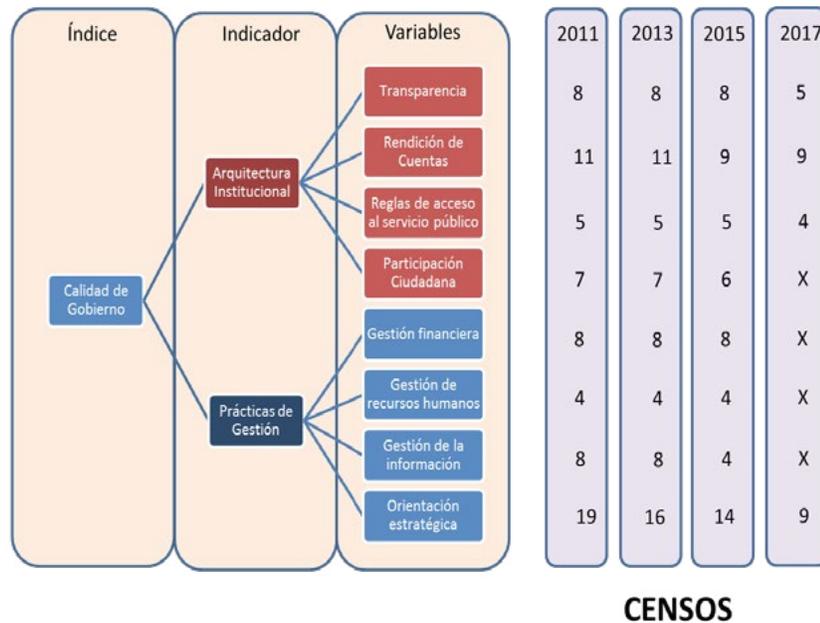
El CNGMD tuvo como objetivo solicitar, recopilar y difundir información estadística y geográfica sobre gestión y desempeño de las instituciones públicas de los gobiernos municipales y delegacionales en su función de gobierno: 2011 y 2013.

Generar información estadística y geográfica de la gestión y desempeño de las instituciones públicas que integran a la Administración Pública Municipal y Delegacional, específicamente en las funciones

de gobierno, seguridad pública, justicia municipal, agua potable y saneamiento, residuos sólidos urbanos y medio ambiente: 2015.

Generar información estadística y geográfica de la gestión y desempeño de las instituciones públicas que integran a la Administración Pública Municipal y Delegacional, específicamente en las funciones de gobierno, recursos humanos, tecnología e informática, planeación y gestión territorial, seguridad pública, justicia municipal, agua potable y saneamiento, residuos sólidos urbanos y medio ambiente: 2017.

Análisis de la información



Como se puede observar en el gráfico anterior hay compatibilidad en 90% de las preguntas de los tres primeros censos, sin embargo, en el de 2017 la situación cambia y la incompatibilidad es menor, la cual sólo llega al 35%.

RESULTADOS DEL ANÁLISIS

1. Consistencia de la información

Se identifica inconsistencia principalmente en el Censo 2017, ya que el formato de la pregunta cambió, y otras no fueron incluidas.

1. Pertinencia

Es necesario definir otras variables de algunas dimensiones que pueden describir mejor el indicador.

1. Redundancia

Se identificaron algunas variables (preguntas) que no aportan y son redundantes.

- Es evidente que la riqueza de los Censos y otros proyectos con que cuenta el INEGI son valiosos, pero no suficientes para lograr el análisis que en este caso se pretende.
- Se está explorando la posibilidad de contar con una fuente de información alternativa.
- Es importante contar con una estrategia de información (calidad en los registros administrativos) que permitiera que la información que se produce directamente en las instituciones pudiera contar con las características básicas para ser utilizada con un enfoque estadístico y de análisis, y no solo administrativo como actualmente se utiliza.

Lamentablemente, los censos no son iguales entre sí, por lo que el cálculo del ICGM para cada uno de ellos no podría hacerse para hacer series temporales que ayudarán a comparar resultados. En ese sentido, en seguida presentamos los resultados generales del último censo para una visión general de los municipios del país, y en particular de Guanajuato.

El ICGM 2017

Los estadísticos básicos del conjunto de subdimensiones y componentes con cada uno de ellos se identifican en el siguiente cuadro:

Cuadro 3 Estadísticos básicos del ICGM

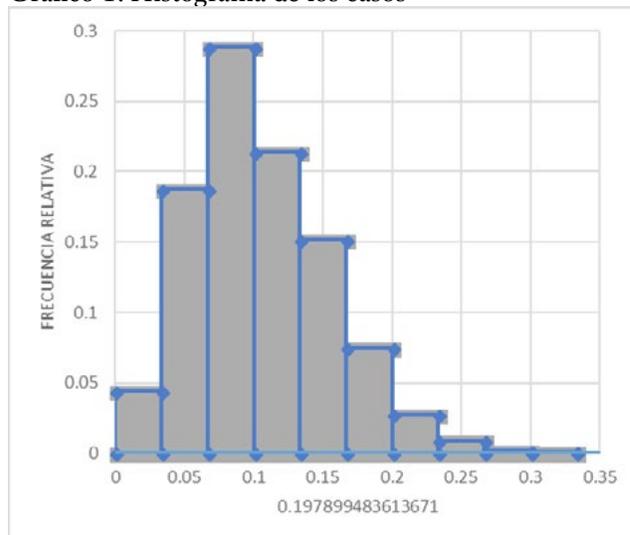
Estadístico	IT	IRC	IRASP	IPC	IAI	IGF	IRH	IGTI	IOEG	IPG	ICGM
No. de observaciones	2457	2457	2457	2457	2457	2457	2457	2457	2457	2457	2457
Mínimo	0.018	0.000	0.000	0.000	0.005	0.015	0.003	0.006	0.000	0.007	0.006
Máximo	1.187	0.245	0.060	0.293	0.431	0.288	0.275	0.288	0.257	0.246	0.323
1° Cuartil	0.073	0.015	0.000	0.000	0.060	0.070	0.112	0.078	0.014	0.068	0.069
Mediana	0.156	0.036	0.000	0.115	0.090	0.168	0.205	0.081	0.039	0.106	0.098
3° Cuartil	0.250	0.069	0.012	0.149	0.135	0.221	0.218	0.153	0.071	0.144	0.136
Media	0.187	0.049	0.010	0.101	0.102	0.150	0.165	0.101	0.052	0.107	0.105
Varianza (n-1)	0.022	0.002	0.000	0.005	0.004	0.006	0.006	0.005	0.002	0.002	0.002
Desviación típica (n-1)	0.149	0.045	0.014	0.073	0.061	0.079	0.078	0.072	0.050	0.049	0.049

Fuente: Elaboración propia

La dispersión en cada uno de los componentes es alta (0.049) y la media se ubican en niveles considerados básicos, considerando la estandarización a la unidad (es decir, a 1). Esta media en el ICGM es igual a 0.105, es decir, cercano al 10% de su potencial en esta edición del ICGM con datos del **CNG-MD de INEGI 2017**.

Otra forma de representar la ubicación de los casos es a través de un histograma de frecuencias como el que sigue:

Gráfico 1. Histograma de los casos



Limite inferior	Limite superior	Frecuencia
0	0.03334236	109
0.03334236	0.06668471	460
0.06668471	0.10002707	709
0.10002707	0.13336943	526
0.13336943	0.16671178	372
0.16671178	0.20005414	184
0.20005414	0.2333965	68
0.2333965	0.26673885	21
0.26673885	0.30008121	5
0.30008121	0.33342356	2

Fuente: Elaboración propia

La mayoría de los casos, el 80% está entre un rango que va 0.0333 y 0.1667 del ICGM analizado. El análisis de correlaciones también indica datos interesantes, pues confirma asociaciones entre los componentes de los subdimensiones.:

Cuadro 4. Correlaciones del ICGM 2017

Variables	IT	IRC	IRASP	IPC	IGF	IRH	IGTI	IOEG
IT	1	0.334	0.083	0.274	0.306	0.080	0.381	0.375
IRC	0.334	1	0.168	0.195	0.334	0.250	0.421	0.395
IRASP	0.083	0.168	1	0.039	0.027	0.093	0.084	0.193
IPC	0.274	0.195	0.039	1	0.257	0.071	0.243	0.321
IGF	0.306	0.334	0.027	0.257	1	0.155	0.451	0.359
IRH	0.080	0.250	0.093	0.071	0.155	1	0.200	0.150
IGTI	0.381	0.421	0.084	0.243	0.451	0.200	1	0.353
IOEG	0.375	0.395	0.193	0.321	0.359	0.150	0.353	1

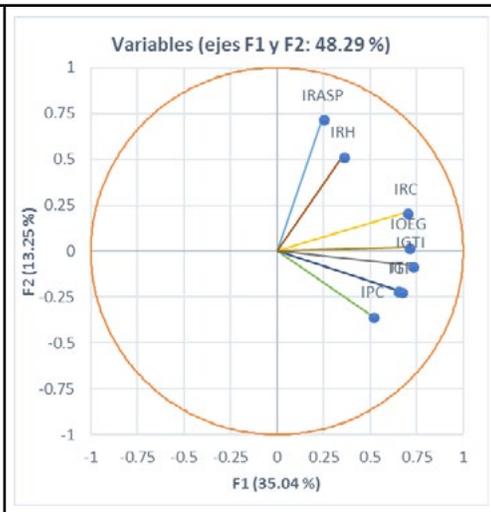
Fuente: Elaboración propia

Ninguna de las correlaciones aparece como significativas, pero destacan el valor positivo entre variables como la del Índice de Transparencia y el Índice de Rendición de Cuentas con la Gestión de Tecnologías de la Información y la Orientación Estratégica del Gobierno, así como éstas dos últimas con la Gestión Financiera.

Por su parte el análisis de componentes principales nos confirma el peso equilibrado de las variables, salvo los del Índice de las Reglas de Acceso al Servicio Público y el de Gestión de Recursos Humanos, pues del conjunto de preguntas es el que más bien débil, ya que los funcionarios no contestan sobre las condiciones de acceso y permanencia en el servicio público.

Cuadro 5. Análisis de Componentes Principales

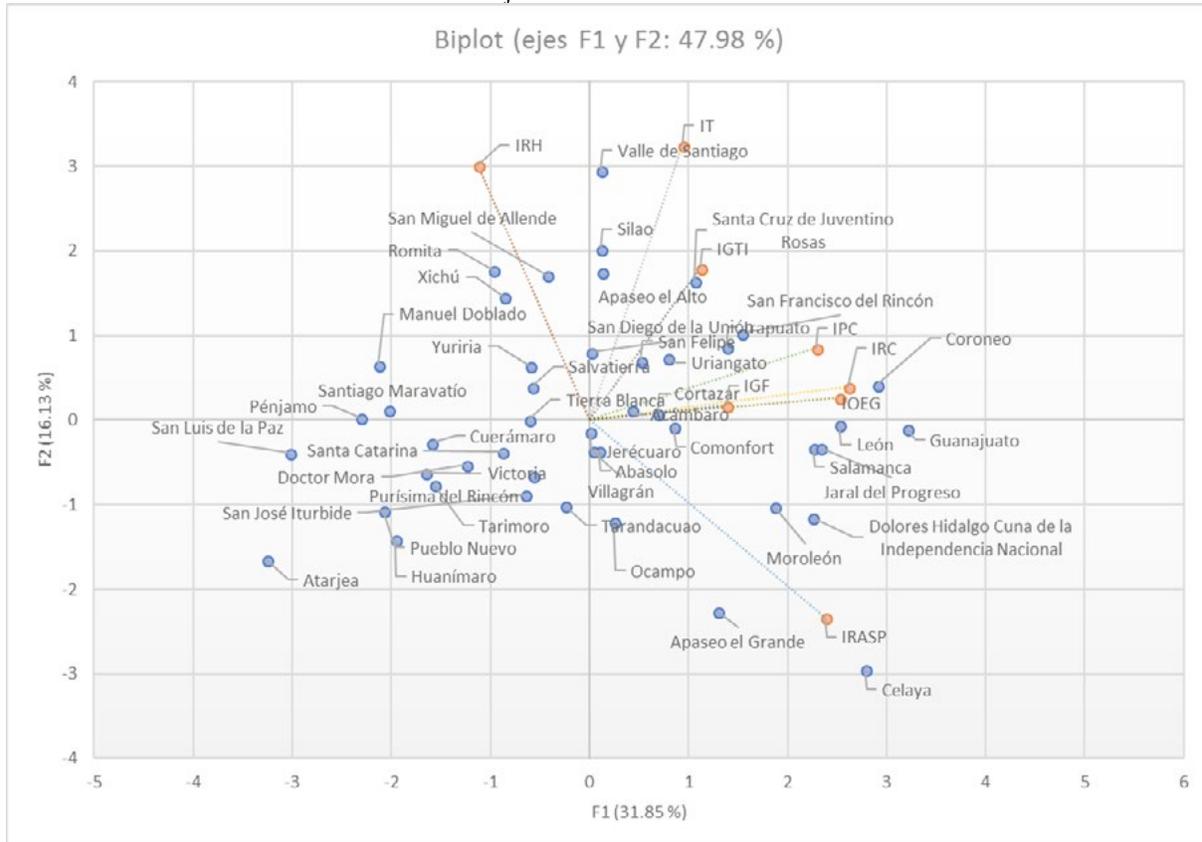
	F1	F2	F3
IT	0.385	-0.208	-0.186
IRC	0.414	0.205	0.114
IRASP	0.145	0.702	-0.584
IPC	0.305	-0.342	-0.270
IGF	0.397	-0.213	0.202
IRH	0.211	0.504	0.631
IGTI	0.431	-0.076	0.193
IOEG	0.422	0.020	-0.249



Fuente: Elaboración propia

El análisis de componentes principales también nos ayuda para ubicar los casos concretos en un mapa al lado de las variables que los identifican. Los casos de los municipios de Guanajuato resultarían ubicados de la siguiente manera:

Gráfico 2. Ubicación de los casos de Guanajuato



Fuente: Elaboración propia

La posición gráfica de los municipios de Guanajuato, de acuerdo en su resultado para el ICGM 2017, se puede ver como sigue,

Gráfico 3. Comparación de ICGM para los municipios de Guanajuato

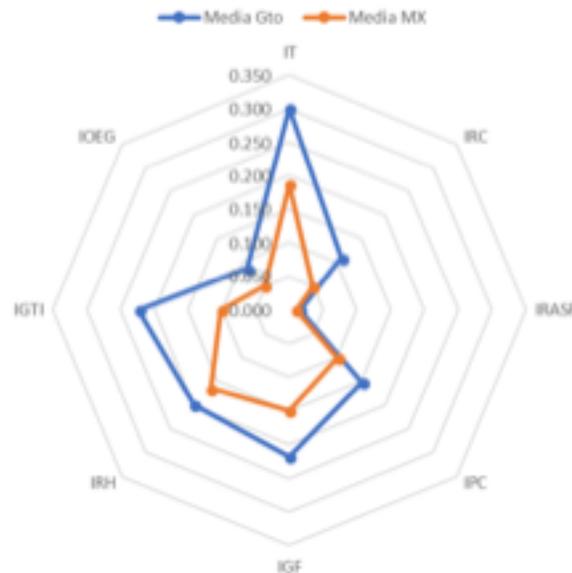


Fuente: Elaboración propia

Los mejores 10 lugares son para Valle de Santiago, Irapuato, Coroneo, Silao, Sta. Cruz de Juventino Rosas, Apaseo el Alto, Guanajuato, León, Dolores Hidalgo y Romita. Y los cinco últimos a Pénjamo, San Luis de la Paz, Huanímaro, Pueblo Nuevo y Atarjea.

Si comparamos las medias de cada una de las dimensiones tanto de resultados nacionales, con los de Guanajuato, obtenemos una visión donde la entidad sale con mejores resultados en cada una de las variables de las subdimensiones del ICGM.

Gráfico 4. Comparación de medias del ICGM Nacional-Guanajuato.



Fuente: Elaboración propia

Los mejores resultados en Guanajuato son para el índice de transparencia, el de gestión de tecnologías de la información, así como los índices de rendición de cuentas y participación ciudadana. También hay resultados positivos en los de gestión de recursos humanos y gestión financiera.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA A PARTIR DEL TRABAJO EN LOS TALLERES

El trabajo colaborativo en los talleres de trabajo con funcionarios municipales arrojó las siguientes recomendaciones de política abordados por dimensión de la idea aquí manejada de calidad gubernamental:

Transparencia

Pasar al siguiente escalón de la transparencia (reformas de segunda generación).

Supuestos en la implementación

- La transparencia también incluye los de consulta para la toma de decisiones.
- Así como normas y procedimientos para administrar los recursos públicos
- Al interior de la gestión municipal deben estar claros los controles internos, así como las sanciones y responsabilidades por el no cumplimiento con el ciudadano en la entrega de información en tiempo y forma.
- Un sistema accesible y sencillo, ampliamente difundido, de información confiable, relevante y oportuna.
- Promover un único punto de acceso a los datos, de acceso en línea, para lo que se conoce hoy como “gobierno abierto”, donde se publiquen los datos públicos con unos estándares estableci-

dos facilitará la lectura mecánica, la interrelación con otra información y su reutilización.

- Conectar el sistema de transparencia municipal en un sistema de control externo concurrente y posterior a la ejecución, calificado e independiente, que verifique y evalúe la eficacia y eficiencia de los sistemas de administración, información y control interno, así como los resultados de la gestión.
- Semestralmente se recomienda publicar un informe sobre la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas municipales, así como de la integridad de los funcionarios.

Rendición de cuentas

Contar con un sistema de rendición de cuentas que aporte seguridad y certidumbre sobre las decisiones y acciones del gobierno local. El acto de rendir cuentas debe ser a la vez una justificación a la acción, así como un acto de responsabilidad pública del funcionario ante el ciudadano.

Supuestos en la implementación

- Debe comprender tanto la dimensión de rendir cuentas sobre el uso eficiente y responsable de los recursos y apego al marco legal, como la rendición de cuentas sobre los resultados de las políticas públicas.
- En este sentido, no basta el control sobre los recursos y la acción en el marco de la ley que normalmente ejercen las contralorías internas, sino que se hace necesario montar todo un sistema de gestión por resultados, preferentemente operado por las Unidades de Planeación (principalmente por con autonomía como la que actualmente cuentan los Institutos de Planeación Municipal de la región), con un sistema de indicadores y mecanismos de participación ciudadana claros.
- Instaurar un sistema de presupuestación, formulación y evaluación basado en la gestión por resultados.
- De manera trimestral, se recomienda generar un informe que sea evaluado y validado por el cabildo y los Consejos de Participación Ciudadana, de manera mínima sobre las siguientes dimensiones de análisis:
 - Total de ingresos percibidos y las fuentes de esos ingresos.
 - Descripción de los gastos, montos y su justificación.
 - La inversión realizada, describiendo los programas, obras, montos asignados y ejecutados. Impacto de la inversión en los ciudadanos.
 - Formular el presupuesto municipal de egresos con participación de los ciudadanos, al menos en las partes que si decida el cabildo (implantación de los llamados Presupuestos Participativos).

Reglas de acceso al servicio público

Materializar un servicio civil de carrera que incluya que la contratación, despido y la promoción de los funcionarios se haga de acuerdo con la capacidad, el profesionalismo y los resultados de su desempeño. El objetivo es que los puestos sean ocupados por quienes acrediten las mejores aptitudes profesionales y de vocación de servicio a la ciudadanía.

Supuestos en la implementación

- La implementación requiere la integración de cuatro subsistemas:
 - 1) Selección e ingreso.- Dar claridad de los niveles organizacionales que entrarán en el sistema

de Servicio Civil de Carrera, basado en principios de equidad en la evaluación y proporcionalidad de requerimientos de conocimientos ad hoc para cada puesto.

2) Desarrollo personal.- Diseñar un sistema de mejora potencial, con posibilidades de incremento salarial y profesional con base al mérito y al esfuerzo. El complemento de la evaluación del mérito, es la capacitación y la consideración de la antigüedad.

3) Evaluación del desempeño.- La posibilidad de evaluar el desempeño para promocionar al funcionario debe ser sistemático, de por un año el ciclo. Las reglas sobre las que se evaluará el funcionario también deben estar establecida en un reglamento sobre desempeño de funcionarios públicos, así como la integración de equipos evaluadores.

4) Capacitación y certificación.- La capacitación debe ser el eslabón para la movilidad del personal y la evaluación del desempeño. La capacitación certificada debería ser clave en el ascenso de puestos, así como el de la permanencia.

- Habrá que identificar y diseñar criterios para que las vacantes, en sus diferentes niveles jerárquicos y momentos, sean puesto a concurso externo o para concurso exclusivo de miembros de la burocracia actual.

Participación Ciudadana

El objetivo es fomentar el trabajo colaborativo entre consejos municipales, titulares de las dependencias y comisiones del ayuntamiento, con el fin de promover la participación ciudadana mediante la transversalidad de acciones que incidan en la toma de decisiones, la implementación de las políticas y acciones, así como en la contraloría social.

Supuestos de implementación

- El Ayuntamiento debe tener atribuciones claras para fomentar la participación ciudadana en toda la administración pública municipal.
- La selección de los ciudadanos todos los consejos (directivos, consultivos o de contraloría social) en que tienen participación ciudadana debe ser con la mediación de un comité ciudadano de selección que proponga los integrantes al Ayuntamiento considerando atributos principalmente de experiencia en el área respectiva, autonomía y no tener conflicto de intereses con la o las dependencias con las que tendrá que relacionarse.
- Dos son los consejos ciudadanos que deben tener atribuciones de coordinación de las demás instancias de participación ciudadana: los Comités de Planeación del Desarrollo (COMPADE-MUN) y los Consejos de Contraloría Social del municipio.

Gestión financiera

Lograr mayor autonomía financiera con respecto de los órdenes estatal y federal, a través de mayor generación de ingresos propios.

Supuestos de implementación

- Es necesario pensar más allá de las fórmulas de financiamiento tradicionales y que obviamente no estén fuera de la ley (innovación).
- La visión para encontrar fórmulas innovadoras y fuentes alternas debe rebasar el panorama cortoplacista de los tres años de gestión, y pensar en horizontes más amplios (responsabilización).
- La contratación de deuda, debe pensarse en los instrumentos financieros que estén a la medida del municipio, no sólo de acuerdo a sus posibilidades, sino de sus capacidades.

- Fortalecer la recaudación a través de impuestos vinculados con la propiedad inmobiliaria (predial, transferencias de dominio, construcción, etcétera), uso preferencial de bienes de dominio público municipal (uso del suelo principalmente), tendido de redes o ductos para la conducción de gas, energía eléctrica o cables para telefonía, telecomunicaciones y acceso radial o un impuesto para publicidad en la vía pública; o el establecimiento territorial de actividades mercantiles o la realización de actividades que generan demanda incremental de servicios públicos de carácter general no divisible (impuesto sobre radicación, impuestos sobre juegos, espectáculos y diversiones públicas).
- Ampliar la recaudación de derechos por la contraprestación en todos los servicios públicos prestados por el municipio.
- Solicitar contribución ciudadana en mejoras de espacios comunes y obra pública social.
- Buscar alianzas público-privadas de financiación de obra pública o prestación de servicios públicos con esquemas de “beneficio razonable” para los particulares, pero bajo esquemas de propiedad pública y beneficio neto a la ciudadanía. Para el caso de la prestación de servicios públicos hay que cuidar bien el esquema de regulación sobre los concesionarios.

Gestión de recursos humanos

Se requiere un sistema de gestión del personal que propicie un clima laboral de colaboración, innovación y servicio a la ciudadanía.

Supuestos de implementación

A parte de la adopción del sistema del servicio civil de carrera del que se habló en el apartado de reglas de acceso al servicio público, se recomienda intervenir el sistema general de gestión de recursos humanos, a través de:

- Elaborar la relación actualizada del sistema organizacional y jerárquico, a través de los perfiles puestos de trabajo requeridos en cada dependencia, que permita una adecuada distribución de recursos y trabajo y un buen diseño de métodos de trabajo.
- Asegurar la congruencia de las contrataciones con las necesidades de la organización, para ello es necesario considerar implicar activamente a los representantes del personal en el análisis de la gestión de los recursos humanos y en la definición de la política de personal.
- Se requiere un proceso de desconcentración de la gestión del personal, involucrando a los jefes de las unidades o departamentos quienes deben intervenir en la política de manejo del personal.
- Todo servidor público requiere capacitación en habilidades técnicas de planificación, desarrollo y evaluación. Además de ser capaz de relacionar las distintas políticas bajo una perspectiva global.
- Reforzar las habilidades para comunicarse con la sociedad y para transmitir y recoger información.
- Formalizar convenios con instituciones especializadas en formación de la Administración Pública Municipal.

Gestión de la Información

El gobierno municipal debe contar con un sistema de gestión de la información que no sólo ordene y conserve los datos, documentos y expedientes de los usuarios o beneficiarios de los servicios que presta o de los procesos administrativos para materializarlos, sino que debe un complemento del sistema de gestión de transparencia y acceso a la información (aspiración de todo gobierno abierto).

Supuestos de implementación

- Apego irrestricto a la normatividad nacional y estatal en la materia de gestión de datos e información pública.
- Es necesario sensibilización sobre los beneficios de la apertura de datos, interna y externamente.
- Se debe combatir la brecha existente entre las zonas urbanas y rurales o en general marginadas en torno al acceso a tecnologías de la información a través del establecimiento de centros comunitarios de conectividad.
- Hacer realidad la idea de gobierno electrónico, no sólo con disposición de páginas web con información acerca de la gestión, trámites o servicios públicos ofrecidos, sino convirtiéndolo en real interface entre ciudadanía y funcionarios.
- Diseñar directrices para una política de datos abiertos partiendo de piso base de información publicada por cada organismo público a corto plazo como objetivo de un plan de gobierno abierto.

Gestión estratégica

Contar con un sistema de gestión estratégica que no sólo de rumbo a la acción del gobierno en el corto y mediano plazo, sino que logre identificar un horizonte de desarrollo construido participativamente y de manera incluyente con los actores sociales, políticos y económicos del municipio, y que además dote de herramientas para la evaluación del desempeño.

Supuestos de implementación

- La planificación estratégica debe definir las no sólo del gobierno, sino la forma de vinculación con los demás actores sociales y económicos.
- Dar la autonomía suficiente a las Unidades de Planeación Municipal (en algunos casos el IMPLAN), y las competencias suficientes para desempeñar el papel de facilitador en la sistematización de la información estratégica, ser el operador de los mecanismos de evaluación del desempeño de la gestión municipal, y fungir como órgano de asistencia técnica en la formulación de políticas públicas.
- Fincar la credibilidad en el experiencia “técnica” y en la co-responsabilización ciudadana en la labor de las unidades de planeación.
- Convertir a las unidades de planeación el operador del sistema de planeación participativa.
- La planeación estratégica debe corresponder tanto al nivel de unidades territoriales menores (microrregiones-principalmente colonias pequeño- o macrorregiones -grandes sectores territoriales del municipio) como de la totalidad del municipio. Cada unidad territorial deberá tener claro sus programas, proyectos y acciones concretas para impactar su propia problemática.
- Diseñar un “sistema integrado de indicadores de desempeño” con impacto en el Desarrollo Humano.
- Una perspectiva alternativa es la de indicadores que midan el logro de Derechos Humanos de Tercera
- Generación (Derechos Económicos, Sociales y Culturales- DESC).

Referencias

- Aguilar, Luis F. 2006. *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Arredondo, Vicente. 1999. "Poder Local", en Laura Baca Olamendi, et. al., *Léxico de Política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2014. *Capacidad gubernamentales en América Latina: Por qué son tan importantes, qué se sabe sobre ellas y cuáles son los pasos a seguir*, Washington, BID.
- Cabrero, Enrique y Nava, Gabriela. 1999. *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México, Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Caldera, Alex. 2016. "La calidad del gobierno municipal: propuestas de reforma administrativa en Guanajuato", Rubén Ibarra (coord.), *Gobernabilidad y nuevos desafíos para el desarrollo*, México: Universidad Autónoma de Zacatecas, Fontamara.
- Camou, Antonio (Estudio preliminar y compilación). 2001. *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México: Flacso, IISUNAM, Plaza y Valdés.
- Cejudo, Guillermo y Zabaleta, Dionisio. 2009. *La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder*. (CLAD, Ed.) *Reforma y Democracia* (45).
- _____. 2010. *La calidad del gobierno en entidades federativas mexicanas. Una propuesta conceptual y de medición*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cunill, Nuria y Ospina, Sonia (Ed.). 2003. *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias Latinoamericanas*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Agencia Española de Cooperación Internacional, Ministerio de Administraciones Públicas, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, España, Venezuela.
- Fukuyama, Francis. 2013. "What is governance?", *Governance*: 26 (3), 347-368.
- Mayntz, Renat. 2000. "Nuevos desafíos de la teoría de Governance", en *Instituciones y Desarrollo. Desarrollo Institucional para la Gobernabilidad Democrática*, edición 7, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- Matus, Carlos. 1987. *Política, Gobierno y Planificación*, Caracas, Ediciones del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Organización Panamericana de la Salud y Fundación ALTADIR-
- _____. 1994. *Los tres cinturones del gobierno*, Caracas, Fundación ALTADIR.
- Merino, Mauricio. 1996. "El federalismo como tema de investigación" en *Documentos de Trabajo, Diplomado en Políticas Públicas y Gobierno Local*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
- North, Douglass. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 1999. "Corporate ownership around the world." *Journal of Finance*, 54(2): 71-517.
- Ospina, Sonia. 2002. "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal
- Ramírez Kuri, Patricia. 1999. "Poder Local", en: Laura Baca Olamendi, et. al., *Léxico de Política*, México, Flacso, Fondo de Cultura Económica.
- Rosas, Angélica. 2008. "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional". *Política y Cultura* (30), 119-134.
- Schedler, Andreas. 1999. "Neoinstitucionalismo", en *Léxico de Política*, México, Flacso, Fondo de Cultura Económica.
- Zurbriggen, Cristina. 2011. "Gobernanza: una mirada desde América Latina". *Perfiles Latinoamericanos*, [en línea] (38), pp.39-64. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11519271002>

**Retos Legislativo en México:
Una visión desde Guanajuato**

**NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.
LA REALIDAD SOCIAL, MÁS ALLÁ DEL INTERÉS
SUPERIOR DEL MENOR**

Martha A. De J. Velazquez Hernández | Salvador Jimenez Campos



NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. LA REALIDAD SOCIAL, MÁS ALLÁ DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR

Martha A. De J. Velazquez Hernández* | Salvador Jimenez Campos**

Introducción.

Por demás interesante resulta el estudio de la problemática que enfrentan los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y vulnerabilidad generada por la pobreza, la falta de oportunidades, el abandono, la limitada o nula educación, así como por cualquier factor de riesgo social, y me parece interesante el tema, porque de una niñez sana, equilibrada, educada, informada, la consecuencia serán adultos con mejores proyecciones, sin embargo, de continuar con la problemática de rezago, olvido y ceguera ante los problemas que enfrentan grandes sectores de la sociedad infantil, el destino de nuestra nación no será el mejor, sino todo lo contrario.

El estudio de la realidad social del interés superior del menor, tiene como finalidad, además de analizar problemáticas sociales por demás difíciles de solucionar, en la que están inmersos grandes grupos de niños, niñas y adolescentes, tratar de descifrar el mejor camino para lograr abatir el estado de vulnerabilidad de niños que viven en estado de calle, de la mendicidad, menores que son explotados en el trabajo, por la delincuencia organizada, el narcotráfico, la trata, niñas madres, niños pareja (esposos o no), para ello se presenta esta primera parte del trabajo en el que, a manera previa se tratan los conceptos de menor, niño y adolescente, la vulnerabilidad, el riesgo y todas las normas protectoras de los derechos humanos. Esta primera entrega es un mero ejercicio introductorio a un tema que debe interesar a todos los sectores sociales, pues las buenas disposiciones para legislar a veces no son suficientes y es necesario el esfuerzo por una aplicación eficaz de la norma, así como las efectivas políticas públicas en bienestar de esa parte de la sociedad que más apoyo y atención requiere, los niños niñas y adolescentes de hoy, mujeres y hombres de los próximos años.

* Doctora en Derecho por la UNAM, Académica de la Universidad de Lasalle, Bajío y Abogada Postulante.

** Licenciado en Administración, ITSM, Académico.

CONCEPTOS, GENERALIDADES Y NORMAS PROTECTORAS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTE

1.1.- Conceptos de niño, niña y adolescente.

De acuerdo con la lengua española, la voz niño, niña procede de (*menino*), esto es, que se halla en la niñez.../ que tiene pocos años y por lo que hace a adolescencia, refiere que viene de *adolescentes*, joven, edad comprendida entre el final de la niñez y el comienzo de la pubertad, hasta el completo desarrollo del cuerpo.¹

La niñez comprende ese período de vida que inicia con el nacimiento y concluye a los dieciocho años de edad.

El artículo 1° de la Convención sobre los Derechos de los Niños, conceptúa al niño como: “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.”²

Deja así a la legislación de cada Estado la determinación de la edad en que se alcanza la mayoría de la misma, no obstante, la ratificación de los Tratados Internacionales, ha obligado, a nuestro país a que las normas civiles de las entidades federativas, sean modificadas para autorizar el matrimonio de los menores, hasta los dieciocho años, ello en la búsqueda de la protección de los mismos.

Tenemos entonces, que la niñez es ese período o etapa de crecimiento que comprende los años vividos desde el nacimiento del ser humano, hasta los dieciocho años, quedando comprendido en ese período, la adolescencia.³

El “menor”, refieren, que es un término adoptado por la teoría clásica del derecho, con una concepción tutelar que considera a niños, niñas y adolescentes carentes de la plena capacidad de actuar. En la legislación mexicana, el concepto de menor comprende a niños y niñas menores de doce años, y los adolescentes a los mayores de doce años, pero menores de dieciocho.⁴

La autora Rosa María Álvarez de Lara, señala que “el concepto de niñez es una construcción cultural aún inacabada, que, al igual que otras construcciones sociales no es natural, sino que deviene de un largo proceso histórico que lo ha ido configurando”⁵, lo cual es cierto, las construcciones sociales han definido, a través de la historia de la humanidad, el concepto de niño, niña y adolescente, han sido las personitas que requieren de la guía de los mayores en el tránsito que va del nacimiento a la adultez, menores que han sido en muchas ocasiones, propiedad de los padres, sujetos a su aceptación, o rechazo, fuente de ingresos familiar, al que es necesario preparar para la vida futura mediante fuertes correcciones, educados de acuerdo a las normas sociales o religiosas imperantes en la cultura de que se trate, casi siempre bajo un dominio de propiedad, que se reduce al ejercicio de la violencia de todo tipo en su contra, claro que no es en todos los casos, la niñez como la vida adulta, tiene sus vaivenes de acuerdo a las circunstancias de vida.

1 MARTÍN ALONSO, Enciclopedia del Idioma, T. I, A-CH, Aguilar Editor, S.A. de C.V., México 1991.

2 CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, UNICEF, consultado el día: 7/12/2017, <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

3 Adolescencia. - período que va de la aparición de la pubertad en que termina la infancia y el inicio de la vida adulta (cuando se ha completado el desarrollo del ser humano).

4 BONIFAZ ALFONSO, Leticia, La evolución de los derechos de niños y niñas, a partir de la Constitución de 1917, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2017.

5 ALVAREZ DE LARA, Rosa María, El concepto de niñez en la Convención Sobre los Derechos del niño y la legislación mexicana, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, consultado el 7/12/2017, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3011/4.pdf>, p. 1

1.2.- Breve panorama de la situación social de los menores en México.

Una sociedad ideal sería aquella en la que sus ciudadanos logran la felicidad, la que sólo se puede obtener a través de la justicia, una justicia que alcance a todos los ciudadanos y que a partir de la adopción de los derechos humanos viene protegiendo a las minorías y a los grupos más desprotegidos, entre ellos los niños, niñas y adolescente, principalmente los que se encuentran en situación de vulnerabilidad y riesgo, para quienes se han emitido una gran cantidad de normas jurídicas, que buscan la protección de los seres humanos que por sí solos no pueden ejercer sus derechos.

No obstante lo anterior, ante la realidad que impera en la sociedad, los niveles de pobreza, el abandono y un sinnúmero de problemas que dicho sector sufre, nos preguntamos: ¿basta con la existencia de las normas jurídicas para lograrlo?, ¿son éstas eficaces?, o, ¿Qué sucede alrededor de este fenómeno que tanto lacera a la sociedad?

La historia de la vida privada nos muestra, aunque de manera aislada, el papel que en el devenir de los tiempos han tenido los niños, niñas y adolescentes, pero no fue sino hasta el Siglo XIX, con la Declaración de Ginebra que inicia todo un camino por la defensa de los menores, conceptualizándolos en su realidad y dimensionando la problemática por la que pasan, independientemente de todos los estudios que desde la etapa del Renacimiento se venían realizando alrededor del papel de los niños, como el trabajo de Erasmo en *De pueris estatim et liberaliter instituendis*, o la temprana educación liberal de los niños; además de los trabajos de Comenius, Locke y posteriormente Rousseau, Pestalozzi, Tidemonn, Froebel, entre otros.

En México, fue prácticamente hasta los años noventa en que algunos investigadores de diferentes ciencias, se han dado a la tarea de analizar la problemática de los niños, niñas y adolescentes, estudiando su evolución histórica y el papel social que han ocupado, así como la problemática que enfrentan ante la pobreza y el abandono, sin soslayar los diferentes sistemas educativos y por supuesto, a partir de la reforma constitucional de 2008 y 2011, se han dedicado al estudio del cúmulo de protección que los derechos humanos han traído para su bienestar, una gran cantidad de trabajos se han visto impresos, sin embargo, continúa pasando el tiempo y la problemática no cede, lamentablemente, junto con las diferencias sociales, el empobrecimiento de la sociedad, la falta de oportunidades, cada vez encontramos más niños, niñas y adolescentes viviendo en situación de calle, dedicados a la mendicidad, al robo, a la prostitución, al narcotráfico, abandonados por sus padres a consecuencia de la migración o de una vida desordenada, o simplemente irresponsable; niñas y adolescentes que a muy temprana edad, ya son madres, abandonando cualquier tipo de crecimiento; el matrimonio infantil es otro de los problemas serios que proliferan, sobre todo en algunas regiones de nuestro país, en los que por unos cuantos pesos se vende a las hijas, para obtener recursos económicos, pero también para evitar que éstas mueran de hambre; menores a los que se les priva del derecho a la identidad, niños, niñas y adolescentes maltratados, abusados emocional, física y sexualmente en sus propios hogares o fuera de ellos; menores que tuvieron la desgracia de que las circunstancias de vida en que nacieron, no les favoreciera.

Pero también encontramos a aquellos niños, niñas y adolescentes que teniendo la fortuna de haber nacido en hogares con una mejor situación económica, sufren el abandono de los padres a causa del divorcio, de la separación de las uniones concubinarias, o bien son hijos de padres o madres solteros que ante la necesidad de cumplir con un trabajo que permita proporcionar los satisfactores que requieren los hijos, tienen que ocupar la mayor parte de las horas del día en sus empleos, dejándolos al cuidado de parientes, vecino o instituciones que los atienden; niños violentados por los padres ante el divorcio o la separación, utilizados como rehenes para ejercer venganza sobre el otro padre u obtener mayores beneficios económicos o materiales; menores cuyos padres no les proporcionan lo elemental para sobrevivir, padres o madres que dejan abandonados a estos pequeños o pequeñas.

Estos son sólo algunos de los problemas, del vasto abanico que enfrenta la niñez en el mundo entero, pero que sin embargo analizaremos en nuestro país y en específico en el estado de Guanajuato, en la búsqueda de soluciones, por lo que las preguntas giran en torno a lo siguiente: ¿En donde ubicamos la protección del interés superior del niño?, ¿en una mera obediencia política ante la necesidad de cumplir con los tratados y convenios internacionales o en la convicción del estado por buscar satisfacer las

carencias de la sociedad y con ello las necesidades de los menores?, ¿Qué tiene que hacer el estado, la sociedad, la familia y cualquier organismo de tipo social para amainar la problemática?

La existencia de la norma jurídica por sí sola, no es suficiente, falta la aplicación estricta, las políticas públicas con un ejercicio suficiente y correcto de los recursos que deban aplicarse para la consecución del bienestar de los menores, pero, además, es necesario romper con todos los constructos sociales, las creencias que surgen de la propia cultura, el abuso ante las personitas que más necesitan cuidado, pero que por sus características de dependencia de la familia quedan relegados.

Algunos autores refieren que las cuestiones de justicia social tienen que ver con las dimensiones de la distribución (*económica*), del reconocimiento cultural y de la representación (*política*), dimensiones que han sido concebidas dentro del espacio limitado del Estado-Nación, lo cual, en el mundo contemporáneo no es suficiente, debido a los cambios que ha generado la globalización, lo que hace que la escala cambie, siendo insuficiente el espacio del Estado nacional, por lo que la justicia no debe seguir enmarcándose en espacios delimitados. La justicia social y la igualdad entre las y los ciudadanos, constituye un ideal político en las sociedades democráticas, dicha igualdad no debe reducirse a enunciados constitucionales o cualquier otro tipo de norma, sino materializarse en el nivel de bienestar y el ejercicio de libertades fundamentales de la población⁶; luego entonces, si estamos inmersos en una democracia en la que lo importante es que la ciudadanía tiene una estrecha relación con los derechos humanos y por ende debe confiar en las instituciones sociales y vincularse a ellas, lo que ha hecho que el tema de la niñez logre captar la atención de las diferentes áreas científicas y sea el centro de las discusiones para replantear la idea del lugar que debe ocupar en la sociedad y la forma como se deben integrar los derechos y debemos agregar, cómo respetar y hacerlos cumplir, pues la realidad de la sociedad necesita de manera urgente el apoyo de todos para lograr que la niñez cuente con la protección que requiere.

Todo ser humano adulto, ha transitado por la infancia y la adolescencia y su forma de vida es el producto de las vivencias que haya tenido, no podemos exigir una sociedad sana, segura y feliz, cuando en la etapa de formación se ha visto vulnerada su corta vida, ha sido abusada, maltratada y explotada, justamente en esa etapa de aprendizaje que son los primeros años de su existencia, cuando los únicos recuerdos que lleva en su persona son los momentos ingratos provocados por la pobreza económica, espiritual o moral, por el abandono y la victimización, la falta de valores y educación.

No es necesario acudir a sitios en que abunda la pobreza para ver ejemplos de deterioro y menores en total estado de vulnerabilidad, allí en el centro de cualquier ciudad encontramos niñas madres en estado de calle que han sido violadas a veces por sus propios padres, hermanos o tíos y han quedado embarazadas, llevando en brazos a su menor hijo y a la vez aspirando ácidos o consumiendo cualquier tipo de droga, que no solo lesiona el organismo a la madre, sino al pequeño hijo. Doloroso es ver como son utilizados los menores para el ejercicio de la mendicidad, verdaderas mafias de explotación del más débil, y todo sucede frente a nuestros ojos que se vuelven ciegos ante esa realidad.

No es difícil encontrar a niñas, madres solteras, viviendo en un espacio en que prolifera la prostitución, la drogadicción, el abuso, el hambre, la miseria económica, moral y espiritual, una niña madre, muchas veces adicta a las drogas, cargando con un ser humano que por su corta edad es tan vulnerable, que ya tiene marcado un destino.

En el caso de los niños de la calle, basta caminar muy temprano o por la noche por diferentes sitios y ver entrar o salir de las coladeras, terrenos baldíos, de inmuebles solos o en construcción, a los niños y adolescentes, muchos de ellos demasiado pequeños, hambrientos, andrajosos, sujetos a la explotación de todo tipo, solos, con la única compañía de sus iguales, sin educación, en condiciones de insalubridad, desnutrición y posiblemente con un porcentaje muy corto de vida, una vida en la que quizá hayan procreados dos, tres o más hijos que tendrán un futuro igual al de sus padre y que de cada uno de ellos nacerán quizá dos o tres seres humanos más que engrosarán las filas de la miseria, el abuso y la delincuencia, los vemos todos los días y parece que son invisibles, cuentan con albergues, públicos o de

6 En GONZALEZ CONTRÓ, Mónica, MERCER, Raúl, MINOUJIN, Alberto, [Editores], Lo esencial no puede ser invisible a los ojos, pobreza e infancia en América Latina, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2016, pp. XVI-XVIII.

asociaciones humanitarias, a los que a veces acuden en busca de un sitio menos álgido para dormir o un alimento que llevarse a la boca.

Y ante la explotación económica de los niños, niñas y adolescentes, que sucede ante la vista de todos y principalmente de las autoridades, tampoco existe respuesta, Héctor de Maulión⁷, en un artículo publicado el 30 de enero de 2018, refiere como los menores son explotados, obligándolos a estar en la calle, pidiendo limosna, generalmente durante diez horas al día, menores de entre seis y diez años que sin oportunidades son infamemente utilizados en beneficio de su explotador.

Los vemos todos los días en las esquinas, haciendo ejercicios malabares, limpiando parabrisas, vendiendo chicles o drogas, repartiendo propaganda, robando, sirviendo de “viene viene”, en las esquinas en la noche encontramos niños víctimas de pederastas, niñas prostituidas, muertos, niños invisibles de los que renegamos porque estorban, porque los consideramos delincuentes y nos provocan miedo, porque avergüenzan en las plazas centrales de nuestras ciudades cuando cómodamente estamos consumiendo y se acercan a pedir una moneda, echándonos a perder el momento por la culpa que experimentamos.

En el desempeño de la profesión se ha conocido una serie de problemas que afectan a los niños que bien se podría narrar en una obra cada uno de esos casos y son diferentes entre sí, lo único que es igual, es el dolor, la desesperanza que termina en abulia por buscar el cambio que se visualiza imposible ante la falta de oportunidades sociales.

El 3 de septiembre de 2017, la revista Proceso publicó una nota en la que señala que ya se tiene a la tercera generación de niños nacidos en la calle⁸. Lo que es el claro reflejo de las fallas del sistema político, social y económico.

El informe anual 2016 de la UNICEF, revela la problemática de los niños, niñas y adolescentes en nuestro país con las siguientes cifras⁹:

- En México, para 2017, existen 39.2 millones de niños, niñas y adolescentes. El 51% de los niños, niñas y adolescentes mexicanos, están en situación de pobreza, de estos, 2 de cada 10 sufren de pobreza extrema.
- 6 de cada diez niños, niñas y adolescentes, carecen de seguridad social.
- 2 de cada 10 menores de 5 cinco años, en zonas rurales, presentan desnutrición, en los hogares indígenas 1 de cada 4.
- El 96.2% de niños y niñas entre 6 y 14 años, asisten a la escuela, pero más de cuatro millones están fuera de ella, y más de 600,000 se encuentran en riesgo de dejarla, por diversas razones.
- 6 de cada 10 niños, niñas y adolescentes de entre 1 a 14 años, han experimentado algún grado de violencia en su hogar, 1 de cada 15 ha sufrido agresión severa, 7 de cada diez niñas fueron víctimas de agresión en el hogar.
- Por lo que hace a la problemática de la maternidad en menores de edad, en 2017, de 32.7 millones de mujeres madres de familia, 6 de cada diez, tienen alrededor de 14 años, 77 embarazos de cada mil, son de niñas y adolescentes, se registran alrededor de 400,000 nacimientos en mujeres menores de 19 años y de estos, alrededor de 10,280. son de niñas de entre 10 y 14 años. Nacen diariamente un promedio de 28 bebés de niñas y adolescentes.¹⁰

7 MOULEON, Héctor de, Mendicidad forzada, 10 horas diarias bajo el sol, Periódico El Universal, publicación del 30/01/2018, <http://www.eluniversal.com.mx/colu>

[mna/hector-de-mauleon/nacion/mendicidad-forzada-10-horas-diarias-bajo-el-sol#.WnDJOZYsGw8.facebook](http://www.eluniversal.com.mx/colu/mna/hector-de-mauleon/nacion/mendicidad-forzada-10-horas-diarias-bajo-el-sol#.WnDJOZYsGw8.facebook)

8 Consultado el 13 de abril de 2018, <https://www.proceso.com.mx/501565/mexico-la-tercera-generacion-ninos-nacidos-en-la-calle-unam>

9 UNICEF, Consultado el 27/07/2018, <https://www.unicef.org.mx/Informe2017/Informe-Anual-2017.pdf>

10 Datos obtenidos de la revista Milenio, artículo publicado por Blanca Valadez el 20 de marzo de 2018, recuperado el 27/07/2018, <http://www.milenio.com/ciencia-y-salud/mexico-primero-pais-de-ocde-con-mas-embarazos-en-ninas>

Continuando con la maternidad en jóvenes adolescentes, el 12 de marzo de 2018, se publicó que México ocupa el primer lugar de embarazo adolescente, con una tasa de fecundidad de 77 nacimientos por cada mil, jóvenes de 15 a 19 años, esto de acuerdo con cifras de la OCDE.¹¹

Grave es el problema, que será analizado en los trabajos que se investigan por la autora y que posteriormente serán publicados, la vulnerabilidad en la maternidad infantil se debe a las implicaciones de salud física y mental que conlleva la maternidad en esa etapa de la vida, aún en desarrollo, la falta de oportunidades, el abandono escolar y muchas veces la necesidad de iniciar una vida laboral, así como la continuidad de generaciones nuevas de seres humanos sin la mínima perspectiva de mejoramiento de vida

Otro asunto preocupante lo es la unión de niñas y niños, ya sean casados formalmente o viviendo en unión libre.

Refiere la asociación *Save the Children*, que en el mundo, cada siete segundos se casa una niña menor de quince años y que en 2015, había 75,446 adolescentes de entre 12 y 17 años de edad, casados, de ellos, el 42.8%, tienen al menos un hijo y el 72.4% no asisten a la escuela, siendo mayor el porcentaje en el caso de las mujeres, pero de los hombres casados, aproximadamente el 80%, trabajan, con lo que se vulnera su derecho al desarrollo, educación y salud, así como seguridad, y en el caso de las mujeres, el matrimonio a esa edad, las hace potenciales víctimas de violencia de diferentes tipos.

Para muchas sociedades la existencia de madres casi siendo niñas, no implica ninguna novedad, históricamente las mujeres han sido madres prácticamente desde que inicia la pubertad, sin embargo, el contexto social ha cambiado y la posibilidad de la maternidad en menores de edad, trae como consecuencia una mayor vulnerabilidad de las jovencitas que por esta situación abandonan los estudios y modifican su proyecto de vida, lo que incide en ellas y sus menores hijos.¹²

1.3.- La situación de vulnerabilidad de los menores.

El tema relativo a la vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes, en los últimos tiempos viene ocupando espacio en las investigaciones de especialistas jurídicos, psicólogos o trabajadores sociales, así, afortunadamente nos encontramos con referencias sumamente importantes sobre el tema.

Luego de revisar una serie de trabajos de investigación sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes, y considerar el concepto de vulnerabilidad, como la situación derivada del contexto social en que se desarrollan los menores, considero de suma importancia, para efectos del presente trabajo, hacer referencia a dicha voz, pues los grupos sociales más estudiados dentro del desarrollo de los derechos humanos, lo es el de los niños, niñas y adolescentes.

Para la lengua española, la vulnerabilidad es la calidad de vulnerable, y esta voz a su vez refiere que vulnerable, “es aquel que puede ser herido o recibir lesión física o moralmente”.¹³

Se entiende por vulnerabilidad a “la disposición interna a ser afectado por una amenaza”.¹⁴

Hay autores que refieren que el tema de la vulnerabilidad es considerado un concepto que puede ser ambiguo, polisémico, que ha invadido el discurso mediático con el que se alude a fenómenos diversos y situaciones disímiles, aquí se parte, en términos operativos, de una definición de vulnerabilidad social, entendida **como una condición social de riesgo, de dificultad, que inhabilita e invalida, de manera inmediata o en el futuro, a los grupos afectados, en la satisfacción de su bienestar -en tanto subsistencia y calidad de vida- en contextos sociohistóricos y culturalmente determinados.**¹⁵

11 Se refiere al primer lugar de los países miembros de la OCDE, BOLETÍN 5072, Cámara de Diputados, consultado el 02/08/2018, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2018/Marzo/12/5072-Mexico-primer-lugar-de-embarazo-adolescente-en-la-OCDE-diputado-Juarez-Rodriguez>

12 Save the Children, México, recuperado el 30/07/2017, <https://www.savethechildren.mx/que-hacemos/matrimonioinfantil>

13 Martín Alonso, T. N-Z, Óp. cit.

14 VULNERABILIDAD http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1137-66272007000600002

15 PERONA, Nélida, et. al., Vulnerabilidad y exclusión social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida de los hogares, <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p15.4.htm>

Señalan Mónica González Contró y Mauricio Padrón Innamorato, especialistas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes, que:

Desde hace algunos años, en el ámbito de las ciencias sociales se han desarrollado diversas propuestas para la medición de las condiciones de vida del individuo en la sociedad. Dentro de estas tendencias se ubica el surgimiento del concepto de vulnerabilidad, que tiene como objetivo el identificar, dentro de contextos concretos, aquellos elementos que impiden el desarrollo y colocan a las personas pertenecientes a un determinado grupo, en una situación de desventaja en relación con los demás”.¹⁶

Refieren los citados autores que si bien, el derecho puede constituirse como una herramienta para reducir la vulnerabilidad, al establecer tratamientos diferenciados dirigidos a grupos desfavorecidos para generar condiciones de igualdad, también puede producir el efecto contrario y ocasionar mayores desigualdades, cuando no existe un adecuado diseño jurídico, como en el caso de los niños, niñas y adolescentes.¹⁷

Los autores que venimos citando, mencionan el trabajo de Juan Cristóbal Moreno, sobre la vulnerabilidad social quien indica que los organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo, la Comisión Económica para América Latina, han estado laborando para articular las posiciones económicas, sociológicas, políticas, demográficas, jurídicas y ecológicas, referidas a restudio de la vulnerabilidad social, que se entiende en dos sentidos, la primera señala a la vulnerabilidad como:

Un atributo o una dimensión particular de las condiciones de diversas unidades de referencia (individuos, hogares, comunidades, etc.). Así, la vulnerabilidad social aparece estrechamente relacionada a procesos o rasgos estructurales, que, según Moreno, centran la atención en las situaciones de ‘fragilidad’, ‘precariedad’, ‘indefensión’ ó ‘incertidumbre’ que se vuelven condicionantes para la integración y movilidad social ascendente, en vinculación con algunas de las esferas de interacción más relevantes (trabajo, familia, comunidad, etcétera).¹⁸

En la segunda, postura, “pone en el centro de la definición de vulnerabilidad social, a la noción de ‘riesgo’. En este sentido se establece que las condiciones poco favorables de determinados individuos o grupos se relaciona con el efecto común que ejercen diversos ‘factores de riesgo’.”¹⁹

Tenemos así que la vulnerabilidad es considerada en un doble sentido, la distribución de atributos y bienes o fragilidad y la noción de riesgo sociales, que dependerán del contexto o grupo social de referencia, o al que se pertenece.

Los autores que venimos citando, señalan que:

“Existen diferentes tipologías de la vulnerabilidad y se han identificado múltiples factores o condiciones, ante los cuales, el ser humano es vulnerable. Según Busso, entre ellos están la pobreza y la marginalidad, la prestación inadecuada de servicios sociales, como la educación, la salud y la prevención social; la desigualdad social, la falta de acceso a activos básicos como territorio, bienes de capital y tecnologías [...], la salud, la violencia, los ingresos económicos, la delincuencia, la deserción escolar, los desastres naturales y los niveles de participación frente a la toma de decisiones.

Por lo que la idea de vulnerabilidad, en el caso de la población infantil, podría ser entendida, de manera general, **como la existencia de factores que impiden el adecuado desarrollo (físico, intelectual y emocional) de NNA y que los coloca en una situación de desventaja o desigualdad (en comparación con otros NNA) con respecto a las oportunidades para la integración social en las diversas dimensiones que conforman la cotidianidad a la que pertenecen**” (Lo marcado es propio).²⁰

16 En PEREZ CONTRERAS, María de Monserrat, et. al., [Coord.], Temas selectos de vulnerabilidad y violencia contra niños, niñas y adolescentes, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017.

17 Cfr. Ídem.

18 Ibid., pp. 6 y 7

19 Ídem.

20 Ibid., pp. 8 y 9.

Lo que la realidad presenta ante nuestro ojos sobre la situación social y el estado de vulnerabilidad que guardan los menores, es digna de análisis, ya que gracias a las Convenciones Internacionales, los derechos humanos se han convertido en una herramienta muy importante en la defensa de las desigualdades sociales contenidos en la Constitución y en las Leyes Generales o estatales, sin embargo dista mucho de lo que las normas jurídicas contienen, no basta con el contenido normativo, éstas deben estar, no sólo apegadas a los principios impresos en los tratados y convenciones internacionales, sino a la realidad social específica, que para ello es el derecho, debe en primer lugar, de acuerdo con González Contró y Padrón Inmorato, “buscar la *armonización con los tratados internacionales; la accesibilidad a los mecanismos de protección de los derechos; mecanismos de exigibilidad en caso de vulneración y las categorías de exigibilidad de los derechos*”.²¹

No dejamos de alabar los contenidos democráticos de los tratados internacionales, pero es necesario visualizar las construcciones sociales, y en el caso de los menores, el papel que ocupa de dependencia dentro de la familia, porque ¿qué es el menor, niños, niña y adolescente?, sino una persona en formación, de la que dependerá el futuro de la sociedad y del Estado.

En palabras de Mónica González Contró y Mauricio Padrón Innamorato, la infancia se constituye como un grupo de edad cuya frontera viene marcada por cortes en los ciclos vitales, lo que lo ubica en un estatus diferente, por la limitación jurídica en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes y por ser sujeto de especial protección y cuidado, así como por su dependencia de otros adultos o familia y escuela, sobre todo.²²

Una vez comentada las situaciones que dan origen a la problemática que implica la vulnerabilidad en el caso de niños, niñas y adolescentes, tenemos entonces que los menores no pueden ser medidos con el mismo rasero, ya que existe todo un abanico de factores que los dejan en estado de vulnerabilidad, ello dependerá de su situación económica, familiar, social, educativa, etcétera, por ello, es que nos proponemos llevar a cabo un análisis de cada uno de ellos, pues es necesario la existencia de mecanismos de justicia eficaz, que en posterior trabajo serán analizados y propuestos.

1.4.- Panorama de la protección jurídica de los menores

1.4.1. Los menores en México.

Voltear a ver los antecedentes históricos de la situación que guardan los menores en nuestro país, implica una tarea sumamente interesante y reflexiva, pues el contexto histórico ha señalado la posición social y familiar que en cada una de las etapas les corresponde, en trabajo diverso, de nuestra autoría, se ha hecho un estudio del papel de los niños, niñas y adolescentes a partir de Roma y hasta la actualidad.²³

Ahora bien, cierto es que los menores, ya sean niños, niñas o adolescentes, dentro de las diversas etapas históricas han sido contemplados de manera diferente, pero siempre como dependientes de los adultos o de las instituciones, quienes tienen a su cargo su desarrollo y educación, de esta manera, estudiosos de la historia del derecho en nuestro país, señalan el papel del niño dentro del devenir histórico, por ejemplo, para Hilda Sánchez Santoyo, en su estudio denominado: *la Percepción sobre el niño en el México Moderno, 1810-1830*²⁴, hace referencia al inicio del Estado mexicano, como el México moderno de corte capitalista, que surge una vez iniciada la independencia de nuestro país, en el que, a partir de la promulgación de la Constitución de 1824, se convierte en un Estado republicano, tomando como parámetro para su construcción política, el modelo norteamericano, lo que origina una serie de cambios en las estructuras sociales, ya que es una etapa en que el feudalismo da paso al capitalismo liberal, dando inicio la modernización y con ello, el cambio de una visión de la infancia, que hasta ese momento,

²¹ Ibid., p 11

²² En PEREZ CONTRERAS, María de Monserrat, et. al., [Coord.], óp. cit., p. 5

²³ Cfr., VELÁZQUEZ HERNÁNDEZ Martha A. de J., JIMENEZ CAMPOS, Salvador, Derechos humanos y realidad social imperante de niños, niñas y adolescentes. Artículo elaborado para el Congreso del Estado de Guanajuato, [s.e.], Guanajuato, 2017

²⁴ SANCHEZ SANTOYIM Hilda M., La percepción sobre el niño en el México Moderno, 1810-1830, <http://132.248.9.34/hevila/TramasMexicoDF/2003/no20/2.pdf>

estaba basado en la educación y valores cristianos impresos por el catolicismo, en que debía ser razonable, comportarse como adulto, con una conducta moderada; humildes, tranquilos, mansos, obedientes, inocentes, cándidos, devotos, puros, sin sexualidad, sobre todo en el caso de las niñas, quienes debían permanecer en el hogar guardando una vida de devoción y practicando las labores propias de su sexo. La penitencia era una actividad que debía desarrollarse permanentemente, para alcanzar la perfección, para ahora, dar paso a una percepción laica, con una nueva filosofía de visión del niño, fundamentada en la obra *el Emilio* de Juan Jacobo Rousseau en la que se analiza el período de la infancia en su propia circunstancia y vista como una etapa de preparación para la vida productiva de la persona. “La modernización articula una mirada laica, científica y utilitaria que busca controlar a niños y adolescentes para adaptarlos a la práctica capitalista, de uso del tiempo y disciplina el trabajo, separándolos del mundo adulto y estableciendo espacios y usos culturales que en su conjunto fueron creando las pautas de ser niño”.²⁵

La mirada de la educación se dirigía hacia la productividad industrial y la preparación para el desempeño laboral.

Desde 1833, con la política iniciada y luego trunca de Gómez Farías, en la etapa conocida como pre-liberalismo, se pugna por la educación libre, laica, con la guía del Estado, surgen las primeras escuelas normales, situación que se detiene y es hasta 1957, en que gracias al artículo 3° constitucional se observa la libertad de enseñanza y la obligatoriedad del Estado a proporcionarla, a diferencia de la época colonial, que era el clero el encargado de la enseñanza.

Con el estado moderno, la visión de los menores cambia, ahora se les vincula con el trabajo y el progreso social, según algunos historiadores, el Estado asume la responsabilidad de padre. Sin embargo, con el desarrollo industrial, también se provocan problemas sociales, como la vagancia y la mendicidad, que se incrementa, sobre todo entre las clases sociales con mayor problemática como las castas y los indígenas pobres y desempleados, cuyos hijos, ante la desprotección económica, se dedicaron a la vagancia y la mendicidad, ante lo cual, a mediados del siglo XIX, se fundan las casas correccionales, para erradicar la vagancia y la delincuencia, y que los menores adquirieran el hábito de la obediencia y del trabajo.

Para nadie es desconocido que el Siglo XIX en nuestro país es un período de transición, difícil, con escaso crecimiento, con excesivos problemas económicos, políticos y por ende, sociales, un período de luchas fratricidas, que concluyen con el porfiriato, para luego dar paso a la revolución mexicana, y con ello el incremento de niños de la calle, surgiendo el Tribunal para Menores (1926), la mayoría acusado por vagancia.²⁶

Durante el período de la revolución mexicana, como lo refieren Susana Sosenski y Mariana Osorio Guzmán:

Miles de niños mexicanos quedaron huérfanos de padre, madre o de ambos, a causa de la lucha revolucionaria. En las familias populares, disgregadas no sólo por la muerte sino por la pobreza y las dificultades para la sobrevivencia, el destino de muchos niños fue el hospicio, las instituciones de beneficencia, el abandono en las calles, el trabajo en fábricas y talleres o la incorporación a la lucha armada. Los niños de las elites y las clases medias quizá no participaron como protagonistas blandiendo un arma o cuidando los caballos de las fuerzas villistas como sus congéneres de las clases populares, pero la guerra también marcó sus experiencias de vida cotidiana de invariables maneras.²⁷

Una vez pasada dicha época, y con el surgimiento de los nuevos científicos, se empieza a observar a la niñez en su desarrollo, surgen métodos diversos de enseñanza, análisis que permiten medir la inteligencia de los niños, pasando a ser la semiente de lo que forma a los hombres del mañana, a quienes se les debe educar íntegramente.

²⁵ *Ibid.*, p. 38

²⁶ Cfr., *Ídem*.

²⁷ SOSENSKI Susana, OSORIO GUMÁ Mariana, *Memorias de infancia, la Revolución Mexicana y los niños a través de dos autobiografías*, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, Recuperado el 02/08/18, <http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/miradas/mirada007.pdf>

Al término de la Revolución mexicana, en el Artículo 123 de la Constitución de 1917, se prohíbe el trabajo a los menores de catorce años, los mayores de esta edad y menores de dieciséis, tendrían una jornada máxima de trabajo de seis horas diarias, así como la educación básica obligatoria que contempla el artículo 3° y el 18, que prohíbe que los menores infractores, de menos de dieciocho años, sean recluidos en prisiones para adultos y se da inicio la campaña masiva de escolarización.

La prohibición de contratación laboral de los menores, si bien era proteccionista de los niños y niñas, de cualquier forma, la situación familiar los ubicaba en el trabajo, por lo que, lo que si se observa por algunos estudiosos de la materia, es que el abuso en contra de los niños se incrementó, el trabajo infantil se volvió clandestino, los patronos sólo daban alguna dádiva y en el caso de las niñas que entraban a laborar en casa, debían conformarse con el techo y el alimento que se les proporcionaba. Por ello, la sujeción al abuso, a la prostitución y a la rebeldía, era común.

La escuela, en el siglo XX, se convierte, además de, en el espacio de conocimiento, de corrección y disciplina, cualquiera de nosotros que haya nacido en el siglo pasado, fuimos en la niñez, víctimas de violencia, en la familia y en la escuela, que tenía una finalidad, “corregirnos y hacernos buenos ciudadanos” pues, “la letra con sangre entra”, frase popular adecuada a la educación. Recordamos a los padres que el inicio de clases llegaban a la escuela acompañando a los niños y se entrevistaban con el maestro o maestra que correspondiera, encargándole al hijo y autorizándoles para que, en el caso de que se portara mal, no dudara en infringir el castigo necesario; frecuentemente se escuchaba la frase de: “Si se porta mal, tiene mi autorización para corregirlo, no importan los medios”, ¿terrorismo puro de que fuimos objeto?, hace décadas no lo era, se trataba de formación del ser humano, considerando que únicamente con la corrección disciplinaria se podía lograr formar a la persona.

En la actualidad la situación del menor ha cambiado, así como la educación, los planes de estudio, lo que se consideraba defensa ejercida por el propio menor, ante los abusos de compañeros en la escuela, ahora es “bullying”, la corrección por parte de maestros o instructores, en la actualidad es maltrato y puede estar sujeto a sanciones penales, sí, en las últimas décadas todas estas cuestiones han cambiado, lo que no ha cambiado es el grado de vulnerabilidad a que siguen expuestos niños y niñas, vulnerabilidad que crece con la explosión demográfica, la falta de oportunidades, el empobrecimiento de la sociedad, la escasa educación, el cambio de valores ante la avalancha de medios de comunicación que la globalización nos proporciona o el abandono del menor ante sus circunstancias de vida.

1.4.2.- Tratados y Convenciones Internacionales.

El inicio del cambio en el tratamiento y tención a los menores, lo encontramos en los albores del siglo XX, en el que Eglantyne Jebb, al observar que tras la primera guerra mundial existían millones de niños hambrientos que quedaron huérfanos y fueron desplazados o refugiados, y se diseminaron por toda Europa, inició una lucha que tenía como finalidad que gobiernos y sociedades tomaran medidas para terminar con la tragedia. Señalaba que, ‘los niños no son en absoluto responsables de las guerras, y son la mejor esperanza para evitar otra’. Su lucha inició recaudando recursos económicos para atender a los niños y esta labor se convirtió en 1919, en la Fundación *Save the Children*. El objetivo era asegurar que todos los niños y niñas, en cualquier situación, en cualquier circunstancia y en cualquier lugar siempre tuvieran el apoyo y la ayuda que precisaran.

Sus trabajos no quedaron en la fundación, sino que fue la ideóloga de las bases de la Declaración de Ginebra o Declaración de los Derechos del Niño, que constituye el primer documento de carácter internacional sobre los derechos de los niños adoptada el 21 de noviembre de 1923, y respaldada por la Asamblea General de la Sociedad de Naciones Unidas, en 1924, dicha Declaración se compone de cinco principios que son los siguientes:

1.- *El niño debe poder desarrollarse de un modo normal, materialmente [sic.] y espiritualmente;* 2.- *El niño hambriento debe ser alimentado, el niño enfermo debe ser cuidado, el niño retrasado debe ser estimulado, el niño desviado debe ser atraído, y el huérfano y el abandonado deben ser recogidos y atendidos;* 3.- *El niño debe ser el primero que reciba auxilio en momentos de desastre.* 4.- *El niño debe ser puesto en condiciones*

de ganarse la vida, y debe ser protegido contra cualquier explotación.5.- El niño debe ser educado en el sentimiento de que deberá poner sus mejores cualidades al servicio de sus hermanos.

En 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Declaración Universal de Derechos Humanos que prevé en su artículo 25 que tanto la maternidad como la infancia, tienen derecho a cuidados y asistencia especiales, así como que todos los niños nacidos dentro o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.³⁰

La Declaración de los Derechos del Niño fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, con la finalidad de integrar los derechos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos para los niños, el 20 de noviembre de 1959, documento que se integra de un preámbulo y diez principios en los que se observan diversos derechos a favor de la protección de los menores, como la *no discriminación; la protección y consideración del interés superior del niño; el derecho al nombre y a la nacionalidad; a la salud, alimentación, vivienda, esparcimiento y servicios médicos; a recibir atención especial en caso de niños impedidos; al cuidado; protección y afecto de sus padres; a la educación, juego y recreación; a la protección y al socorro; a la protección en contra del abandono, la crueldad y la explotación, así como a la protección en contra de la discriminación.* La preservación de esos derechos queda a cargo de las personas que los tienen a su cuidado y de las instituciones.

En 1966 se aprueba el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que los Estados firmantes reconocen la necesidad de adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, a protegerlos contra la explotación económica y social y a establecer límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley, el empleo a sueldo de mano de obra infantil. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) que prohíbe la pena de muerte por delitos cometidos por personas de menos de dieciocho años de edad, ordena que los menores procesados estén separados de los adultos y que sean llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento, que los menores sentenciados por haber realizado conductas tipificadas como delitos, cumplan su sanción separados de los adultos, y que sean sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.³¹

La Convención Americana de Derechos Humanos, de 1969, establece que todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del estado y prohíbe a los estados que contemplan la pena de muerte, que ésta se aplique a menores de dieciocho años.

En 1973, se aprueba el Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo, que se refiere a la edad mínima de admisión al empleo que es de dieciocho años para evitar riesgos que puedan afectar a la salud y a la integridad, antes de los dieciocho años. Este convenio fue ratificado por México, en 2015, luego de proceder a la modificación del Artículo 123 constitucional, homologando con la OIT, la edad mínima de acceso al empleo, fijándose en 15 años.

En 1979, dan inicio los trabajos de elaboración del documento vinculante jurídicamente, en materia de derechos de los niños, el cual concluye con la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño en 1989 (20 de noviembre) y es la base del reconocimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito internacional y adoptado en forma interna por los países que lo han ratificado, constituyendo todo un catálogo de disposiciones protectoras de los menores y contempla la forma de vigilancia del cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados, se crea así el Comité de los Derechos del Niño que constituye el órgano encargado de dar seguimiento al cumplimiento del contenido de la Convención.

En 1999 se aprueba un nuevo Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, que contempla una serie de prácticas contra la infancia que deben ser erradicadas, Convenio que fue ratificado por nuestro país en el año 2000.

30 GONZÁLEZ CONTRÓ, Mónica, Derechos de los niños y las niñas, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM e Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, SEP., México, 2015, p. 11.

31 AZZOLINI BINCAZ, Alicia Beatríz, Los derechos de la infancia, Porrúa, México, 2017, p. 9

Existen otros instrumentos relativos a la procuración de derechos de los menores en caso de delincuencia

1.4.3.- Normas protectoras en México

1.4.3.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

México ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño el 21 de septiembre de 1990, de manera que, según el artículo 133 constitucional, a partir de este momento sus disposiciones se incorporaron al orden jurídico mexicano, sin embargo, el texto constitucional no sufrió modificación alguna, aunque el estatus jurídico de los menores de 18 años en el instrumento internacional implicaba una drástica transformación. Fue hasta el año 2000, que se reformó el artículo 4° constitucional, reconociéndose por primera vez los derechos de los niños, niñas y adolescentes.³²

En 1980 (18 de marzo), se reformó la constitución para regular la protección de los *menores de edad* y textualmente señala: “*Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores a cargo de las instituciones públicas*”.

La reforma hace alusión a los menores, aún no se incluye a los niños, niñas y adolescentes y hace referencia en forma específica, a la satisfacción que los padres deben brindar a los menores, aún no se considera, en dicha reforma, los principios de la Convención de los derechos de los niños, si analizamos la reforma, no se refiere a los niños, niñas y adolescentes, sino a *los menores*, y de una manera muy específica, sobre la satisfacción que deben brindarles los padres, sin considerarse aún el sentido de los principios de la Convención de los derechos de los niños.

Nuevamente, el 7 de abril del año 2000, se modifica el artículo 4° constitucional, y los derechos de los niños y niñas queda de la siguiente manera:

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que se coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

La reforma del año 2000 ya hace distinción entre niños y niñas, señala las necesidades a satisfacer y deja a los tutores, ascendientes y custodios el deber de preservar sus derechos, hace mención a la dignidad de la niñez y reconoce que tiene derechos con un ejercicio pleno.

El 12 de octubre de 2011, se publica la reforma a los párrafos sexto y séptimo del Artículo 4° constitucional en la que se introduce el concepto de *interés superior del menor*, quedando de la siguiente manera:

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

32 GUTIÉRREZ CONTRÓ M., La Reforma constitucional pendiente en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes, consultada el 12/12/2017, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932009000100007

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

La reforma de 2011 plasma los principios en que se fundamentan los derechos de los niños, dejando al Estado la tarea de otorgar facilidades a los particulares para lograr los objetivos, siendo los ascendientes, tutores y custodios los que tienen la obligación de preservar el cumplimiento de estos derechos y principios, con las facilidades que el estado les otorgue para ello.

Se considera que el sentido humano de la reforma, es el claro reflejo del contenido de los derechos humanos de los niños, adopta el concepto de interés superior del menor.

Además de la reforma señalada, se modificó el artículo 73 constitucional, para facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados y el Distrito Federal en materia de derechos de niños y niñas, de esta manera, en diciembre de 2014, se publicó la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Posteriormente, en 2005, se reforma el artículo 18 de la Constitución en materia de derechos de las y los adolescentes.

1.4.3.2.- Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescente

La LGDNNA, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 04 de diciembre de 2014, es una Ley de Orden Público e interés social, en la que se reconoce a los niños, niñas y adolescentes, como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en los términos de lo que establece el artículo 1° de la Constitución Política.

La mencionada ley tiene como principios rectores, además de los señalado en el párrafo que antecede, el interés superior de la niñez, la igualdad sustantiva, la no discriminación, la inclusión, el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, la participación, la interculturalidad, la corresponsabilidad de los miembros de la familia, la sociedad y las autoridades; la transversalidad en la legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales; la autonomía progresiva, el principio *pro persona*; el acceso a una vida libre de violencia y la accesibilidad.

Novedosa resulta la Ley, que contempla el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo pleno; a la prioridad, a la identidad, a vivir en familia, a la igualdad sustantiva, a no ser discriminado, a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral, a una vida libre de violencia y a la integridad personal, así como a la protección de la salud y a la seguridad social, a la inclusión en caso de discapacidad y a la educación, así como al descanso y al esparcimiento, a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura, a la libertad de expresión y de acceso a la información, a la participación, asociación y reunión, a la intimidad, a la seguridad jurídica y al debido proceso, derecho a migrantes y acceso a las tecnologías de la información. Además contiene un apartado de obligaciones de padres y tutores y la regulación de los centros de asistencia social.

1.4.3.3- La normatividad en el estado de Guanajuato.

La Ley de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes para el estado de Guanajuato, fue publicada el 11 de agosto de 2015, y entró en vigor el 01 de enero de 2016, contiene todos los principios de la Ley General, así como los derechos y define las obligaciones que corresponden a cada parte o sector social o gubernamental.

BIBLIOGRAFÍA

ALVAREZ DE LARA, Rosa María, *El concepto de niñez en la Convención Sobre los Derechos del niño y la legislación mexicana*, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3011/4.pdf>

AZZOLINI BINCAZ, Alicia Beatríz, *Los derechos de la infancia*, Porrúa, México, 2017.

BONIFAZ ALFONSO, Leticia, *La evolución de los derechos de niños y niñas, a partir de la Constitución de 1917*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2017.

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, UNICEF, <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Especial 95 Aniversario de Save the Children, <https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/cuaderno-englantyne-jebb.pdf>

GONZÁLEZ CONTRÓ, Mónica, *Derechos de los niños y las niñas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM e Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, SEP., México, 2015.

_ *La Reforma constitucional pendiente en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes* http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932009000100007

GONZALEZ CONTRÓ, Mónica, MERCER, Raúl, MINOUJIN, Alberto, [Editores], *Lo esencial no puede ser invisible a los ojos, pobreza e infancia en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2016.

Boletines, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2018/Marzo/12/5072-Mexico-primer-lugar-de-embarazo-adolescente-en-la-OCDE-diputado-Juarez-Rodriguez>

MARTÍN ALONSO, *Enciclopedia del Idioma, T. I, A-CH*, Aguilar Editor, S.A. de C.V., México 1991.

MOULEON, Héctor de, *Mendicidad forzada, 10 horas diarias bajo el sol*, Periódico El Universal, publicación del 30/01/2018, <http://www.eluniversal.com.mx/columna/hector-de-mauleon/nacion/mendicidad-forzada-10-horas-diarias-bajo-el-sol#.WnDJOZYsGw8.facebook>

PEREZ CONTRERAS, María de Monserrat, *et. al.*, [Coord.], *Temas selectos de vulnerabilidad y violencia contra niños, niñas y adolescentes*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017.

PERONA, Nélica, *et. al.*, Vulnerabilidad y exclusión social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida de los hogares, <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p15.4.htm>

Revista Milenio, artículo publicado por Blanca Valadez el 20 de marzo de 2018, <http://www.milenio.com/ciencia-y-salud/mexico-primer-pais-de-ocde-con-mas-embarazos-en-ninas>

REVISTA PROCESO, <https://www.proceso.com.mx/501565/mexico-la-tercera-generacion-ninos-nacidos-en-la-calle-unam>

SANCHEZ SANTOYIM Hilda M., *La percepción sobre el niño en el México Moderno, 1810-1830*, <http://132.248.9.34/hevila/TramasMexicoDF/2003/no20/2.pdf>

Save the Children, México, <https://www.savethechildren.mx/que-hacemos/matrimonioinfantil>.

SOSENSKI Susana, OSORIO GUMÁ Mariana, *Memorias de infancia, la Revolución Mexicana y los niños a través de dos autobiografías*, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, <http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/miradas/mirada007.pdf>

UNICEF, <https://www.unicef.org.mx/Informe2017/Informe-Anual-2017.pdf>

VELÁZQUEZ HERNÁNDEZ Martha A. de J., JIMENEZ CAMPOS, Salvador, *Derechos humanos y realidad social imperante de niños, niñas y adolescentes*. Artículo elaborado para el Congreso del Estado de Guanajuato, [s.e.], Guanajuato, 2017,

VULNERABILIDAD http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1137-66272007000600002

**Retos Legislativo en México:
Una visión desde Guanajuato**

DIAGNÓSTICO SOBRE POBREZA Y MIGRACIÓN INTERNA EN GUANAJUATO 2016

Jorge I. Espinosa Godínez



DIAGNÓSTICO SOBRE POBREZA Y MIGRACIÓN INTERNA EN GUANAJUATO 2016**

Jorge I. Espinosa Godínez

Introducción

Lo que dio origen a la realización de este proyecto como planteamiento y justificación es que el estado de Guanajuato guarda una larga tradición histórica sobre el problema de la pobreza y el fenómeno de la migración interna, pero las dos variables raramente se han estudiado de manera conjunta. La mayoría de la literatura analiza las causas de la pobreza por un lado, y por el otro cómo la decisión de migrar es afectada por la situación de pobreza o de los ingresos. En este último punto se estudian los costos de migrar que se relacionan con las causas de las migraciones.

También se han analizado los efectos de la migración en las economías de origen y destino, pero existe poca evidencia empírica sobre la situación y condiciones de vida de las personas después de haber migrado. Si bien este estudio no contribuirá a cubrir del todo esta última brecha, sí contribuye al objetivo general que es tener un panorama más puntual sobre la situación de pobreza y migración interna actual que vive la población de Guanajuato.

Primeramente se presenta un análisis teórico y metodológico del fenómeno de la migración interna y el problema de la pobreza. Se observa un análisis por separado de la pobreza y la migración que ayudará a comprender y saber más de estos sucesos así como la manera en que se calculan en México. Posteriormente, se plasma un enfoque conjunto, con el análisis empírico de diversos estudios, así como cifras que describen el panorama general en cuanto a pobreza y migración interna en Guanajuato.

** El presente trabajo contiene fragmentos de la tesis POBREZA, CONDICIONES DE VIDA Y MIGRACIÓN INTERNA EN MÉXICO 2016 del Colegio de la Frontera Norte pero con un enfoque y análisis dirigido al estado de Guanajuato.

¹ “Las necesidades humanas vienen expresadas a partir de un marco intrínseco de intencionalidad pues son las condiciones que permiten conseguir algo considerado como valioso por el individuo, de tal manera que su insatisfacción le pudiera ocasionar daños y perjuicios graves. En este sentido, la necesidad como concepto no puede ser separada de su posibilidad para ser satisfecha, pues aquella no podría adquirir un carácter propio de existencialidad si no se hallaran las condiciones físicas para su satisfacción”. (Jiménez, 2014).

Finalmente, en las conclusiones se plasman los principales hallazgos encontrados del análisis descriptivo. Se puede adelantar que los resultados son muy reveladores debido a que muestran la situación actual en el estado en cuanto a migración interna y pobreza, destacando las cifras de personas catalogadas como migrantes que padecen situación de pobreza y carencias sociales, además de observar que la dinámica migratoria del estado es urbano-urbano.

1.1 Pobreza

Existen diferentes definiciones de pobreza, aunque la mayoría coincide en que la concepción de pobreza radica en la incapacidad de las personas u hogares de satisfacer sus necesidades básicas y de sus miembros.¹

Spicker (1999) establece once maneras diferentes de referirse o interpretar la pobreza tales como: “necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento aceptable” (Feres y Mancero, 2001).

Para CEPAL (2000) “La noción de pobreza expresa situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos de acuerdo con normas sociales de referencia que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos. Estas normas se expresan en términos tanto absolutos como relativos, y son variables en el tiempo y los diferentes espacios nacionales.”

Rucoba y Niño (2010) señalan que, de acuerdo a la definición del Banco Mundial, “la pobreza se refiere a un fenómeno multidimensional, que incluye incapacidad para satisfacer algunas necesidades básicas, como alimento y vestido. También considera la falta de control sobre los recursos naturales y económicos.”

Conforme a la definición de pobreza del Banco Mundial, se puede establecer desde la dimensión del bienestar económico la concepción histórica de medir la pobreza a través de líneas de ingreso, básicamente prevé la disponibilidad económica de recursos de las personas o agentes económicos, en donde el ingreso es una variable central en la sociedad para hacerse de una diversidad de bienes y/o servicios. Mientras que desde otra dimensión como la de derechos sociales, se establece que las personas deben de gozar con garantías individuales, que les proporcionen un nivel de vida decente, necesarias para la dignidad humana, establecidas en el marco jurídico de cada nación o sociedad que por el hecho de pertenecer a esta, goza de derechos sociales ineludibles e irremplazables. (ONU, 2004).

1.2 Enfoques para la medición de la pobreza

Conforme a todas estas definiciones podemos basar la medición de la misma ya que como habíamos mencionado involucran aspectos muy similares en cada una, entendiendo que la necesidad o insuficiencia de recursos se pueden medir a través de indicadores sobre satisfacción de algunas necesidades básicas o el ingreso asociado al consumo. Estos indicadores estarían obedeciendo al concepto de bienestar, mientras que a la necesidad atendería a la carencia ya sea de bienes y/o servicios que son ineludibles para que una persona pueda subsistir como miembro de la sociedad.

Aquí desde la perspectiva de la CEPAL y con lo antes mencionado se introduce el término de líneas de bienestar, así como la diferentes metodologías empleadas para establecerlas, las cuales constituyen el mínimo indispensable que necesita una persona para atender o satisfacer sus necesidades básicas como miembro de una sociedad desde una perspectiva de derechos y de bienestar.

En este apartado se aborda principalmente las metodologías de la medición de la pobreza expuestas por Feres y Mancero (2001), quienes hacen una breve revisión bibliográfica sobre la pobreza, la cual ayudará a comprender el enfoque de este estudio.

Necesidades básicas

Con este enfoque lo que se hace es clasificar a los hogares que no pueden cubrir alguna necesidad, ya

sea en materia de alimentación, vestimenta, vivienda, o salud, entre otras, relacionando el bienestar con la satisfacción ex-post de dichas necesidades básicas. Esto permite caracterizar a los hogares de una manera muy detallada debido a la información recogida sobre el tipo de carencia que se manifiesta. No obstante, identificar a la población pobre a partir de la satisfacción de necesidades básicas presenta algunas dificultades, sobre todo para resumir en un solo indicador la diversidad de necesidades así como el grado en que estas son satisfechas. Es decir, resulta difícil superar la subjetividad, el punto de vista personal, para determinar los umbrales para cada variable. Por tanto, aunque permite conocer una caracterización detallada, no siempre permite realizar comparaciones apropiadas sobre la situación de pobreza.

Líneas de pobreza

En este caso, para determinar si una persona es pobre, puede implementarse un enfoque directo o indirecto. En el enfoque directo, una persona será considerada pobre cuando no satisfaga una o varias necesidades básicas. Por otro lado, en el enfoque indirecto, se clasificará como pobre a aquellas personas que no tengan los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas.

Para entenderlo mejor, por el método directo una persona que cuente con recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas podría ser considerada como pobre, al dejar de satisfacer dichas necesidades; bajo el método indirecto, una persona que no haya satisfecho una o varias necesidades básicas podría considerársele como no pobre debido a que cuenta con el recurso para satisfacer dichas necesidades básicas.

El método directo relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado, mientras que el método indirecto evalúa el bienestar a través de la capacidad para poder realizar este consumo, caracterizado por la utilización de líneas de pobreza, las cuales establecen el ingreso o gasto mínimo que permite mantener un nivel de vida apropiado, conforme ciertos estándares establecidos previamente, considerando como pobre, a las personas que cuenten con un ingreso inferior a la línea de pobreza.

Costo de las necesidades básicas

Para este método se utiliza una canasta básica de consumo compuesta por varios bienes y servicios, en donde la línea de pobreza refleja el gasto que se necesita para adquirir dicha canasta básica. Existen dos alternativas para fijar el valor de una canasta básica. La primera es establecer los mínimos requeridos para cada necesidad, pero presenta un problema, no hay una base teórica que dicte la mejor manera de determinar el mínimo requerido, que se debe establecer mediante un juicio subjetivo de los que definen la línea de pobreza. La segunda alternativa consiste en observar la proporción de gasto en dichos bienes como parte del gasto total de los hogares en un grupo específico de la población, de tal forma que la línea de pobreza se obtenga de la división del valor de la canasta básica por la proporción del gasto realizado.

Conforme a lo referido, se establece que el límite superior de la línea de pobreza esté dado por el gasto total de los individuos que alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas en cuanto a alimentación. Por tanto, si un individuo ya adquirió bienes básicos alimenticios, se supone que previamente adquirió bienes básicos no alimentarios para ser parte de la sociedad, entonces el gasto realizado en bienes básicos no alimenticios será el valor máximo para el componente de ese tipo de bienes en la línea de pobreza. Para el límite inferior, si una persona tiene un gasto total apenas suficiente para cubrir el componente alimenticio de la línea de pobreza, el gasto que ésta efectúe en bienes no alimentarios puede considerarse como el mínimo tolerable, entonces dicho límite inferior de la línea de pobreza estará definido por la suma del componente alimenticio más el gasto mínimo en bienes no alimenticios.

Necesidades básicas insatisfechas

El método de las necesidades básicas insatisfechas consiste en verificar si los hogares satisfacen una

2 LGDS (2004) En su artículo sexto señala que “Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

serie de necesidades básicas que han sido establecidas previamente de tal forma que se considere pobres a los que no hayan logrado satisfacer dichas necesidades, Este es un método directo, el cual, como se había mencionado con anterioridad, utiliza información ex-post para caracterizar a la población, siendo el método más utilizado en América Latina.

Para medir la pobreza a través de este método es necesario elegir ciertas características de los hogares así como representar una dimensión importante de la privación. Además, cada país tiene su situación propia para la determinación de indicadores en cuanto a carencias y necesidades, pero entre las carencias que son un común denominador se encuentran: a) hacinamiento, b) vivienda inadecuada, c) abastecimiento inadecuado de agua, d) carencia o inconveniencia de servicios sanitarios para el desecho de excretas, e) inasistencia a escuelas primarias de los menores, y f) un indicador directo de capacidad económica.

En otros muchos casos se emplean métodos combinados o mixtos para medir la pobreza. Tal es el caso de México, que utiliza una metodología multidimensional, la cual se describe en el siguiente apartado.

1.3 Medición de la pobreza multidimensional en México

Para el caso de México, la Ley General de Desarrollo Social LGDS (2004): establece como objetivo “Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”². En este sentido se puede decir que se está privando de un derecho social a las personas que se encuentren en situación de alguna de las siguientes carencias tal y como las describe CONEVAL (2010):

Carencia por rezago educativo:

- “Tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal.
- Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa).
- Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).”

Carencia por acceso a los servicios básicos de salud: “Personas que no cuentan con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.”

Carencia por acceso a la seguridad social:

- “En cuanto a la población económicamente activa, asalariada, se considera que no tiene carencia en esta dimensión si disfruta, por parte de su trabajo, de las prestaciones establecidas en el artículo 2° de la LSS (o sus equivalentes en las legislaciones aplicables al apartado B del Artículo 123 constitucional).
- Dado el carácter voluntario de la inscripción al sistema por parte de ciertas categorías ocupacionales, en el caso de la población trabajadora no asalariada o independiente se considera que tiene acceso a la seguridad social cuando dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y, además, cuenta con SAR o Afore.

³ “Inseguridad alimentaria. Se determina a partir de una distinción entre los hogares con población menor a dieciocho años y los hogares sin población menor de dieciocho años. Para el total de hogares donde no habitan menores de dieciocho años de edad se identifican aquellos en los que algún adulto, por falta de dinero o recursos, al menos: no tuvo una alimentación variada; dejó de desayunar, comer o cenar; comió menos de lo que debería comer; se quedaron sin comida; sintió hambre pero no comió; o hizo sólo una comida o dejó de comer durante todo el día. En el caso del total de hogares donde habitan menores de dieciocho años de edad se identifican aquellos en los que por falta de dinero o recursos, tanto las personas mayores como las menores de dieciocho años: no tuvieron una alimentación variada; comieron menos de lo necesario; se les disminuyeron las cantidades servidas en la comida; sintieron hambre pero no comieron; o hicieron una comida o dejaron de comer durante todo el día”. (CONEVAL, 2010)

⁴ Estos documentos y el glosario de términos pueden ser encontrados en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>.

- Para la población en general, se considera que tiene acceso cuando goce de alguna jubilación o pensión, o sea familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social. En el caso de la población en edad de jubilación (sesenta y cinco años o más), se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores.
- La población que no cumpla con alguno de los criterios mencionados, se considera en situación de carencia por acceso a la seguridad social.”

Carencia por calidad y espacios de la vivienda: Personas que habiten en viviendas que presenten al menos una de estas características.

- “El material de los pisos de la vivienda es de tierra.
- El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos.
- El material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.
- La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5.”

Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda: Personas que habiten en viviendas que presenten al menos una de estas características.

- “El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.
- No cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.
- No disponen de energía eléctrica.
- El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.”

Carencia por acceso a la alimentación: “A los hogares que presenten un grado de inseguridad alimentaria³ moderado o severo.”

Además, la LGDS señala que el encargado de medir la pobreza multidimensional es el CONEVAL, el cual, para realizar dicha medición, deberá seguir ciertos criterios, siendo entre ellos, que se hará cada dos años a nivel nacional y estatal y, cada cinco a nivel municipal, además que se deberá utilizar la información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

La medición de la pobreza multidimensional toma el enfoque del bienestar económico a través de las líneas de pobreza y de derechos sociales. De acuerdo al CONEVAL y a su metodología para la medición de la pobreza estas son las clasificaciones o definiciones de pobreza y las de bienestar económico:⁴

Índice de privación social: “Índice construido para cada persona a partir de la suma de los seis indicadores asociados a las carencias sociales. Es decir, es el número de carencias que tiene una persona (rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda, y acceso a la alimentación).”

Línea de bienestar (LB): “Valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos.”

Línea de bienestar mínimo (LBM): “Valor monetario de una canasta alimentaria básica.”

No pobre multidimensional y no vulnerable: “Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencia social alguna.”

Pobreza multidimensional: “Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente (LB) para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.”

Pobreza extrema: “Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo (LBM). Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.”

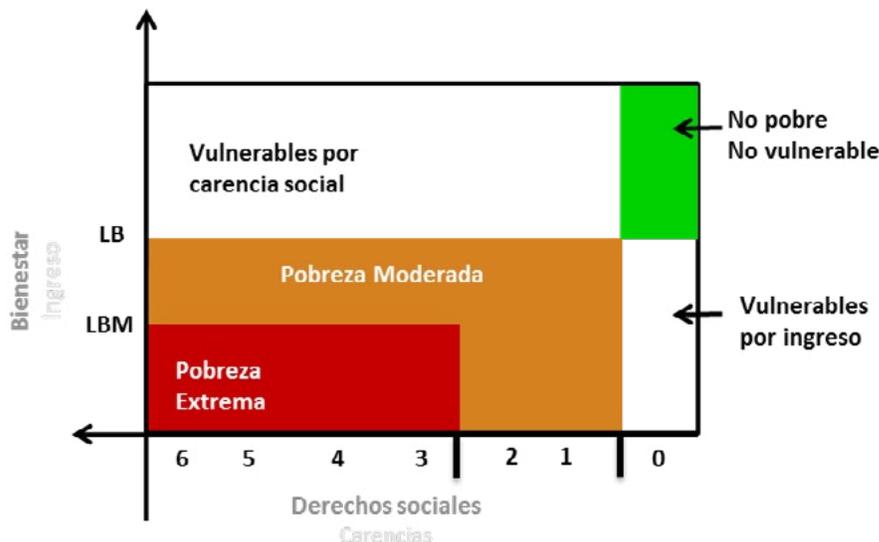
Pobreza moderada: “Es aquella persona que siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.”

Vulnerables por carencias sociales: “Aquella población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.”

Vulnerables por ingresos: “Aquella población que no presenta carencias sociales pero cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.”

Estos conceptos se relacionan tal y como se muestra en la ilustración 1:

Ilustración 1. Pobreza multidimensional



Fuente: Elaboración propia a partir de CONEVAL (2010, pag.42).

1.4 Migración

Para entender más este proceso, partimos de la definición de migración señalada por Cruz, Acosta e Ybáñez (2015), quienes la conciben como el desplazamiento de una persona a partir de un área de origen a un área de destino, cuya esencia es el cambio de residencia habitual. Entre estos desplazamientos tenemos los de carácter interno y externo. Los internos son el cambio de residencia al interior del país, mientras que los externos o la migración internacional son los cambios de residencia hacia un país distinto al de origen.

A continuación se describen las principales teorías migratorias.

Teoría Neoclásica de la Migración

La teoría neoclásica de la migración se centra en las condiciones laborales y los diferenciales salariales que persisten entre dos países, tomando en cuenta los costos asociados a migrar. Se concibe al cambio de residencia por decisiones personales, motivadas por la situación económica en la que se encuentran. El desempleo, el subempleo, la precariedad en salarios y una denotada falta de oportunidades que permita mejorar la situación económica son las causas de que la población se desplace a zonas con mayores oportunidades de empleo y mejores salarios.

Aragón (2000) señala que el salario es el principal determinante de expulsión y atracción de migrantes; expulsando a las personas de las regiones pobres que buscan conseguir un mejor salario hacia zonas o regiones más ricas.

Aunque la decisión de migrar es de carácter individual, está motivada por factores sociales como la falta de empleo, la pobreza o la escasez de recursos. De acuerdo a la perspectiva Malthusiana, la emigración puede aliviar la presión sobre los recursos o el empleo además de regular la fecundidad. En condiciones de escasez de recursos se regula la fecundidad al disminuir la frecuencia del matrimonio a causa de las emigraciones. Domínguez (2009) señala que, de acuerdo a la teoría neoclásica con sus orígenes en Hicks y Pigou, se considera el diferencial salarial como el principal factor que determina la emigración, esto siempre y cuando el aumento de salario compense los costos asociados a migrar. Los individuos adoptarán la decisión de emigrar con el objetivo de recuperar lo invertido en capital humano, de tal forma que solo se migrará cuando el rendimiento neto de migrar sea positivo y el lugar de destino estará motivado al que ofrezca el mayor rendimiento de esta inversión.

En este contexto, un modelo importante en la teoría neoclásica de la migración es el modelo de migración laboral rural-urbana planteado por Harris y Todaro (1970). Este modelo se basa en las teorías de desarrollo, manifestando que los migrantes son captados por mejores expectativas laborales, formación de capital humano y la estructura de los salarios de las zonas industriales o urbanas. Además, introdujeron el concepto de rentas esperadas, que toma el diferencial salarial y la probabilidad de encontrar empleo o el tiempo estimado que podría transcurrir hasta hallar el primer empleo. De esta forma, si el diferencial salarial es bajo, pero las probabilidades de encontrar empleo son altas, las personas emigrarán con la expectativa favorable de mejorar su ingreso.

Teoría del sistema mundial

Domínguez (2009) señala que se trata de una teoría de raíz marxista que “considera que la emigración es producto del capitalismo en su fase neocolonial regida por las grandes multinacionales y unas pocas ciudades globales con mercados de trabajo duales, refinamiento este último que toma Piore (1979), economista radical norteamericano. La teoría del sistema mundial identifica la inversión directa extranjera como causa de las migraciones, en la medida en que debilita el tejido productivo local, feminiza la mano de obra y genera desempleo masculino, como auténtico ejército de reserva urbano susceptible de migrar para satisfacer la demanda de empleo precario en las ciudades globales. Según esta teoría, la migración internacional será más frecuente entre las antiguas colonias y sus metrópolis, debido a las relaciones históricas de cultura, lengua, educación, sistemas legales, transportes y comunicaciones, y de flujos de inversión extranjera. Así, la emigración de mexicanos a Estados Unidos se podría considerar como el contravalor de la inversión directa norteamericana en México, mientras la emigración de latinoamericanos a España desde mediados de los noventa sería el contravalor de la inversión española en América Latina.”

Teoría del mercado dual de trabajo

La teoría del mercado dual de trabajo considera que, la causa de las migraciones es la permanente demanda de mano de obra extranjera, caracterizando la estructura económica de los países, en donde el mercado de trabajo es segmentado en trabajos buenos y trabajos malos. Los trabajos buenos serían exclusivos para los locales o nacionales con un empleo seguro, posibilidades de promoción y una mejoría de los salarios al acumular antigüedad. Los trabajos malos, por lo general, serán ocupados por los

extranjeros sin ninguno de estos beneficios. (Domínguez, 2009).

Fernández (2010) denota que la teoría del mercado dual de trabajo “se podría explicar mejor partiendo de la idea de que éste está dividido en dos grandes segmentos (Piore 1969): el mercado primario (que englobaría los puestos buenos del mercado, es decir, aquellos con salarios elevados, estabilidad, oportunidades de avance, entre otros) y el mercado secundario (en el que quedarían confinados los puestos de trabajo con salarios bajos, inestabilidad, escasas oportunidades de ascenso, y demás). Poco después Piore (1975) refinó aún más esta visión para que se ajustase mejor al funcionamiento global del mercado de trabajo, proponiendo una división adicional dentro del sector primario en un segmento superior y otro inferior. Este último se identificaría con las características habituales de los puestos manuales (o trabajadores de cuello azul), mientras que el primero englobaría aquellos puestos y pautas de movilidad típicamente asociados a profesionales y cargos directivos (o trabajadores cualificados de cuello blanco), caracterizados por presentar unos salarios y un estatus superiores, mayores oportunidades de promoción, ausencia de mecanismos formales de supervisión, espacio para la creatividad individual y la iniciativa, entre otros.”

Teoría de la nueva economía de la migración

Los supuestos de la teoría de la nueva economía de la migración, rebasan el modelo neoclásico de migración, ya que la decisión de migrar no recae solamente en el individuo de manera aislada sino en agrupaciones de individuos, permitiéndoles diversificar el riesgo y las fuentes de ingreso (Stark y Bloom, 1985). Las teorías anteriores nos hablan más sobre situaciones laborales. La nueva teoría económica de la migración no solo toma en cuenta estos factores sino que también incluye temas de bienestar, seguridad y mejores condiciones, ya que afirma que con “el traslado a las ciudades puede mejorar, en gran medida, el bienestar de las personas además de ser un medio de escapar de los peligros que entraña una frágil subsistencia rural, y confiere acceso a una diversidad de oportunidades de empleo y a mejores condiciones de salud y educación, lo que permite reducir la pobreza tanto de las personas que se desplazan como de las que permanecen en el lugar de origen” (OIM, 2015, pág.5).

Poggio y Woo (2000) expresan la existencia de diversos mercados en la teoría de la nueva economía de la migración además del mercado laboral, por ejemplo el capital de futuros y de seguros. Dicha teoría toma a la migración no solo como una decisión individual motivada por la expectativa de mejores salarios sino también como una estrategia de las unidades domésticas más pobres, de tal forma que se pueda diversificar el trabajo aumentando el ingreso de estas unidades a través de las remesas, cosa que la teoría neoclásica no toma en cuenta.

Una coincidencia de todas las teorías migratorias descritas con anterioridad es que la pobreza y las deficientes condiciones económicas y de empleo se pueden tomar como una causa y como una limitante a la migración. Esto es así porque los migrantes pueden acceder a mejores salarios, pero solo pueden emigrar aquellos que disponen de recursos suficientes para financiar los costos asociados al traslado. Por ello, las personas o familias muy pobres es difícil que puedan migrar.

Aunque estas teorías tratan sobre migración internacional, muchas de ellas pueden aplicarse y darnos un panorama en el ámbito interno. Considerando a las entidades al interior del país como diferentes naciones, el factor más significativo en cuanto a las causas de migrar no solo sería el costo asociado o la situación social como la pobreza o la situación económica, como lo dicen las teorías de la migración internacional, si no que incluiría aspectos familiares o generacionales, o también por imitación del éxito que haya tenido algún conocido o semejante al haber migrado (Accinelli y Carrera, 2011), ya que muy posiblemente en el plano interno los costos de trasladarte de un estado a otro son relativamente menores que el de cambiar de país por lo general influirían más aspectos familiares o generacionales al tomar esta decisión de migrar al interior (Canales y Montiel, 2007).

1.5 Cálculo de la migración interna en México

5 Cabe recordar que aquí se habla de pobreza por ingresos y no de pobreza multidimensional.

México presenta una compleja dinámica migratoria, no solo en el ámbito internacional (México-USA, principalmente) sino también al interior del país. La conducta migratoria ha mostrado importantes cambios en las últimas décadas. Los flujos migratorios de una entidad a otra han variado al tiempo que la migración intraestatal se ha ido incrementando. Además se ha dado un cambio en los patrones migratorios de rural-urbano a urbano-urbano (Romo, Téllez y López, 2013).

El cálculo de la migración interna en México se ha llevado a cabo a través de los censos de población y vivienda, más que nada a partir del 1990 al 2010. En estos levantamientos se han captado dos conceptos relativos a la migración: el lugar de nacimiento y el lugar de residencia anterior. La clasificación de migrante se obtiene al contrastar el lugar de nacimiento o el lugar donde se residía anteriormente con el lugar en donde se reside al momento de la entrevista. Con ello, quien vive en un lugar distinto al de nacimiento es considerado migrante o quien reside actualmente en un lugar distinto al que residía anteriormente. El proceso de captación se realiza con información de donde residía un lustro atrás, a través de la pregunta ¿hace 5 años en qué estado o país vivía? Esto para la población de cinco años o más.

1.6 Enfoque empírico sobre pobreza y migración interna de manera conjunta.

Uno de los fenómenos asociados a la pobreza es la migración. Aunque las teorías difieren, hay teorías o estudios que apoyan la migración como medio para salir de la pobreza. Otras dicen que los que se encuentran en condición de pobreza enfrentan más dificultades para migrar debido a los altos costos del proceso. En cualquiera de los casos, como se describe en los apartados anteriores, la pobreza y la migración se presentan de manera separada o, a lo sumo a la pobreza como causa o impedimento de la migración. Poco se sabe empíricamente de qué sucede o qué efectos se tienen después de haber migrado en cuanto a la situación de pobreza y las condiciones de vida de las personas. Tal y como se menciona en el apartado de justificación, raramente estas dos variables se estudian de manera conjunta, y menos para conocer si los que emigran son más o menos propensos a padecer pobreza en el lugar de destino en comparación con los que llevan más tiempo residiendo allí.

El estudio de Cortés (1997), que, si bien no integra el factor de la migración, sirve de soporte metodológico. A través de un modelo logístico, calcula la probabilidad de que un hogar sea pobre⁵, encontrando que los determinantes y la probabilidad de que esto ocurra depende, más que nada, de la instrucción del jefe del hogar, de la caracterización de la ocupación y del sexo del jefe del hogar, la tasa de dependencia del hogar, la percepción de los miembros del hogar medida por el ingreso medio, así como la ubicación geográfica rural o urbana.

Otra perspectiva en la aplicación de un modelo logístico de probabilidad es la utilizada por Acosta y Cruz (2015), quienes observan las determinantes asociadas a la probabilidad de migrar, encontrando que se puede asociar dicha decisión a dos lados, uno desde la perspectiva económica, como el crecimiento y la búsqueda de un empleo, y otro social, que involucra la desigualdad y la búsqueda de una mejor calidad de vida, concluyendo que la migración interna en México es un fenómeno multidimensional.

Entre los trabajos que abordan la complejidad sobre las condiciones de vida o cuestiones de pobreza y migración de manera conjunta, destaca el estudio realizado por Victoria, Tovar, Ospina, Tovar y Andrade (2016) donde se explora la relación causal de la migración internacional con las condiciones de vida de los hogares colombianos en 2010. Los autores encuentran, mediante análisis descriptivos, importan-

tes discrepancias entre las condiciones de vida de los hogares con migrantes y los que no contaban con migrantes, pero no hallaron evidencia suficiente para inferir que la migración internacional determine las condiciones de vida de los hogares de Colombia.

De modo similar, Ochoa (2011) describe las diferencias entre hogares que contaban con familiares migrantes y los hogares que no tenían algún familiar en condición de migrante. Para ello, construye un índice de desarrollo humano distinguiendo los dos tipos de hogares ya mencionados. Sus resultados prueban que los que tenían familiares migrantes directos padecían menor calidad de vida en comparación a los que no tenían familiares migrantes.

1.7 Pobreza y el fenómeno de la migración interna en Guanajuato

En México la pobreza multidimensional se calcula a partir del año 2008 con periodicidad bianual a nivel nacional y estatal. En 2010 hubo un cambio en la metodología, por lo que las cifras de pobreza multidimensional solo son comparables a partir de dicho año. En la siguiente tabla se muestra su evolución hasta 2016 para el estado de Guanajuato.

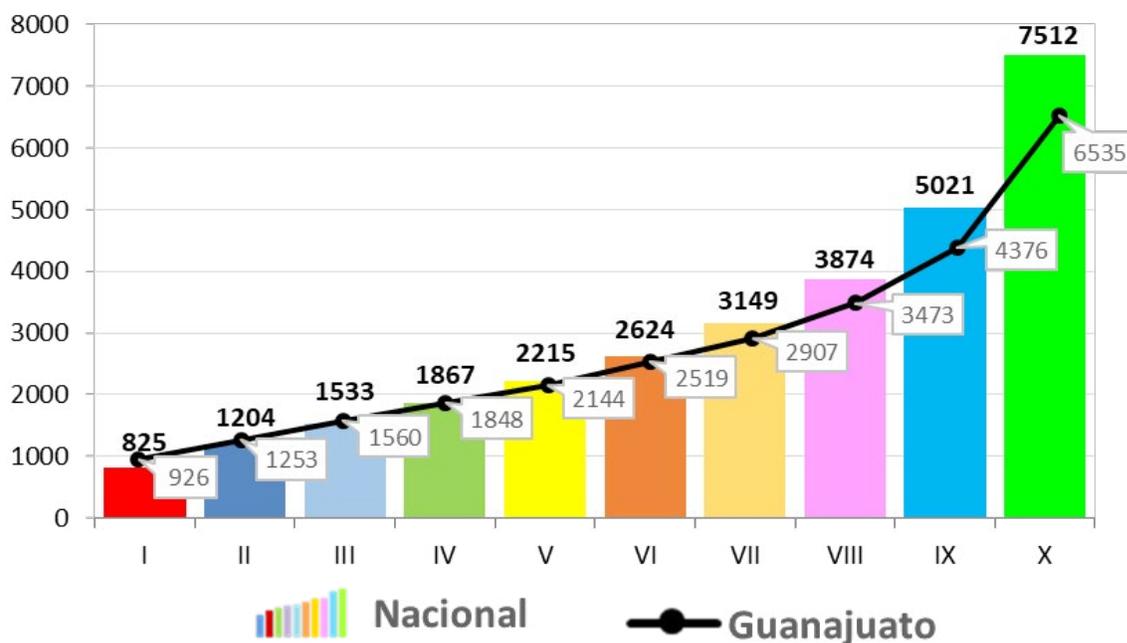
Tabla 1. Evolución de la pobreza multidimensional en Guanajuato

	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Población en situación de pobreza	48.5	44.5	46.6	42.4	2,703.7	2,525.8	2,683.3	2,489.7
Población en situación de pobreza moderada	40.1	37.6	41.0	38.0	2,234.2	2,134.0	2,365.7	2,232.1
Población en situación de pobreza extrema	8.4	6.9	5.5	4.4	469.5	391.9	317.6	257.6
Población vulnerable por carencias sociales	28.9	32.6	27.7	30.0	1,611.2	1,851.3	1,594.8	1,760.7
Población vulnerable por ingresos	5.7	4.9	8.6	8.2	315.7	276.6	494.5	482.1
Población no pobre y no vulnerable	16.9	18.1	17.2	19.5	942.7	1,026.5	991.1	1,145.1

Fuente: Elaboración propia con información de estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Como se aprecia en la tabla 1, el estado presenta cifras de pobreza que se han mantenido muy constantes a lo largo del tiempo y que rondan cerca del 50% de la población. Solo un 20% se considera no pobre y no vulnerable, de manera que al menos el 80% de la población presenta alguna privación o deficiencia, ya sea en bienestar económico o de derechos sociales. Además, la desigualdad en el ingreso que se vive en Guanajuato y el país es muy alarmante. El ingreso conjunto de los primeros cinco deciles casi equivale al del último decil de acuerdo a ingreso corriente total per cápita promedio para el año de 2016, tal y como se observa en la ilustración 2.

Ilustración 2. Ingreso corriente total per cápita promedio por deciles nacional y estatal



Fuente: Elaboración y cálculos propios con información del MCS-ENIGH 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Incluso en la ilustración 2 se observa que el estado de Guanajuato mantiene un ingreso corriente total per cápita por debajo de la media nacional a partir de decil IV. Esta situación de desigualdad trae consigo descontento social y merma la calidad de vida de las personas.

En la tabla 2 tenemos el total de personas con condición de migrante y en situación de pobreza para los años 2012, 2014 y 2016. El cálculo de las personas migrantes se realizó mediante la metodología planteada anteriormente en el apartado 1.5 de cálculo de la migración interna en México pero con datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2012 y 2014 (MCS), así como del Módulo Estadístico 2016 para la continuidad del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MEC 2016 del MCS-ENIGH).

Tabla 2. Porcentaje de población migrante y pobre en Guanajuato 2012-2016

	2012			2014			2016		
	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total
No migrante	2,807,399	2,160,319	4,967,718	2,745,391	2,361,422	5,106,813	3,042,940	2,198,248	5,241,188
	56.5%	43.5%	96.7%	53.8%	46.2%	98.0%	58.1%	41.9%	97.6%
Migrante	82,810	88,699	171,509	65,772	40,699	106,471	88,894	42,277	131,171
	48.28%	51.72%	3.3%	61.77%	38.23%	2.0%	67.8%	32.2%	2.4%

Fuente: Elaboración y cálculos propios con información del MCS 2012, 2014 y del MEC 2016 del MCS-ENIGH.

En la tabla 2 se observa que hay un buen número de personas que ha cambiado de residencia en años recientes y que se cataloga como migrante. Casi el 2.5% de la población mexicana presenta esta condición, de las cuales, en 2016, el 67.8% son no pobres y 32.2% clasificadas como pobres. El 97% restantes son no migrantes; 58.1% de estas son no pobres mientras que 41.9% se encuentran en situación

de pobreza. Para 2014 los porcentajes resultan muy similares a 2016, mientras que en 2012 del 3.3% de personas clasificadas como migrantes 51.72% padecían pobreza, cifra mucho mayor que en el año 2016.

Así mismo, en la tabla 3 se muestra información descriptiva de las carencias sociales por condición de migración en miles de personas. Estos datos dan a conocer el panorama general que presenta el estado en cuanto a carencias sociales y migración. En la tabla se observa que, de los más de 130 mil migrantes que hay en el estado, más de la mitad padece carencia por acceso a la seguridad social (carencia ligada a la condición laboral) con 73 mil 700 migrantes. Le siguen las carencias por acceso a servicios de salud y por rezago educativo con 29 mil 400 y 20 mil 800, respectivamente. La carencia que afecta a un menor número de migrantes es la que se refiere a servicios básicos de la vivienda, con cerca de 8 mil migrantes.

Tabla 3. Población en situación de carencias sociales por condición de migración, 2016

Condición	Carencia por rezago educativo			Carencia por acceso a servicios de salud			Carencia por acceso a la seguridad social		
	No	Si	Total	No	Si	Total	No	Si	Total
No migrante	4,149.8	1,091.4	5,241.2	4,545.7	695.5	5,241.2	2,406.6	2,834.5	5,241.2
Migrante	110.4	20.8	131.2	101.8	29.4	131.2	57.5	73.7	131.2
Total	4,260.2	1,112.2	5,372.4	4,647.5	724.9	5,372.4	2,464.1	2,908.3	5,372.4
Condición	Carencia por calidad y espacios de la vivienda			Carencia de acceso a servicios básicos de la vivienda			Carencia por acceso a la alimentación		
	No	Si	Total	No	Si	Total	No	Si	Total
No migrante	4,856.5	384.6	5,241.2	4,539.8	701.4	5,241.2	4,208.0	1,033.2	5,241.2
Migrante	122.1	9.1	131.2	123.5	7.7	131.2	111.2	19.9	131.2
Total	4,978.6	393.7	5,372.4	4,663.3	709.1	5,372.4	4,319.2	1,053.1	5,372.4

Fuente: Elaboración y cálculos propios con información del MEC 2016 del MCS-ENIGH.

De acuerdo con las teorías de la migración expuestas anteriormente en el apartado 1.4, se podría estar propiciando un panorama favorable para los cambios de residencia, debido a que hay un gran número de personas que se encuentran en situación de pobreza y de carencias sociales, de acuerdo al diagnóstico presentado hasta el momento.

En la tabla 4 podemos observar los flujos migratorios que ha tenido el estado en el año 2016. Se puede visualizar que Guanajuato concentra en su mayoría inmigrantes provenientes de Aguascalientes, Jalisco, Estado de México, Veracruz y de Estados Unidos (USA). Además se aprecia la cantidad de emigrantes y el lugar de destino que ha tenido el estado, principalmente hacia zonas industrializadas o urbanas como Ciudad de México, Michoacán y Querétaro. Estos datos concuerdan con lo que señala Romo, Téllez y López (2013) que se ha dado un cambio en los patrones migratorios de rural-urbano a urbano-urbano.

Tabla 4. Flujos migratorios internos de Guanajuato 2016

Origen	Inmigración a Guanajuato	Destino	Emigración de Guanajuato
AG	17,678	AG	874
BC	2,607	BC	438
BS	839	BS	1,940
CP	1,957	CP	0
CO	3,429	CO	1,016
CL	2,684	CL	649
CS	1,434	CS	564
CH	1,596	CH	1,158
CDMX	5,258	CDMX	7,777
DG	1,148	DG	509
GU	6,797	GU	0
HG	5,232	HG	1,905
JL	13,648	JL	9,275
MX	14,297	MX	3,372
MI	5,409	MI	8,293
MO	278	MO	0
NY	732	NY	1,636
NL	4,833	NL	3,933
OA	1,081	OA	0
PU	0	PU	924
QT	1,879	QT	9,777
QR	0	QR	1,660
SL	1,804	SL	4,058
SI	2,904	SI	638
SO	0	SO	444
TB	0	TB	321
TM	1,194	TM	333
TX	0	TX	262
VZ	10,786	VZ	1,062
YU	0	YU	521
ZT	1,474	ZT	259
USA	14,756		
Otro país	5,437		
Total	131,171		63,598

Fuente: Elaboración y cálculos propios con información del MEC 2016 del MCS-ENIG.

De la tabla anterior se pueden obtener las tasas netas migratorias, que se construyen a partir de la diferencia entre inmigrantes y emigrantes (migración neta) dividida por la población total de 5 años o más, por cien. Las entidades con tasas netas negativas (lo que quiere decir que emigran más de los que inmigran) son consideradas como estados expulsores; mientras que los estados con tasas netas positivas (entrarán más de los que salen) son territorios atrayentes. Para el caso de Guanajuato se considera un estado atrayente, debido a que tiene una tasa neta migratoria positiva de 0.06%.

Conclusiones

Este análisis se centró en conocer el panorama general de la migración interna y la situación actual de pobreza y condiciones de vida de la población guanajuatense, debido a que existe poca evidencia teórica y empírica que analice estas dos temáticas de manera conjunta, iniciando primeramente con el planteamiento del alcance de dicho análisis así como los elementos que motivaron a su realización. Posteriormente a nivel teórico y metodológico se especificaron los conceptos de pobreza y de migración con los que se trabajó, para entender de una mejor manera cómo se relacionan estos fenómenos, concluyendo que las teorías migratorias, desde la teoría neoclásica hasta la nueva teoría económica de la migración, relacionan a la pobreza como una de las causas de dicho fenómeno. Según estas teorías, emigrar puede ser una alternativa para salir de la situación de pobreza mediante la búsqueda de mejores empleos. Además, la decisión de migrar al interior del país es asociada a los costos de traslado así como a motivos familiares.

También se realizó un análisis metodológico de cómo se calcula y se mide la migración interna y la pobreza multidimensional en México. El diagnóstico descriptivo de este ejercicio es que casi la mitad de la población guanajuatense se encuentra en situación de pobreza multidimensional y cerca del 3% es considerado migrante interno para el año 2016. Además se encontró que son muchas las personas con esta problemática y muchas las personas inmersas en el fenómeno migratorio. Cabe resaltar que las cifras parecen mantenerse constantes a lo largo del tiempo. Así mismo se observa que la dinámica migratoria en el estado es urbano-urbano.

A partir de lo descrito hasta el momento, se sabe que Guanajuato enfrenta una problemática en cuanto a deficientes condiciones de vida y de ingreso, la cual origina que gran parte de la población se encuentre inmersa en situación de pobreza. Al mismo tiempo se tiene el fenómeno de la migración interna, y se conocen algunas relaciones a nivel agregado que tratan de vincularlos. Sin embargo no se sabe cómo son las condiciones de vida de las personas después de haber migrado, catalogadas como migrantes internos, es decir, no sabemos si son más o menos propensos a padecer pobreza que las personas que llevan más tiempo establecidas en los lugares de destino de estos migrantes, de ahí la importancia de realizar un análisis más exhaustivo sobre dicha relación.

Bibliografía

- Accinelli, E., y Carrera, E. S. (2011). Strategic complementarities between innovative firms and skilled workers: the poverty trap and the policymaker's intervention. *Structural Change and Economic Dynamics*.
- Acosta, F., y Cruz, R. (2015). Factores económicos y sociales asociados a la migración interna en México en el periodo 1995-2000. En R. Cruz, & F. Acosta, *Migración Interna en México tendencias recientes en la movilidad interestatal* (págs. 115-148). Tijuana, Baja California: El Colegio de la Frontera Norte.
- Aragónés, C. A. (2000). *Migración Internacional de Trabajadores, Una perspectiva Histórica*. Ciudad de México, México: Plaza y Valdés.
- Canales, A., y Montiel, I. (2007). De la Migración Interna a la Internacional. En *Busqueda del Eslabón Perdido. Taller Nacional sobre "Migración interna y desarrollo en México: diagnóstico, perspectivas y políticas"*. Ciudad de México, México: CEPAL, Naciones Unidas, CELADE.
- CEPAL. (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. CEPAL y Naciones Unidas.
- CONEVAL, C. N. (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Obtenido de: http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/ Metodologia_Multidimensional_web.pdf.
- Cortés, F. (1997). Determinantes de la pobreza de los hogares. México, 1992. *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 131-160.
- Cruz, R., Acosta, F., e Ybáñez, E. (2015). Enfoques teóricos, hipótesis de investigación y factores asociados a la migración interna. En R. Cruz, & F. Acosta, *Migración interna en México, tendencias recientes en la movilidad interestatal* (pág. 19). Tijuana, Baja California: El Colegio de la Frontera Norte.
- Domínguez, R. (2009). La salida de los sin voz. aproximación global a las migraciones internacionales desde la economía política. En J. López, A. Martínez, O. Ixtacuy, O. Peláez, B. Sovilla, A. Cordero, . . . J. Pérez, *Globalización, Migración y Economía Chiapaneca* (págs. 47-71). Universidad Autónoma de Chiapas.
- Feres, J. C., y Mancero, J. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Santiago de Chile: CEPAL, ECLAC, estudios estadísticos y prospectivos.
- Fernández, H. E. (2010). La teoría de la segmentación del mercado de trabajo: enfoques, situación actual y perspectivas de futuro. *Investigación económica*, 115-150.
- Harris, J., y Todaro, M. (1970). Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis. *The American Economic Review*, JSTOR, vol.60 126-142.
- Jiménez, M. A. (2014). El enfoque de necesidad desde la concepción de desarrollo como capacidad. *eikasía*, 57-12.
- LGDS, D. O. (2004). *Ley General de Desarrollo Social*. Obtenido de recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf.
- Ochoa, W. (2011). Influencia de la migración en la calidad de vida de los hogares lojanos, 2009. Ecuador. *Dimensión económica*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM Revista digital arbitrada, 51-66.

- OIM, O. I. (2015). Informe sobre las migraciones en el mundo 2015. Organización Internacional para las Migraciones.
- ONU, O. d. (2004). Human Rights and poverty reduction. A conceptual framework. Nueva York-Ginebra: ONU.
- Poggio, S., y Woo, O. (2000). Migración Femenina hacia Estados Unidos: cambio en las relaciones familiares de género como resultado de la migración. EDAMEX.
- Romo, R., Téllez, Y., y López, J. (2013). Tendencias de la migración interna en México en el periodo reciente. En C. N. Población, La situación demográfica de México 2013 (págs. 83-106). Ciudad de México, México: Consejo Nacional de Población (CONAPO).
- Rucoba, A., y Niño, E. (2010). Ingreso familiar como método de medición de la pobreza: estudio de caso en dos localidades rurales de Tepetlaoxtoc. Economía, Sociedad y Territorio, 781-812.
- Spicker, P. (1999). Definitions of Poverty: Eleven Clusters of Meaning. The International Glossary on Poverty.
- Stark, O., y Bloom, D. (1985). The new economics of labor migration. Departments of Economics and Population Sciences. Harvard University.
- Victoria, M. T., Tovar, L., Ospina, J., Tovar, D. A., y Andrade, M. (2016). La migración internacional y las condiciones de vida: explorando el caso colombiano. Migraciones Revista del Instituto Universitario de Estudios Sobre Migración.



Retos Legislativos en México:
**Una visión desde
Guanajuato**