

Pluralidad y consenso

Senado de la República. LXI Legislatura

AÑO 3 | NÚM. 14 | MARZO 2011



El rigor del análisis y no la opinión del investigador, lo que interesa a los legisladores

Sen. Ricardo García Cervantes

**Reforma hacendaria, finanzas
públicas y crecimiento económico**

Luis Mendoza Cruz

**El impacto de las reformas de
primera y segunda generación**

Edgar Jiménez

**Las coaliciones en México: áreas
de oportunidad para una reforma
electoral y legislativa**

Ernesto Ramos Mega

**Correlación entre obesidad infantil en
México y la ingesta de comida chatarra**

Armando Barrera Barrios

Pluralidad y consenso

es una publicación trimestral del
Instituto *Belisario Domínguez*

Comité Directivo

Sen. Carlos Navarrete Ruiz
Presidente

Sen. Fernando Jorge Castro Trenti
Secretario

Sen. Ricardo García Cervantes
Secretario

Sen. René Arce Círiga
Secretario

Secretaría Técnica

Onel Ortiz Fragoso
Secretario Técnico

Grupo Ejecutivo de Dirección

Dr. Luis Mendoza Cruz
Director General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública

Lic. Raúl López Flores
Director General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales

Lic. Fernando Pérez Noriega
Director General de Estudios Legislativos: Política y Estado

AÑO 3 | NÚM. 14 | MARZO 2011

Investigadores

Jesús Arturo Alemán Sandoval, Marco Antonio Andrade Romero, Armando Barrera Barrios, Mario Antonio Campos Mota, Silvia Chavarría Cedillo, Yolotl Fernanda Enríquez Ibañez, Rosa María Flores del Valle, Yaneth Hernández Medina, Hilda Hernández Muñoz, Enrique Flores Ortiz, Carlos Montes Nanni, Rafael Muñoz Ordóñez, Magda Olalde Martínez, Olivia Pérez Ramírez, Rafael Quiroz Martínez, Lucero Ramírez León, Fermín Edgardo Rivas Prats, Francisco Javier Rodríguez Carvajal, Maribel Suárez Reyes.

Los artículos y contenidos en la revista son responsabilidad del autor y representa sólo el punto de vista del suscrito y no del Instituto.

Coordinación Editorial

Juventina Bahena Ávila

Diseño y formación

Diseño3/León García Dávila, Yvette Bautista, Rosa Cedillo

Distribución

Lic. Alfredo Benítez Hernández

Instituto Belisario Domínguez

Av. Patriotismo # 711 Ed. A , PB
Tel.: 5611 7386
Col. San Juan Mixcoac
C.P. 03730, México D.F.



Índice

Pluralidad y consenso

AÑO 3 | NÚM. 14 | MARZO 2011

El rigor del análisis y no la opinión | Pág. **2**
del investigador lo que interesa a los legisladores
Sen. Ricardo García Cervantes

Pág. 5 | **Reforma hacendaria, finanzas públicas**
y crecimiento económico
Dr. Luis Mendoza Cruz

El impacto de las reformas | Pág. **12**
de primera y segunda generación
Edgar Jiménez

Pág. 15 | **La interdisciplinariedad en las diversas**
materias que aborda un Congreso plural
Jorge Alcocer Villanueva

Las tareas legislativas y el Instituto | Pág. **18**
Belisario Domínguez del Senado
Manuel González Oropeza

Pág. 22 | **La oportunidad de la** investigación legislativa
Luis Mendoza Cruz

Las coaliciones en México: áreas de | Pág. **26**
oportunidad para una reforma electoral y legislativa
Ernesto Ramos Mega

Pág. 31 | **La multidisciplinariedad, la transdisciplinariedad**
y la visión holística
Tomás Miklos

Reflexiones sobre sentencias relevantes | Pág. **34**
en la justicia electoral en México
Rodrigo Moreno Trujillo

Pág. 43 | **Correlación entre obesidad infantil en**
México y la ingesta de comida chatarra
Armando Barrera Barrios

El mando único de la policía, | Pág. **49**
su posible organización en México
Carlos E. Montes Nanni

Pág. 56 | **Unidades de Inteligencia Financiera.**
Propuesta de un modelo híbrido para México
Enrique Flores Ortiz

El uso de las nuevas TICs en el Poder Legislativo. Experiencia de | Pág. **66**
la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea REDIPAL
Víctor David Pitalúa Torres

El rigor del análisis y no la opinión del investigador lo que interesa a los legisladores*

Sen. Ricardo García Cervantes

* Ponencia presentada el 18 de enero de 2011, con motivo de la celebración del 25 aniversario del IBD.

Quiero centrar algunas reflexiones sobre la complejidad de la investigación legislativa. Hay académicos, particularmente al interior del Instituto, que se están afanando por encontrar las diferencias entre la investigación científica, la investigación académica y la investigación legislativa. Dejen ya un falso debate; la investigación, como tal, la que está orientada a crear, a descubrir el conocimiento, está sujeta al rigor del método, a la exigencia de la sustentabilidad, a la de ser exhaustivos y a la disciplina académica; no hay diferencia en lo que consiste el trabajo de un investigador en ciencias sociales que no va ser aplicado directamente al proceso legislativo, del que sí va ser utilizado por quienes siendo distintos del investigador, realizarán la creación o modificación de las normas.

Por lo tanto, la investigación que se le encarga al Instituto *Belisario Domínguez* debe ser rigurosa, exhaustiva y con las mismas características de excelencia que se exige a cualquier investigador en la construcción del conocimiento.

El trabajo de un investigador tendrá su aplicación en la construcción, modificación, o eliminación de normas jurídicas.

Por lo tanto, bienvenido el Instituto *Belisario Domínguez*, que asuma el rigor y la responsabilidad de construir, de crear conocimiento para la generación de las mejores normas jurídicas que puedan corresponder a la situación social, cultural, económica del país. Ése es el destino de la investigación legislativa que se realiza en el Instituto *Belisario Domínguez*.

No omito señalar que estas reflexiones las hago desde diferentes ángulos; como directivo del Instituto *Belisario Domínguez* -en una concepción que compartimos

los cuatro miembros del Consejo Directivo presidido por el senador Carlos Navarrete y acompañados por René Arce, Fernando Castro Trenti y yo-, del requerimiento académico que se hace, de la investigación seria, profesional, y rigurosa que se pide a los investigadores del *Belisario Domínguez*, es una exigencia directiva. Esa es una directriz de la rectoría colegiada de los trabajos de un instituto como éste, que debe favorecer la generación de bienes públicos, a través del trabajo legislativo de las señoras y señores senadores, pero también son reflexiones desde mi experiencia como legislador y como participante eventual en la vida académica.

Una diferencia entre un investigador de cualquier institución académica o científica, entre uno del Instituto *Belisario Domínguez*, es que la investigación que se realiza aquí se deriva de la agenda legislativa y la de un investigador de cualquier otra área, se elige con libertad y siguiendo su propia vocación e interés del tema de su investigación para profundizar en el conocimiento, para descubrirlo o para generarlo.

En este caso, los investigadores del Instituto *Belisario Domínguez* se pliegan a un mandato que también está en una norma que por supuesto obliga. La agenda legislativa es la que detona el trabajo académico y de investigación del personal calificado y comprometido del Instituto *Belisario Domínguez*.

Los temas de la agenda legislativa requieren ajustarse a un marco teórico y conceptual claro, y por lo tanto debe contener el debate ideológico y doctrinario que pueda surgir sobre un tema.

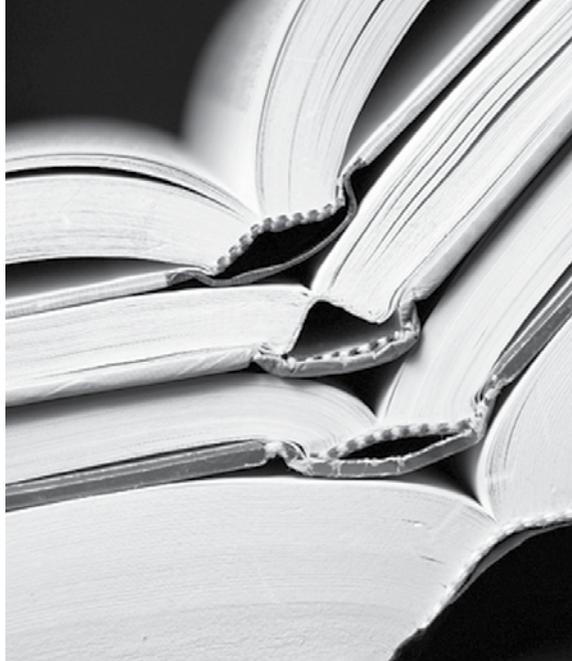
En materia de generación de normas jurídicas, el primero y más a flor de piel debate teórico y conceptual está entre el iuspositivismo y el iusnaturalismo y el marco conceptual de una norma jurídica que se propone crear, modificar, eliminar.

La contractualización que se haga del conocimiento antropológico, sociológico, coyuntural del país, tiene que contener, por supuesto, las visiones ideológicas y doctrinarias que permitan la valoración desde las diferentes opciones y ópticas, todas ellas legítimas, todas ellas nutrientes del sistema democrático, y que sea capaz de expresar con toda claridad y puntualidad la diferencia, la opción para que tenga valor la diversidad, la pluralidad y sea entonces la expresión de una norma, expresión o de un consenso o, cuando menos, de un valor democrático fundamental, a una mayoría de razón sustentada por una mayoría de votos razonados, razonables y racionales. Ese es el valor de la conceptualización en el marco teórico conceptual y del debate ideológico y doctrinal que debe contener toda investigación que vaya a ser aplicada al proceso legislativo.

Dentro de la complejidad de la investigación legislativa está también el tener presente la estructura jurídica, la pirámide de valoración que se hace de las normas y tener, por supuesto, un compromiso claro del conocimiento de la Constitución, de sus principios y de su jerarquía. Por lo tanto, la investigación aplicada al proceso legislativo debe contener siempre una valoración de si es una norma suprema constitucional, si deviene de que por virtud del 133 constitucional, siendo parte del derecho internacional, forma parte también de la norma suprema del país, derivado de tratados internacionales firmados por el Ejecutivo y sancionados o ratificados por el Senado y que constituyen norma suprema; o de leyes generales que luego van a obligar a la aplicación o a la adecuación de las normas de carácter local para establecer armonía entre la disposición reglamentaria de un concepto constitucional y la norma de aplicación local o estatal, o bien de legislación especial, que tiene su complejidad en el marco y en el andamiaje jurídico para que no entre en contradicción de leyes porque, por ejemplo, si se modifica la Ley de Salud puede entrar en contradicción con la Ley de Educación en términos de esta pieza difícil de legislación que se construyó para combatir el fenómeno de la obesidad, tocando temas de la legislación en educación, en salud, y luego, para no crear normas imperfectas, se proponen sanciones, sí, pero sanciones que estando en una ley especial y que siendo de alguna manera descriptivas de una conducta en lo general, puede reñir con garantías individuales, puede estar en contradicción con sanciones de otras normas que tipifican como delitos o son sancionables conductas similares. Esa es la complejidad de una investigación aplicada al proceso legislativo.

No se piense que es escuchar la opinión del investigador, del académico; no es su opinión la que nos interesa a los legisladores, es el rigor con el cual analiza, con el cual presenta la diversidad de abordajes de un tema como encuentra, por supuesto, la razón en el análisis doctrinario y conceptual, simplemente del diagnóstico mismo del problema.

El derecho comparado forma parte regular, cotidiana, yo diría *sin la cual no* el Instituto *Belisario Domínguez*



puede pretender ser una institución de consulta, una institución que tome centralidad en el análisis de proceso legislativo. Ahí debería estar siempre la respuesta inmediata a la búsqueda del derecho comparado de cómo en otros países, al margen, y digo puntualizando, de las especificidades propias de otras latitudes, cómo se ha abordado el problema.

No se trata de estar cada día descubriendo el hilo negro ni el agua tibia, pero tampoco se trata de transpor soluciones de otras latitudes sin el análisis de la diversidad de las implicaciones sociales, jurídicas, culturales, de la antropología, de la sociología que explican la especificidad propia de la creación de una norma para esta sociedad y en este momento.

Nuestra sociología, historia y cultura, nos hace específicamente distintos y distinguibles y, por lo tanto, nuestras normas jurídicas no son simplemente ir a buscar cómo lo hicieron los argentinos, los uruguayos, los paraguayos, los griegos o los demás, sino tener una razón de porqué podría servir o no en México.

Una de las complejidades de la investigación aplicada al proceso legislativo es que se hace ahora en un marco de globalidad, en donde la homogeneidad de las normas son exigencias de instituciones internacionales en materia económica, social y jurídica. Hoy se quiere que todos los países tengan casi las mismas normas y con sus mismos textos para el combate al lavado de dinero, para el combate a la corrupción, para el procedimiento de los procesos y las complicaciones que la vida democrática le arroja a los estados; esa globalidad que trata de uniformar al mundo.

El rector de la UNAM, José Narro, señaló esta mañana que nos tenemos que atrever a encontrarnos, a encontrar la alternativa; a crear la solución nueva, adecuada, novedosa, riesgosa, pero que se vea que está sustentada en la razón, en el conocimiento, en el rigor, más allá de un interés del poder o de la dominación por el poder o por el dominio mismo, sino por tener la razón, por aportar la solución, por tener el argumento, el elemento, y no vengán los académicos a sustituir el debate político, vengán a enriquecerlo con el conocimiento, vengán a nutrir con la idea, porque la política no podrá

hacerse sin retórica, y la retórica no es más que el recto planteamiento del análisis y de la alternativa de solución.

La investigación en el análisis riguroso que debe hacerse en el Instituto *Belisario Domínguez* debe estar soportada en la humildad. El universitario agradece el espacio en donde se le permite hacer su aportación, no reclama exclusividad. Por lo tanto, el Instituto *Belisario Domínguez* se nutre de la humildad de las instituciones, principalmente las públicas, pero también las privadas que han contribuido al análisis.

El debate teórico conceptual, es decir el debate ideológico y doctrinario, recoge las diferentes posiciones; explica el valor que tiene la investigación legislativa frente al debate público; socializa las visiones, el debate público le da mérito y valor a la diversidad como sustento de nuestra vía democrática.

Muchas de las leyes que se generan por su implementación, ya sea administrativamente o la capacidad reglamentaria de la autoridad administrativa, no sólo contradice, contraponen y echa a perder la legislación, sino que hace cargar culpas al Poder Legislativo que corresponden a la autoridad administrativa. Hay ejemplos en todas las materias, como la fiscal, donde una legislación fue implementada por la Secretaría de Hacienda con criterios arbitrarios y exige una serie de requisitos poco expeditos para la factura electrónica, lo cual es un problema de implementación, no de legislación. Peor aún, en

la Suprema Corte de Justicia hay quien quiere introducir la tesis de que como ya no están los ministros de la Corte que habían sustentado ciertas tesis, entonces ya no son válidas porque la composición de la Corte ya no es la misma que cuando se omitió la tesis jurisprudencial.

Hasta interpretaciones de la ley se hacen en el Tribunal Electoral, donde dicen: "Sólo lo que la ley dice, y también lo que quiso el legislador, pero lo que debió haber dicho es esto, por lo tanto, debe interpretarse como debió haber dicho". Estas son materia de investigación.

La investigación legislativa conlleva el compromiso de dar seguimiento a la implementación, a la interpretación, y posteriormente, de manera periódica y específica, a la entrega de resultados después de una legislatura, su impacto social, porque para ello se requiere también prever el impacto presupuestal, el impacto ecológico y una serie de impactos que ahora se piden por ley a las piezas legislativas.

Quiero atribuirle a la investigación legislativa la responsabilidad de pensar primero y más en quienes más tiempo han esperado por la justicia; primero y más en quienes queremos hacer de México un país democrático, porque en él podemos caber todos los que pensamos distinto, pero que somos capaces de identificar la verdad, de ubicar el argumento, de establecer con claridad el raciocinio, y siendo razonables y responsables, podamos ser patriotas para servirle, primero, a México.



Reforma Hacendaria, finanzas públicas y crecimiento económico*

Dr. Luis Mendoza Cruz**

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

*...
V. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.” Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Introducción

En los últimos diez años, tras la alternancia política, el patrón de crecimiento económico del país no sólo no se ha corregido respecto de periodos anteriores –en el periodo 1995-2000 fue de 4.0% anual–, sino que incluso ha acentuado el decaimiento. Del período 2001 a 2010, el crecimiento anual en promedio fue de 1.5%.

.....
*Con la colaboración de Krystian Méndez Salvatorio, Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana.
**Director General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública del IBD.



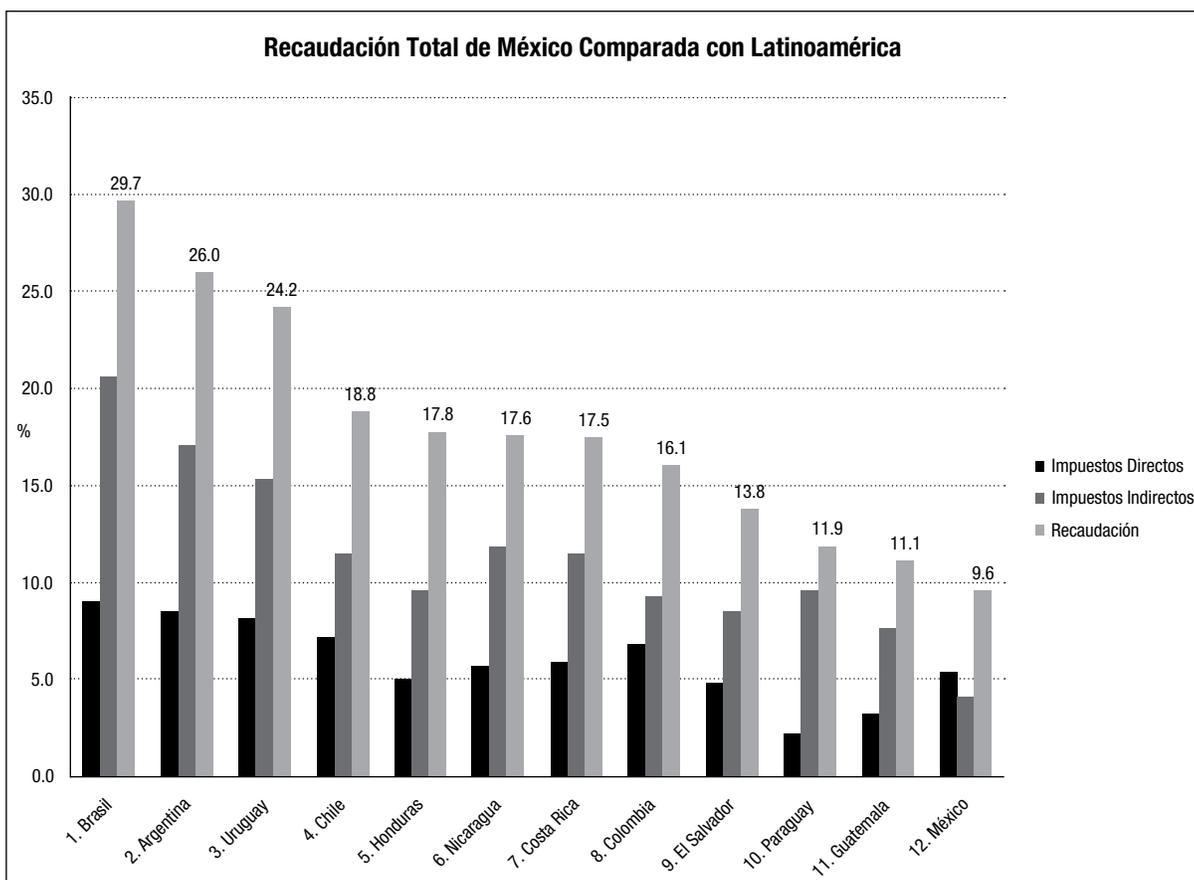
Durante la década, los sucesivos atisbos de reformas fiscales han tenido como eje la preservación de la estabilidad de las finanzas públicas y a partir de ahí, reactivar la economía. Sin embargo, los resultados apreciables a partir del crecimiento de la economía han estado lejos del éxito esperado. Las reformas se han basado exclusivamente en incrementar los impuestos sin una clara estrategia para expandir el porcentaje de recaudación, expandir la base tributaria o inyectar liquidez a la economía para motivar el ahorro interno, el consumo o una mayor inversión.

De acuerdo a un informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL),¹ México se encuentra entre los 5 países de América Latina con menores ingresos fiscales como porcentaje del PIB. El estudio señala que en una región en la que los ingresos fiscales son bajos, México se encuentra entre los países con los menores índices de recaudación.

Mientras que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se recaudan con impuestos cerca de 40 puntos del PIB, la recaudación en México, incluidos los ingresos petroleros que en estricto sentido no son tributarios, alcanzaron apenas el 21% del PIB.

Respecto al Impuesto al Valor Agregado, el Fondo Monetario Internacional sostiene que la eficiencia recaudatoria es de tan sólo un tercio del potencial. En América Latina, México ocupa el lugar 12 en recaudación, después de países como El Salvador, Honduras, Costa Rica, Brasil, Argentina, Chile, entre otros.² Entre los países de la OCDE se recauda el 17.9% del PIB; mientras que en México obtiene 16.6%; pero sin los derechos de Pemex, la carga queda en 11%. En cuanto a ingresos locales, mientras que el promedio de la OCDE es de 10.8% del PIB, en México es de sólo 1.4%.

Recaudación Total de México Comparada con Latinoamérica



¹ Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL) "Equidad y Tributación, el rol de la tributación directa en América Latina".

² Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (Nota informativa 10032010) Cámara de Diputados.

Los ingresos dependen en gran medida a la producción petrolera que se encuentra en declive. La producción petrolera nacional bajó en 900 mil barriles por día en los últimos 5 años.

La recaudación no petrolera es relativamente baja y se concentra en pocos causantes, debido al gran número de exenciones y regímenes especiales que generan altos niveles de evasión e informalidad económica. Los gobiernos locales ejercen pocas facultades fiscales y aprovechan insuficientemente sus fuentes tributarias.

El gasto público se ha caracterizado por un gran crecimiento del gasto corriente y poca inversión en el gasto de capital. En algunas dependencias, las nóminas sobre todo en la alta burocracia, crecen sin justificación y son acompañadas con sueldos elevados. Esto ha generado que no se atiendan las necesidades primordiales en los programas prioritarios de sectores como educación, salud, seguridad, infraestructura y desarrollo tecnológico.

Lo anterior, no se explica por falta de recursos del gobierno. La evidencia en ese sentido es clara. La actual administración recibió el Gasto en 22.4% del PIB, mismo que se incrementó al 27.1%; es decir, en 4 años aumentó 4.7% como proporción del PIB. De este aumento del gasto, el 80% se ha destinado a gasto corriente, por lo que puede afirmarse que los incrementos de impuestos que se han dado en esta administración han sido para financiar gasto corriente.

Atender los problemas derivados de la falta de una reforma fiscal integral y una asignación de recursos más eficiente debe de ser prioridad para todos los actores involucrados en la toma de decisiones. En este artículo

se esboza un panorama general de los ingresos tributarios del año 2010, con la finalidad de observar si las reformas que se realizaron el pasado año tuvieron un efecto apreciable en la recaudación o no. Finalmente, se presenta la descripción de las bases de la Iniciativa de Reforma Hacendaria Integral del grupo de senadores del PRI, presentada por el senador Manlio Fabio Beltrones, en respuesta a los problemas del sistema fiscal mexicano, destacando la urgencia de llevarla a cabo.

Ingresos Tributarios en México

Los ingresos tributarios del Gobierno Federal se componen por:³ Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto Empresarial Tasa Única (IETU), Impuesto al Activo, Impuesto a los depósitos en efectivo, Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (incluye IEPS Gasolinas, Tabacos Labrados, Bebidas Alcohólicas, Cerveza, Juegos y Sorteos, Telecomunicaciones), Impuesto a la Importación y Otros Impuestos (Tenencia, ISAN y Accesorios).

De acuerdo a los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Cuarto Trimestre de 2010,⁴ los recursos del sector público durante ese año totalizaron dos billones 960 mil 268.2 millones de pesos (mdp) de los cuales el 44% fueron de los impuestos y el resto de la venta de petróleo e ingresos de los organismos y empresas.

Los ingresos tributarios de este año alcanzaron un billón 260 mil 458.7 mdp; es decir 50 mil 257.8 mdp menor al monto programado; esto es, una cifra 3.8% por debajo de la meta.



Ingresos Tributarios al Cuarto Trimestre de 2010 (Millones de pesos)

Concepto	Programado	Observado	Dif. Absoluta
Total	1,310,716.5	1,260,458.7	-50,257.8
ISR + IETU + IMPAC + IDE	707,149.9	679,739.2	-27,410.7
Impuesto Sobre la Renta	640,875.1	627,165.0	-13,710.1
Impuesto Empresarial a Tasa Única	53,195.1	45,067.2	-8,127.9
Impuesto al Activo	0.0	-618.9	-618.9
Impuesto a los Depósitos en Efectivo ^{1/}	13,079.7	8,125.9	-4,953.8
Impuesto al Valor Agregado	485,554.9	504,433.6	18,878.7
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	50,057.6	4,452.7	-45,604.9
IEPS Gasolinas	-12,214.9	-56,164.4	-43,949.5
Artículo 2-A Fracción I	-35,994.9	-76,963.2	-40,968.3
Artículo 2-A Fracción II	23,780.0	20,798.8	-2,981.2
Tabacos Labrados	23,449.9	26,925.3	3,475.4
Bebidas Alcohólicas	6,240.9	4,903.3	-1,337.6
Cerveza	20,258.5	20,249.4	-9.1
Juegos y Sorteos	2,536.8	2,663.7	126.9
Telecomunicaciones	9,786.4	5,875.4	-3,911.0
Impuestos a la Importación	27,911.9	24,515.1	-3,396.8
Otros impuestos	40,042.2	47,318.0	7,275.8

1/ No descuenta el total de los acreditamientos que realizaron los contribuyentes a quienes las instituciones financieras les retuvieron este impuesto. Estos acreditamientos están descontados, en especial, del impuesto sobre la renta.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

³ Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011. DOF 15-11-2010.

⁴ Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Cuarto Trimestre del 2010, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es importante mencionar, que no obstante que las reformas implementadas en 2010 (ISR, IETU e IDE) tuvieron como propósito el de incrementar la recaudación con la elevación de las tasas impositivas (en el ISR la tasa impositiva pasó de 28 a 30%; en IETU de 17 a 17.5%; en el IDE pasó de 2 a 3%, y se disminuyó el monto mensual para no pagar el impuesto de 25 mil a 15 mil pesos), de cualquier forma no se llegó a la meta, ya que los ingresos se ubicaron 27 mil 410.7 mdp por debajo de la meta anual, al recaudar un monto de 679 mil 739.2 mdp, sin

considerar, además, que la economía creció dos puntos más de lo programado. Esta tendencia también se reflejó en el IEPS, concepto en que se recaudaron 60 mil 617.1 mdp, sin considerar el IEPS a gasolinas, lo que equivale a 1 mil 655.4 mdp por debajo del programa anual. Es decir, los aumentos en las tasas impositivas de IEPS a bebidas alcohólicas, cervezas y telecomunicaciones no se reflejaron en una mayor recaudación (bebidas alcohólicas de 50 a 53%, cervezas de 25 a 26.5% y se adiciona el gravamen de 3% a telecomunicaciones).

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (Millones de pesos)

IEPS	62,272.5	60,617.1	-1,655.4
Tabacos Labrados	23,449.9	26,925.3	3,475.4
Bebidas Alcohólicas	6,240.9	4,903.3	-1,337.6
Cerveza	20,258.5	20,249.4	-9.1
Juegos y Sorteos	2,536.8	2,663.7	126.9
Telecomunicaciones	9,786.4	5,875.4	-3,911.0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Iniciativa de Reforma Hacendaria Integral del Grupo de Senadores del PRI

En la reunión plenaria del Grupo Parlamentario el PRI en el Senado, realizada en La Paz, Baja California Sur, el 26 y 27 de enero de 2011, se adoptó el compromiso de grupo para impulsar un proyecto de reforma hacendaria integral que involucrase la generalización y simplificación del sistema de impuestos, el sentido federalista que debe imperar y el sentido y destino del gasto público, sosteniendo la estabilidad y salud de las finanzas públicas, pero al mismo tiempo, promoviendo la formalización de las actividades económicas, la reducción de los impuestos y devolverles generalidad, equidad y proporcionalidad, como lo dispone la Constitución, al mismo tiempo que proveer liquidez e incentivos a la economía interior, al igual que a la economía familiar.⁵

En ese sentido, el Senador Manlio Fabio Beltrones presentó en el Senado de la República la Iniciativa de Reforma Hacendaria que en general busca reducir las tasas impositivas y el aumento de la base gravable a partir de la simplificación de los esquemas de tributación, la eliminación de los regímenes especiales, la progresividad y equidad del sistema fiscal y una mayor eficiencia en el gasto público, misma que, correspondiendo a la Cámara de Diputados ser Cámara de origen en este tipo de iniciativas, habrá de trabajarse conjuntamente con los diputados priístas al tiempo que se plantea a la consideración de los grupos empresariales, fiscalistas, académicos y organizaciones ciudadanas, muchos de los cuales han estado emitiendo opiniones favorables.

El proyecto de reforma hacendaria se basa principalmente en las siguientes vertientes:

1. Disminuir el Impuesto al Valor Agregado del 16% al 13%.
2. Tasa del 3% en el IVA con carácter devolutivo.
3. Impuesto Sobre la Renta, disminuir la progresividad del impuesto para bajos ingresos e incre-

mentarla para altos ingresos. Por ejemplo, para ingresos hasta de 32,000 pesos mensuales, baja del 30% al 25%, en tanto que para ingresos superiores a 500 mil pesos mensuales sube del 30% actual al 35%.

4. Simplificar el sistema fiscal eliminando las puertas que dan lugar a evasiones.
5. Hacer más simple el pago de impuestos con una tasa única opcional del 5% de los ingresos para la mediana empresa o ingresos superiores a 20 millones de pesos anuales y de 3% de los ingresos para el campo y pequeña empresa con ingresos hasta por 4 millones de pesos anuales.
6. Promover la integración a la formalidad de la economía y apoyo al ingreso familiar, fortaleciendo el régimen de pensiones y deducibilidad del monto de colegiaturas hasta por la cantidad que eroga el gobierno por alumno a nivel básico.
7. Fomentar el ahorro interno, al devolverle liquidez a los causantes.
8. Fortalecimiento del Federalismo Fiscal, con nuevas potestades tributarias para las entidades federativas.

Impuesto al Valor Agregado. Reducción de Tasas y Eliminación de Privilegios

Se propone reducir la tasa del IVA del 16% al 13%, protegiendo la tasa cero en los alimentos que consume el 40% más pobre de la población, así como a medicamentos. Se eliminaría la tasa cero en todos los productos que hoy gozan de este tratamiento y que distorsionan gravemente la recaudación. Se trata de proteger con tasa cero productos como leche, frijol, arroz, huevo, carne, azúcar, café, maíz, trigo, aceite comestible, verduras, pastas, entre otros.

El hecho de aumentar la base tributaria permite reducir las tasas sin perder recaudación. La población de



menores recursos se convierte en el sector más favorecido y recibe el beneficio adicional de la reducción de la tasa en el resto de su consumo como ropa, calzado, muebles y demás utensilios para el hogar. Hay un beneficio adicional por la integralidad de la iniciativa, pues se propone, en la reducción de la progresividad del ISR para los estratos de menores ingresos, un beneficio adicional para este segmento al reducirse la tasa del 30 al 25%.

Cabe tener presente que, en el origen del Impuesto al Valor Agregado en 1980, sólo ciertos productos específicos se consideraban exentos o con tasas cero en la ley, y que con el paso de los años y sucesivas negociaciones o cabildeo de grupos ante las autoridades hacendarias y legislativas, paulatinamente se fueron integrando productos y cadenas productivas, que han distorsionado el objetivo inicial de proteger la canasta básica.

Comparativo IVA exentos y tasa 0 %	
LIVA 1980	LIVA 2011
<p>Artículo 9. No se pagará el impuesto en la enajenación de los siguientes bienes: [...] III. Animales y vegetales, que no estén industrializados. IV. Carne en estado natural. V. Tortillas, masa, harina y pan, sean de maíz o trigo. VI. Leche natural y huevo, cualquiera que sea su presentación. VIII. Sal. IX. Agua no gaseosa ni compuesta, excepto hielo. [...]</p>	<p>Artículo 2-A. El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0% a los valores a que se refiere esta Ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes: I. La enajenación de: A) Animales y vegetales que no estén industrializados, salvo el hule Para estos efectos, se considera que la madera en trozo o descortezada no está industrializada B) Medicinas de patente y productos destinados a la alimentación a excepción de: 1. Bebidas distintas de la leche, inclusive cuando las mismas tengan la naturaleza de alimentos. Quedan comprendidos en este numeral los jugos, los néctares y los concentrados de frutas o de verduras, cualquiera que sea su presentación, densidad o el peso del contenido de estas materias.* 2. Jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos eléctricos o mecánicos, así como los concentrados, polvos, jarabes o esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener refrescos. 3. Caviar, salmón ahumado y angulas. 4. Saborizantes, microencapsulados y aditivos alimenticios. C) Hielo y agua no gaseosa ni compuesta, excepto cuando en este último caso, su presentación sea en envases menores de 10 litros. *Estímulo por decreto</p>

Tasa de control del 3% en el IVA con carácter devolutivo como incentivo a la formalización de la economía

La propuesta plantea establecer una tasa de 3% en el IVA con carácter devolutivo con la finalidad de que el consumidor pueda exigir la entrega de la factura con el impuesto cargado por el IVA de 13% más la tasa de control del 3%. De este modo se asegura la devolución del 3% del IVA ya que la factura deberá incluir el registro federal de causantes y el abono a su cuenta de lo pagado al consumidor.

Esta medida incentiva a la población a tener registro fiscal e induce a las empresas a declarar ingresos, desestimulando la fórmula de la evasión consistente en preguntar a los clientes si su consumo o adquisición es con o sin factura.

Impuesto sobre la Renta. Reducción de Tasas

La tasa del Impuesto para las personas con actividades empresariales se reduce de 30% a 25%, a efecto de proveer un incentivo formal a la inversión productiva y a la generación de empleos. Se trata de una tasa intermedia entre las actuales del Impuesto sobre la Renta y la del IETU, respectivamente. Igualmente, se propone desaparecer el IETU que fue pensado como un impuesto de control aprobado con una vigencia temporal, la cual ha generado una duplicidad de gravámenes y una mayor complejidad; por tanto, esto posibilitaría la reducción de la tasa.

La propuesta implica incorporar al ISR diversos criterios del IETU. Se adopta, en ISR, el concepto de causación de ingresos y gastos a partir del flujo de efectivo, en lugar de montos devengados. Este esquema también combate la evasión fiscal y los artilugios contables de la denominada ingeniería fiscal, que se traduce en un reparto inequitativo de los impuestos.



En el caso del impuesto a las personas físicas se menciona que se mantendrán las actuales tasas aplicables solamente para las personas físicas que perciben ingresos de hasta 7 salarios mínimos (150 mil 746.4 pesos) y que se reducirá la progresividad para los ingresos medios y se elevará la carga tributaria para los ingresos altos. Así, por ejemplo, ingresos hasta por 32 mil pesos mensuales reducirían la tasa del 30 al 25%, en tanto que ingresos superiores a 500 mil pesos mensuales pagarían 35% en vez del actual 30%, con lo que pagará más quien más ingresos tenga.

Este ejercicio cumple con los objetivos planteados por lo siguiente:

- La reforma no afecta a las personas que perciben ingresos de hasta 7 salarios mínimos;
- Se reduce la progresividad en el sentido de que la diferencia observada en la tasa aplicada se reduce a cero.
- Se incrementa la carga tributaria para las personas de mayores ingresos, en este caso en particular, las personas que ven incrementada su carga impositiva pertenecen a los cuatro deciles superiores de la población con mayores ingresos.

El resultado de la estimación muestra que la recaudación por concepto de ISR para personas físicas se incrementaría en 12%. Considerando que la recaudación de personas físicas y retenciones por salarios representa el 50% de los ingresos totales de ISR y que los ingresos presupuestales por concepto de ISR para el ejercicio fiscal de 2011 fueron de 688 mil 965.2 millones de pesos, se estima que el incremento en la recaudación sería de 42 mil 250 millones de pesos.

Además, es importante mencionar que se permite a las personas físicas deducir el costo de la educación básica que es obligación del Estado impartir, por el equivalente al costo promedio por alumno que se eroga en las escuelas públicas. Este acreditamiento deberá ser resuelto mediante modificación a la Ley del Impuesto sobre la Renta, de manera análoga a la Iniciativa pre-

sentada por el PRI en la Cámara de Diputados el 18 de Marzo del 2009 por los diputados Marco Antonio Bernal y José Ascensión Orihuela.

Estas medidas buscan establecer una carga fiscal más equitativa para las personas físicas.

Simplificación del Sistema Fiscal. Régimen de Tasa Fija en ISR

La propuesta prevé un tratamiento de tasa fija de 5% sobre ingresos brutos, sin deducción alguna, para contribuyentes con ingresos anuales de hasta 20 millones de pesos, actualizables por su equivalencia en UDIs.

Este planteamiento es optativo y resultaría conveniente para quien requiera certidumbre sobre su carga fiscal y evitar gastos y complejidades contables, pues sólo serán auditables los ingresos para determinar el impuesto.

En este rango de ingresos quedan comprendidas más del 80% de los causantes, simplificando el gravamen más complejo del sistema fiscal. Además, se prevén tasas fijas aún más reducidas para el sector agropecuario de bajos ingresos y para los causantes de régimen simplificado, que podrían optar en ambos casos por un gravamen del 3% para ingresos anuales hasta de cuatro millones de pesos.

Pago a los contribuyentes de parte de la autoridad cuando una solicitud sea negada de manera indebida

Se propone establecer un pago al contribuyente de parte de la autoridad, cuando una solicitud de devolución sea negada de manera indebida por ésta. Dicho costo será calculado a partir del primer día de presentada la solicitud.

Además, se propone introducir mecanismos simples de defensa para aquellos casos en que las autoridades nieguen indebidamente una devolución al contribuyente.

Finalmente, se plantea modificar el pago de derechos de Petróleos Mexicanos (Pemex) por extracción de hidrocarburos, eliminando la deducción límite a las inversiones en exploración, recuperación secundaria y mejorada, y en mantenimiento, esto es, a la explotación de

hidrocarburos en pozos maduros o abandonados cuyo costo de extracción es evidentemente superior por el mayor requerimiento de tecnología.

Pemex paga sobre sus ingresos brutos menos, menos los costos que tiene, con la salvedad de que no puede deducir más de 6.5 dólares por barril extraído, cuando el costo es superior a 11 dólares, mismo que está creciendo por el tipo de yacimientos en explotación.

El propósito de este planteamiento es aligerar la carga fiscal de Pemex, de tal forma que la empresa tenga recursos suficientes para incrementar la inversión y reponer reservas. De tal forma que en un mediano y largo plazo se mantenga la plataforma de producción petrolera sin afectar la contribución de Pemex a las finanzas públicas.

Ahorro Nacional

Por otro lado, en sucesivas etapas, se plantea destinar mayores recursos gubernamentales a la inversión. Mediante la multiplicación de los fondos de pensión y su capacidad para financiar inversiones a través del sistema financiero.

Fortalecimiento del Federalismo Fiscal

Finalmente, también en una etapa posterior, la propuesta prevé el incremento de los ingresos a los Estados y municipios para que dispongan de mayor capacidad para financiar sus programas, a través del otorgamiento de facultades e instrumentos en materia de ingresos y la redistribución de ingresos entre la Federación y Municipios.

Con base en datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval),⁶ los recursos federales destinados a Estados y municipios a través del Ramo 33, no tienen una correlación con las condiciones de accesos a salud y educación de la población, Coneval también menciona que los recursos de los ocho fondos que lo integran han crecido 220% en la última década sumando 3.5 billones de pesos, pero carecen de mecanismos de medición de impacto y de rendición de cuentas.

Es imperativo el fortalecimiento del Federalismo Fiscal para que las entidades federativas puedan ejercer a plenitud sus recursos y no estar sujetos a fórmulas de redistribución como las que actualmente utiliza el ramo 33 que premian a los Estados con mayor índice de marginación y no a los que han ido superándola.

La reforma hacendaria implicaría un esfuerzo de 10 puntos del PIB; se propone que la reforma entre en vigor en el año 2013 a fin de que los contribuyentes y el fisco se preparen oportunamente para el cambio. Esto es particularmente importante en el caso de la tasa de control del 3% en el IVA, que requiere tiempo para desarrollar los sistemas y adquirir los equipos necesarios para instrumentar debidamente la nueva factura electrónica, incluyendo el abono automático a la cuenta del causante de la devolución correspondiente.

Consideraciones Finales

Como se muestra en los Informes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el simple incremento

de impuestos, en los distintos rubros mencionados no cumplió con la meta propuesta al inicio del año. Es decir, el hecho de incrementar el nivel de los impuestos no quiere necesariamente decir que se obtendrán mayores recursos, debido a los privilegios y exenciones que suelen constituir una amplia puerta para la elusión, que es una forma legal para eludir el pago de contribuciones, ni tampoco disminuye la evasión, que es la intención deliberada de no contribuir.

Durante los 10 últimos años, se han realizado diversas reformas fiscales sin que el impacto de éstas se vea reflejado en una mayor recaudación y en una mejor asignación de recursos. Además, ante la perspectiva de declinación paulatina de los ingresos petroleros al irse agotando los yacimientos y no reponerse oportunamente las reservas, de no analizarse y adoptarse una nueva reforma con un enfoque integral y hacendario difícilmente se podrán obtener mayores recursos o se promoverá el desarrollo económico.

“...existe una falta de competitividad hacia adentro, con la necesidad de más competencia entre todos los actores económicos, que tengamos un gobierno más facilitador de lo que puedan ser las buenas inversiones para generar el crecimiento económico que va a resolver el grave problema de la desigualdad social mediante la creación de empleos.”⁷

Una reforma de ingresos debe evitar el camino seguido hasta ahora, de buscar solamente una mayor recaudación a través del aumento en las tasas impositivas. La reforma debe procurar ampliar la base de contribuyentes, para que se reparta mejor la carga tributaria. Que se eliminen los tratos especiales y exenciones que abundan en nuestro régimen fiscal, sin afectar a la población de mejores ingresos.

Es necesario construir un sistema recaudatorio más eficiente, que permita combatir adecuadamente la evasión fiscal e induzca el abandono de la informalidad económica. Lo anterior requiere simplificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, con fórmulas apegadas a la legalidad y menos complejidades contables.

La propuesta de reforma hacendaria de los senadores del PRI busca precisamente recaudar más y distribuir mejor. Plantea un sistema fiscal moderno y un ejercicio del gasto más eficaz y menos oneroso para superar los cuellos de botella en la economía que impiden un mayor crecimiento y una mayor transparencia de las finanzas públicas. Una reforma hacendaria de esa magnitud requiere contar con la participación no sólo del Ejecutivo Federal o la legislación del Congreso de la Unión, también requiere la participación de gobiernos locales y organizaciones de trabajadores.

“...Si nos ponemos de acuerdo en qué vamos a gastar y cómo debe ejercerse, será más fácil encontrar coincidencia sobre la política fiscal que necesitamos. ¿Quién se opondría a designar mayor presupuesto a la educación? ¿Quién se opondría a invertir más en ciencia y tecnología? ¿Quién se opondría a invertir más en infraestructura? ¿Quién se opondría a mejorar la seguridad pública?”⁸

6 “Ramo 33 en el desarrollo social en México”, Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.

7 Entrevista en Milenio Televisión al Senador Manlio Fabio Beltrones, 9 de mayo de 2010.

8 Reforma Hacendaria, ¿para qué? Senador Manlio Fabio Beltrones 16 Feb. 2011 Periódico Reforma.



El impacto de las reformas de primera y segunda generación

Edgar Jiménez Cabrera¹

Haré una aproximación al tema desde la perspectiva de la complejidad. Desde la década de los 80, 90, en México, en América Latina, observamos reformas de primera, segunda o tercera generación de distinta naturaleza. Conviene detenernos en el impacto de esas reformas de primera y segunda generación. El primer impacto es que las sociedades dejaron de ser complejas para pasar a ser de complejidad *compleja*. La situación actual que observa el país y los otros países de la región hacen que ahí convivan tres distintas realidades, la del pasado, la del presente y la del futuro. Esto le otorga al presente una complejidad diferente a la complejidad tradicional, lo que significa que esta realidad no puede ser analizada como bien señalaba el doctor Miklos, desde una disciplina, desde la unilateralidad disciplinaria.

En segundo lugar, estas reformas de primera y segunda generación aumentaron la exposición de los países al riesgo; no es gratuito que el informe del PNUD en 2004 hablaba de gobiernos o democracias fallidas, debido a la exposición de los países al riesgo.

Otra consecuencia de estas reformas es que lo público ha sido despojado de su contenido; es decir, que lo público, teniendo una consistencia no sólo desde la perspectiva teórica: transporte público, salud pública, educación pública, etcétera, hoy tiene un contenido que

es pensado de manera distinta de cómo se hacía en décadas anteriores.

Otro aspecto importante es que aparentemente la conformación del aparato estatal, las instituciones que la conforman, hoy parecen no responder a los problemas contemporáneos, y éste es un problema muy delicado. Por eso la necesidad de continuar con la reforma del Estado.

Esto también nos permite señalar que las políticas económicas que nos han acompañado hasta el presente, no parecen estar diseñadas para combatir la pobreza u otros problemas sociales; por ejemplo, para el mercado la pobreza no existe sino como el pobre individual. El mercado individualiza la pobreza y reconoce en él la ausencia de competitividad, de realismo, de pragmatismo, de eficiencia y eficacia y quien carece de todo aquello, para el mercado es pobre; por lo tanto el mercado reconoce la pobreza como un problema individual y no como un hecho y fenómeno social.

Otra consecuencia de estas reformas es que hasta el presente, en América Latina el objetivo de las políticas públicas ha sido el de mantener el nivel macroeconómico y no así la estabilidad o bienestar macroeconómico; y si observa el PIB podemos hacer un seguimiento, podemos jerarquizar a los países como emergentes, paí-

¹ Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Católica de Louvain en Bélgica; doctor en Economía por el Instituto de Altos Estudios de América Latina, en la Universidad de la Sorbona en París, Francia. Es catedrático, investigador, titulado en ciencias sociales de la Universidad Iberoamericana; actualmente es el director general del Centro Internacional de Estudios Estratégicos, A.C.

ses en vías de emergencia, países de riesgo, etcétera, a partir de este nivel macroeconómico, no así de la estabilidad macroeconómica.

Otro aspecto sin duda alguna es que el vínculo entre el individuo y la sociedad se ha debilitado; da la impresión de que el individuo, el nacional, parece ser que habita en un territorio que le es ajeno, es más extranjero en su propio país por la amenaza de la realidad. La realidad debe constituirse en un espacio que permita y garantice la estabilidad, la seguridad; esta realidad es una amenaza, de ahí que las sociedades viven un clima de tensión permanente y éste es otro de los problemas, sin duda alguna, que reconocemos a partir de estas reformas.

Esto nos permite señalar, también con claridad, que lo improbable es probable. En el pasado, lo probable era probable o improbable, en cambio el común denominador en otros países es que lo improbable es probable. No olvidemos la situación de Argentina o la de otros países; lo improbable es aquello que de alguna manera los países están viviendo. En estas circunstancias surgen nuevos actores, movimientos, grupos étnicos, jóvenes, mujeres, ecologistas, comunidades de indígenas etcétera; esa vieja estructura de clases que nos permitía el análisis social con relativa facilidad, desde esta perspectiva teórica, hoy se ha complicado.

Difícil entender esa complejidad porque hoy no sólo reconocemos estos nuevos actores, sino también al individuo, a la gente. El destinatario de la política pública es el individuo, es la gente, ya no son los sectores ni las estructuras sociales como en el pasado lo eran.

Hoy por hoy la opinión pública tiene opinión; ése es otro de los grandes problemas; en el pasado, los portadores de opinión eran los sectores sociales, las clases sociales, hoy es la opinión. La opinión pública sanciona, reconoce, garantiza el éxito o no de una política pública.

Otra consecuencia también importante es la decodificación de las sociedades y que está llevando a una situación de polarización social; no hay principios, no hay valores, ni hay moral ni hay ética, el otro no existe, por este proceso de decodificación. Da la impresión de que la sociedad vive una situación en donde lo legal cae en el campo de lo ilegal, y lo ilegal está presente en el marco de la legalidad. La informalidad no es pues sólo económica, también se da en la dimensión política.

En América Latina hay 489 partidos políticos, y sin calificar a los partidos, porque los hay serios, importantes, poderosos, históricos, doctrinales, ideológicamente definidos, los hay hasta folclóricos y éste es el grave problema. Hay candidatos también folclóricos, y no me refiero a México, estamos hablando de El Caribe, de Centroamérica, etc. En esas circunstancias el panorama se ha complicado también por esta gran diversidad de partidos políticos.

A consecuencia de estas reformas, no concluidas por cierto, pues quedaron a medias muchas de ellas, hay incertidumbre; hoy vivimos en incertidumbre, es decir, con ausencia de certidumbre sobre el futuro. No sabemos el destino futuro, no tenemos un proyecto, y no me refiero a un solo país sino a la región en general.

En el pasado podíamos imaginar, podíamos construir o visualizar futuros. Hoy podemos hablar de la agenda post neoliberal, pero eso no garantiza que el futuro

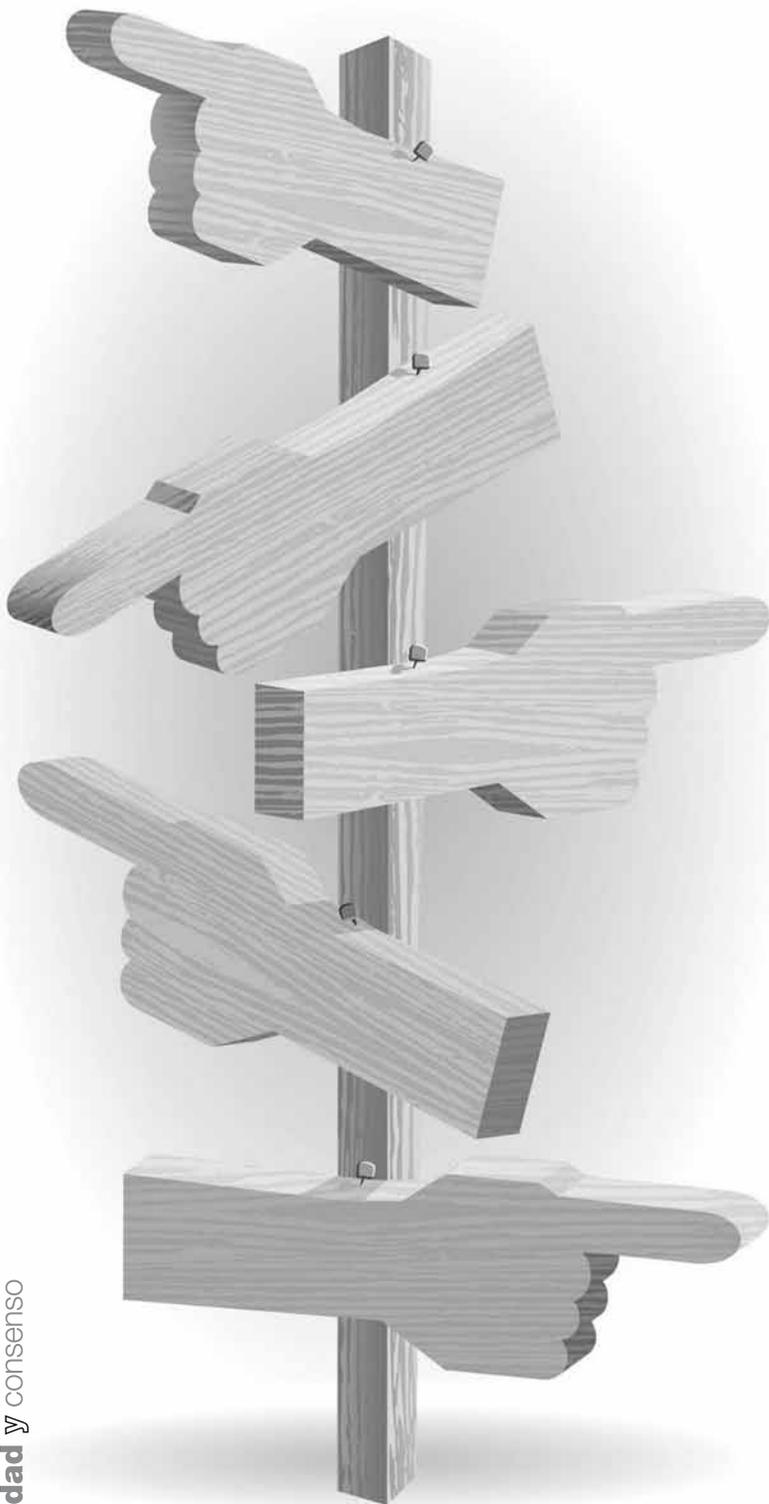


tenga una claridad firmemente doctrinaria e ideológica, teórica o política; es decir, hay ausencia de certidumbre sobre el futuro.

El otro problema, también muy importante, es la distinción en las circunstancias actuales de la capacidad de gobernar y la capacidad de administrar. En los últimos años, en América Latina han renunciado a su mandato 14 presidentes en ejercicio. Algunos concluyeron su período, otros no, y surge, frente a esta situación, la simulación gubernamental y la imposibilidad para implementar acciones de gobierno viables, posibles y también decisiones de gobierno, no hay decisiones adecuadas a la realidad, y esto hace que la formulación de la agenda de gobierno en algunos países sea realmente imposible, una cosa es señalar la prioridad y otra es otorgar a la prioridad, a través de un conjunto de decisiones que realmente se le conozca en aquel sector la prioridad.

Uno observa las agendas gubernamentales, y hay 20, 30 o 10 prioridades, pero hay problemas de planeación; hay planeaciones semi estructuradas e inestructuradas donde está presente el azar, para dar respuesta a problemas contingentes; esto quiere decir que el corto plazo se desvaloriza como producto de esta situación que estamos analizando, porque de este breve plazo depende el futuro, y en las actuales circunstancias que viven los países no caben los errores, porque los errores en el pasado podían ser reversibles, podía modificarse en el cuatrienio o sexenio posterior; hoy no es posible aquello, los errores son irreversibles.

Esto nos obliga a tomar en cuenta la vulnerabilidad de los países, la vulnerabilidad social, la magnitud de la pobreza: en América Latina, de 372 millones que éramos había 215 millones de desempleados. Estos son factores de perturbación que provocan procesos de ingobernabilidad o de estancamiento gubernamental.



Esto nos obliga a reconocer la integralidad de las políticas públicas; es una nueva visión, porque el sistema político se entiende a sí mismo, pero al mismo tiempo en él intervienen otros sistemas. Igual en el sistema educativo, interviene el mercado laboral, el cultural, el sistema jurídico y el sistema político, de ahí que cada uno de los sistemas se ven interpelados por necesidades y demandas de los otros sistemas.

De la misma manera, es muy importante señalar que el gobierno es la forma concreta como el régimen democrático ejerce el poder; y el poder no sólo es político, también es económico, es social, estratégico; es decir, el poder es múltiple.

El gobierno conduce a las sociedades, a estas sociedades les otorga un sentido, un rumbo, y este rumbo no es unilateral, no es exclusivamente político ni jurídico ni económico, es un rumbo evidentemente múltiple; por lo tanto, es importante reconocer la participación de las partes y del todo, como bien se señaló.

De igual manera, la política pública es un instrumento de cohesión y unidad social, hoy, sin duda alguna, afectada por todo lo que acontece en el país y también en otras regiones.

Algo que también llama la atención, producto de las reformas ya mencionadas, es la capacidad gubernamental para anticiparse a los problemas. Más que nunca, en este proceso de construcción del futuro, debemos reconocer que lo único realmente existente es lo que va a existir y no lo que existe, de ahí que estamos obligados a anticiparnos a los problemas, por eso adquieren relevancia los mapas de riesgo, los mapas de conflicto, los tableros de control, y también estos grandes programas de la alerta temprana.

En algunos países hay un problema significativo: el desencanto democrático. Hoy por hoy hay una soberanía social negativa, surge la sociedad de la desconfianza, nadie cree en el otro, y nadie cree en las autoridades, en las instituciones etc.; la desconfianza está presente, y la desconfianza tiene consecuencias enormes que obligan a un análisis más global, más interdisciplinar y multidisciplinar.

De manera que los bienes políticos podrán transformarse en esta perspectiva en políticas públicas para evitar el riesgo y la vulnerabilidad, de ahí que la función del Legislativo no puede desconocer esta situación si queremos reformar lo ya reformado o si de alguna manera queremos repensar y pensar la política para repensar y pesar la manera como se va a conducir esta política.

Finalmente, quiero señalar que el Senado representa los intereses del Estado, y la Cámara de Diputados representa los intereses de la Nación. En el plano de la asesoría y de la función legislativa da la impresión que nos hemos olvidado de la Nación y del Estado ¿por qué razón?

Estamos acostumbrados a repensar México y repensar el país cada sexenio; es decir, hay una abundancia de políticas de gobierno y un déficit de políticas de Estado. Sería muy importante pensar el país, no sólo en función del sexenio o del ejercicio gubernamental; debiéramos pensar el país a partir de los requerimientos y necesidades del Estado; por lo tanto, hace falta un superávit de políticas de Estado.

La interdisciplinarietà en las diversas materias que aborda un Congreso plural*

Jorge Alcocer Villanueva¹

¹ Licenciado en Economía; Director General de la revista mensual "Voz y Voto"; Coordinador General del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo; fue Consejero de CENCA, durante el proceso de reforma del Estado; Coordinador de Enlace Legislativo del equipo de transición del Presidente Felipe Calderón; fue presidente del extinto Partido Fuerza Ciudadana; tiene muchísimos documentos producidos y publicaciones que sería imposible enumerar, tanto en materia económica, política y social. Ha sido consultor en materia electoral en el Congreso de la Unión, en el IFE, en el Tribunal Electoral, en institutos electorales estatales y congresos locales, desde el año de 1986 hasta la fecha.

* Ponencia presentada el 18 de enero de 2011, con motivo de la celebración del 25° aniversario del IBD.

Quiero compartir con ustedes mi experiencia como asesor de diputados y senadores, y lo que me ha tocado vivir y aprender desde 1979; perdón por empezar por ahí, es simplemente evocación del pasado.

En septiembre de 1979 el coordinador del Grupo Parlamentario Comunista, Coalición de Izquierda, en la Cámara de Diputados (era la LI Legislatura, año de 1979) me llamó y me dijo: "Necesitamos a alguien que nos asesore, porque adentro de la Cámara no hay nadie que tenga esa tarea de forma institucional, y no sabemos a quién recurrir". Le respondí con una pregunta: "¿Y qué quieren?"

"Que formes un grupo de asesores;

-¿Y asesores de qué?

-Pues, de lo que se ofrezca."

Así que por ahí de mediados de septiembre me instalé en el edificio de la calle Lafragua -ahí está ahora la CNOP-, ahí estaban las oficinas de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, y ahí le habían asignado un espacio al Grupo Parlamentario Comunista Coalición de Izquierda. Nosotros teníamos 18 diputados, de 400 que constituían la Cámara; el PRI tenía 300. Había unos cuantos diputados del PPS, otros del PST, PARM, PDM, los demás eran del PAN, la mayoría de la oposición era del PAN.

Formamos el primer grupo de asesores, no para un diputado sino para todo el grupo parlamentario. Lo primero que encontramos es que esa figura no existía en la Cámara de Diputados, pues nadie tenía asesores de manera institucional. La oposición, sobre todo los diputados de Acción Nacional, desde luego que tenían ayudantes y asesores personales, gente que venía trabajando con ellos. El PRI no se preocupaba de eso, la verdad, pues toda su asesoría era del gobierno; entonces, no necesitaba asesores. Desde las secretarías de Estado se les daba todo al entonces partido gobernante.

Así empezamos, y creamos un grupo de asesoría parlamentaria. Todavía no existía el antecedente de este Instituto *Belisario Domínguez*, que fue el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado, que se creó hace 25 años. En la Cámara de Diputados no había nada.

Al calor de eso, el Partido Acción Nacional empezó a reaccionar, empezaron a crear grupos especializados; se empezó entonces a trabajar en la conformación de verdaderos equipos de asesoría.

Cuando recibí la amable invitación a participar en este panel, pregunté al senador Ricardo García Cervantes: ¿De qué quieres que hable cuando me dices de la -fijense en la palabra- "la multidisciplinariedad en el trabajo parlamentario"?

"La concurrencia de escuelas, de pensamientos, de experiencias", me respondió el Senador.

Y ahora yo pregunto: ¿Por qué es necesaria y absolutamente indispensable esta concurrencia de múltiples profesiones y escuelas de pensamiento para la asesoría legislativa?

Porque el cuerpo cameral, sea del Senado, de Diputados, es, por definición, multidisciplinario.

Para ser diputado o senador no se requiere tener un título, creo que ni siquiera se requiere saber leer y escribir; igual que para Presidente de la República. (Por cierto, valga la acotación al margen ya vivimos los efectos de eso.)

El cuerpo congresional es plural, ahí hay de todo: hay profesionistas de distintas experiencias, de distintas escuelas, profesiones, grados de escolaridad; hay dirigentes obreros, dirigentes campesinos, dirigentes populares; hay amas de casa; todo eso conforme al cuerpo parlamentario, el cuerpo congresional.

Pero la enorme mayoría de quienes llegan a ser congresistas en México tienen un primer problema: no saben cómo se hacen las leyes, y ése es un grave problema porque en México no hay reelección legislativa. Aquí no hay carrera parlamentaria porque no hay reelección parlamentaria. Y por eso la relevancia, anticipo mi opinión, de que intentemos profesionalizar cuerpos de asesoría técnicamente capacitados, no químicamente puros, en términos de su preferencia política, pero sí capaces de servir al cuerpo legislativo en su conjunto, y creo que en eso han venido trabajando en el Instituto que hoy celebra sus primeros 25 años de vida; lo digo porque los conozco, porque los respeto, porque me ha tocado el privilegio de compartir con varios de ellos afanes y esfuerzos para organizar eventos; porque en el Instituto *Belisario Domínguez* hay la simiente para un cuerpo profesional, de servicio civil de carrera, dedicado a la asesoría del Senado de la República, y eso hay que fomentarlo.

Y aunque hubiera reelección habría que fomentarlo, porque sin los cuerpos profesionales, lo que los americanos llaman los *staffers*, y nosotros, asesores, son absolutamente necesarios. A los legisladores que no saben, en su mayoría, cómo se hacen las leyes, les pasa una cosa, sobre todo en la Cámara de Diputados, y a mí me ocurrió cuando fui diputado, con la ventaja de que ya había sido asesor: El primer año aprenden; en el segundo ya saben, y en el tercero ya se van. Entonces no hay manera de conformar un cuerpo congresional con la capacidad de operar y entender la mecánica del proceso de elaboración de las leyes.

Claro, diría mi amigo el senador Arturo Núñez: "Pues, al que le gusten las leyes, como al que le gustan las salchichas, que no pregunte cómo se hacen", porque el proceso de elaboración de las leyes es algo que en realidad es muy difícil de explicarle a la sociedad.

Desde que estaba aquí Enrique Jackson, Diego Fernández de Cevallos y Jesús Ortega, con ellos empezamos a discutir cómo formar cuerpos de asesoría, y cómo fortalecer al entonces Instituto de Investigaciones Legislativas, para conectarlo con el trabajo cotidiano de legislación del Congreso, porque los institutos o centros de investigación del Congreso, debiendo tener un espacio absolutamente abierto para la discusión académica, para la reflexión teórica, al final de cuentas no deben perder su objetivo, o sea, el Congreso no debe sustituir a la academia, aunque la requiera.

Y los centros de investigación, de estudios, de reflexión, debieran ser, en el Congreso mexicano, como lo son en muchos congresos, en muchos parlamentos, espacios para la confluencia interdisciplinaria, para la participación de especialistas en distintos ámbitos conforme al tema que se trabaje, pero sobre todo para brindar a los legisladores la asesoría institucional que requieren para el mejor desempeño de su trabajo, y creo que en eso todavía nos falta un tramo por recorrer, porque no

hemos logrado, ni en el Senado ni en la Cámara de Diputados, terminar de conectar los distintos ámbitos de la asesoría.

En primer lugar, hay un ámbito externo que está poco aprovechado. ¿Cuántos especialistas de las más distintas materias, dependiendo del tema, estarían no solamente gustosos, sino orgullosos de que el Senado los convoque para dar una opinión? Pero que los convoque realmente para que hagan sus propuestas, igual de veterinaria que de energía o de astronomía, donde puedan opinar, sugerir; a ellos no se les debe pedir que indiquen cómo se redacta la ley, pero sí que nos ayuden a pensar, en primer lugar a los legisladores, cuál es el efecto esperado de la ley, a partir del problema que se quiere resolver, porque al final de cuentas la ley no es un ejercicio académico ni poético; no, la ley es imperativa, es una norma general, abstracta, es un documento obligatorio. Pero los especialistas pueden ayudar a los legisladores a desentrañar la naturaleza del problema, si la solución que se está pretendiendo, a través de la ley, es la correcta, y cuáles son los efectos.

Hay, por fortuna, un mundo de posibilidades allá afuera; hoy se refería a ello el Dr. José Narro, Rector de la UNAM, de invitar también a los estudiantes; creo que el Congreso mexicano haría muy bien -sé que lo está haciendo el *Belisario Domínguez*- en convocar a los estudiantes de licenciatura, de maestría y de doctorado a participar mediante servicio social, y qué mejor para aquéllos que tengan interés en cómo se hacen las leyes, que vengan y aprendan; que vengan al *Belisario Domínguez* y tomen experiencia; que trabajen en temas que les van a conectar con el Congreso.

El Congreso mexicano requiere esa conexión hacia afuera, con las universidades, en primer lugar con las universidades públicas, perdón, soy Puma y creo que debemos fortalecer a las universidades públicas; no desprecio la colaboración que pueden dar las universidades y centros privados, pero creo que hay tareas institucionales que desarrollar, pues ahí se crea una asesoría institucional al interior del Congreso. Que al *Belisario Domínguez* le puede llamar cualquier senador y decirles: "necesito que me ayuden a obtener esta información, a valorar estos datos, a que me den tal o cual resultado, de manera institucional", no importa si el senador es del PRD, del PRI o del PAN; que el *Belisario Domínguez* sea una institución al servicio del Senado de la República, y me parece que en eso ganarían todos, al tener una opinión autorizada, fundada, bien documentada, respaldada por la calidad y el prestigio de sus investigadores, de sus técnicos, de sus académicos.

Creo que hay que conectar a los institutos del Poder Legislativo, como el *Belisario Domínguez*, con las secretarías técnicas de las comisiones. Las secretarías técnicas están muy solas, tienen demasiado trabajo, no se les apoya. Conozco a varios de los secretarios técnicos de las comisiones; hacen una tarea admirable con una cantidad de recursos muy limitada y, sin embargo, podrían hacer sinergia con el *Belisario Domínguez* para interactuar, para generar conocimiento e invitar a que la gente opine.

Ojalá la asesoría hacia los señores legisladores deje de ser personalizada, precisamente porque es especializada, cuando se trata de analizar temas de distinta índole.



le. Hay que conectar los distintos planos que requiere el Congreso para el mejor desempeño de los senadores y los diputados. Creo que por ahí hay un trabajo por hacer en esta Legislatura.

Hoy decía el senador Carlos Navarrete, presidente del Instituto *Belisario Domínguez*, que espera entregar a la siguiente legislatura un Instituto más sólido, más desarrollado. Yo comparto ese afán y creo que en lo que resta de esta Legislatura, que todavía son unos meses muy importantes, sería bueno fortalecer al Instituto, hacer el ejercicio de conexión con las otras áreas de asesoría que tiene el Senado de la República; interactuar con los centros de estudio de la Cámara de Diputados, a los que no me quiero referir ahora, porque no es el tema, soy muy crítico de lo que ha pasado en Cámara de Diputados, creo que ahí echaron a perder una buena idea, pero no es el tema.

Creo que en este Senado, en el Instituto *Belisario Domínguez* -y lo digo porque conozco su trabajo-, hay más que una semilla, existe una planta de investigadores que hay que cuidar y que hay que hacer crecer. Entonces, hay que fortalecer los equipos de asesoría, los equipos institucionales, tanto para el cuerpo colegiado como para cada grupo parlamentario.

Concluyo señalando un reto hacia delante: el trabajo interdisciplinario es absolutamente indispensable, porque el cuerpo congresional es plural, es diverso; porque las materias que aborda son diversas y lo van a ser con mayor fuerza en el futuro. Pero también es necesario comprender que dentro de los retos de este tipo de instituciones está el de brindar -lo voy a decir con todas sus letras- capacitación y asesoría a los legisladores. El legislador que cree que no tiene sentido que alguien le diga lo básico, desde qué es lo que dice la Ley Orgánica del Congreso; qué dice el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General; qué dice el nuevo Reglamento del Senado y hasta, perdón que lo diga, cómo se pide la palabra, no merece ser legislador.

También hay que fortalecer la confianza viendo hacia el futuro, para que veamos al Instituto *Belisario Domínguez* en septiembre del 2012 o antes, brindando de manera institucional la asesoría, la capacitación y el conocimiento para los nuevos legisladores; creo que es un buen deseo que todos podemos compartir hoy que este Instituto *Belisario Domínguez* cumple 25 años.

¡Felicidades!



Las tareas legislativas y el Instituto Belisario Domínguez del Senado*

Manuel González Oropeza¹

¹ Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III.

* Ponencia presentada el 18 de enero de 2011, con motivo de la celebración del 25 aniversario del IBD.

Todos coincidimos que en nuestro sistema jurídico la ley ocupa un lugar de privilegio. Si bien la mayoría de países sustenta la idea de Estado de derecho, algunos de esos países tienen un sistema de derecho judicial, en donde las resoluciones de los tribunales son fuente de derecho. En nuestro caso, nuestro sistema jurídico, casi bicentenario, tiene como referente central a la ley; y debemos destacar que esa ley es producto no solamente de la representación popular sino del consenso de las fuerzas políticas de nuestro país.

Esta ley así creada es cada vez más compleja, tiene contenidos y consecuencias que cada vez se problematizan más; por ello, es una ley que requiere de personal capacitado, de un operador jurídico que entienda los orígenes, el desarrollo y las consecuencias de esas normas, en ocasiones comparándola con las normas de otros sistemas.

Desafortunadamente, la inexistencia de una carrera parlamentaria en nuestro país hace que los parlamentarios no cuenten, en su mayoría, con experiencia en las tareas legislativas, lo que lleva a la necesidad de que cuenten con personal técnico capacitado que los apoyen. Este personal los apoya con proyectos, así como insumos que resultan básicos para las discusiones y argumentaciones en el proceso legislativo.

Hace unos años, el Senado de la República me otorgó el honor de formar parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ante mi trayectoria académica, en este recinto, se me preguntó: La experiencia que usted tiene como académico ¿le va a servir a usted para ser juzgador?

Fue una pregunta muy interesante, que utilizo para ejemplificar el ámbito que estamos comentando. La investigación es fundamentalmente la discusión de argumentos, la valoración de ideas, el entendimiento de principios. Investigar es escudriñar antecedentes y hacer comparaciones. La investigación no es una especulación abstracta; la investigación pretende llegar a objetivos concretos para resolver problemas concretos.

Considero que alguien que desarrolle labores de investigación debe y puede manejar la argumentación, es decir, el investigador es capaz de sustentar un proyecto, una discusión, un dictamen, una conclusión. Puede ser que coincida con unos y no con otros, pero en cualquiera de ambos casos dará argumentos, dará razones, tendrá bases para hacerlo.

No hay duda de que el trabajo parlamentario es de argumentación, de discusión, de razonamiento, por ello no puede eludir tener un sustento de investigación. Los actores parlamentarios como actores políticos, como representantes del pueblo, como miembros de un partido político, tendrán que sostener sus ideas en el foro parlamentario, y la investigación detrás de esas ideas pueden encontrarse en los aportes de un instituto como el Belisario Domínguez, del Senado de la República, que ahora cumple sus primeros 25 años. Se trata de una labor invaluable, pero que no se ve. Es una labor que quizás no se descubre en las hojas de los diarios de debates o en los dictámenes o en los recortes periodísticos, pero sin lugar a dudas es el fundamento de lo que discute, de lo que se razona y de lo que se argumenta.

Es por ello que considero que la investigación está íntimamente ligada a todo trabajo intelectual de deliberación como es el parlamentario, y como es el jurisdiccional, en donde los órganos colegiados debaten y discuten argumentos para resolver un caso o una controversia.

Vista la necesidad de estos institutos, debe señalarse que los institutos de investigación legislativa llegaron tardíamente en el desarrollo democrático de nuestro país. Por ejemplo, en 1955 se fundó el Instituto Nacional de Administración Pública, que desde entonces está capacitando a los administradores públicos y está profundizando en las cuestiones de la administración pública. En 1977, se creó el Instituto de Especialización Judicial, que se transforma en 1995 en el Instituto de la Judicatura Federal como un centro de capacitación, de investigación de la función jurisdiccional. El último en crearse es el Centro de Informática del Senado en 1985, que es el antecedente del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, formalizado en 1995.

Queda claro que todos los órganos de gobierno fundaron sus centros de investigación porque la labor cotidiana que realizan requiere de los insumos que provee esa investigación. Y tales insumos que se utilizan todos los días, de manera permanente, se requiere que no sean partidistas. Esos institutos tendrán diversas funciones y sus integrantes tendrán sus propias ideas y convicciones, pero se requiere para bien del órgano de gobierno un instituto de investigación no partidizado, que se sustente con base en la ciencia de la legislación, en la ciencia del derecho, pero no necesariamente en los intereses políticos. Es evidente que en ocasiones los

intereses políticos pueden coincidir con los objetivos de estas ciencias, pero debe dejarse en claro que no sea el motor del interés político lo que mueva a la investigación legislativa.

Un instituto de investigación de tal tipo debe tener todos los elementos que faciliten su labor: desde una biblioteca bien instalada hasta los diarios de debate, toda la colección de tratados internacionales suscritos por México y, en general, todas aquellas fuentes relacionadas con la labor del Senado de la República. En lo personal considero que un instituto de investigación tiene que estar pertrechado como cualquier otro instituto de investigación universitario.

Esto debe ser así, porque considero que para el desarrollo del derecho en nuestro país se requieren necesariamente de institutos de investigación como el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Su labor impacta tanto en la construcción como en la aplicación cotidiana de las leyes, pues en ambos espacios aparece una idea que guía a los operadores del derecho: la intención del legislador.

La referencia indispensable es el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando refiere que la ley deberá interpretarse de acuerdo con la letra de la misma y la intención del legislador. Cualquiera que se ha enfrentado a la labor de aplicar el derecho sabe que esta es una tarea colosal. Afortunadamente, el legislador mexicano ha buscado dar solución a tales problemáticas: cada vez con mayor asiduidad interpreta y modifica la ley, tomando en cuenta las argumentaciones e interpretaciones de otros órganos de gobierno, corresponsables en la aplicación de la ley.





Desde el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación he visto con gran satisfacción algo que no sucedía antes: los legisladores se interesan por conocer las resoluciones de los tribunales para saber cómo se han interpretado las normas, y entender los razonamientos detrás de las resoluciones judiciales.

El legislador contemporáneo ha entendido que hay otros órganos de gobierno que también interpretan la ley. Por ello, la legislación es entendida como una labor de colaboración entre poderes. Y resulta fácil entender que para que se tiendan los puentes en esa colaboración entre órganos de gobierno es necesaria la investigación; se requiere de investigadores que sepan y analicen qué están resolviendo los tribunales, pero no nada más los nacionales, sino qué están resolviendo los tribunales internacionales, que puedan señalar cuáles han sido las recomendaciones de las comisiones internacionales, por ejemplo, en materia de derechos humanos. Y eso atañe a ambas cámaras, tanto la de Senadores como la de Diputados.

El legislador tiene que contar en su bagaje personal cuando sube a la tribuna parlamentaria, con toda esa información que solamente un experto, un investigador y un instituto como el Belisario Domínguez podrían tener la capacidad de dar. Y esto es sumamente relevante porque no debe olvidarse que el legislador es el intérprete auténtico de la ley.

Hace más de 11 años establecimos en el proyecto de reforma integral a la Constitución de Veracruz que el legislador es el intérprete auténtico de la ley. Hubo un sector político que dijo “no, los jueces son los intérpretes auténticos de la ley”. Sin embargo, parece que todos coincidimos en que es el legislador el intérprete auténtico.

En tal sentido, debe señalarse que el Senado de la República ha venido aplicando lo que se conoce como decretos interpretativos, que son las modificaciones que merecen las leyes como una respuesta a lo que podría-

mos llamar una deformación hecha por quienes aplican las leyes. Estar pendiente de esto es el gran reto del Poder Legislativo mexicano a futuro. Y considero que solamente con institutos de investigación podrán llevar a cabo las correcciones que se juzguen necesarias. Claro, el realizarlas no será garantía que las correcciones hechas pasen la prueba de constitucionalidad en los tribunales, pero es evidente que ello incentivará el diálogo entre órganos de gobierno en beneficio de todos.

Es interesante señalar que la labor realizada en los institutos de investigación, orientada a la elaboración de leyes en lo particular es de la mayor importancia. Debe recordarse que hay una normativa interna que impone al Instituto la obligación de que las investigaciones se hagan de acuerdo a la agenda legislativa. Sin embargo, también considero que no se debe perder de vista que estos institutos de investigación legislativa deben contribuir en la discusión de temas nodales. Cito un caso, por ejemplo ¿cuál es la jerarquía de los tratados en México?

Pareciera que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha dicho cuál es la jerarquía de los tratados en México, a través de algunos de sus más recientes criterios. Sin embargo, a mi parecer, hay algunas dudas, y en una reciente visita a la Universidad de California, me di cuenta que la jerarquía de los tratados en Estados Unidos es absolutamente distinta a la jerarquía de los tratados en México. ¿Cómo vamos a dialogar con nuestro vecino, si no se ha definido cuál es la jerarquía de los tratados internacionales en nuestro país? Creo que el Senado de la República debe poner el ejemplo e iniciar una discusión para arribar a la conclusión sobre cuál debe de ser la jerarquía de los tratados.

Es evidente que el anterior es un tema general que escapa a la agenda legislativa del Senado en una legislatura particular, pero también resulta claro que se trata de un tema que es fundamental dilucidar, que es necesario precisar, para tener muy en claro cómo funciona nuestro sistema jurídico.

Otra cuestión adicional ¿Qué significa que la ley federal sea ley suprema de la Unión? ¿qué significa eso? ¿Es una palabra perdida en el artículo 133 o tiene algún significado? En lo personal, considero que tiene un gran significado. Sin embargo, no hay esfuerzos doctrinales que permitan aseverar que hay una definición clara en nuestro país del significado del concepto de Ley Suprema de la Unión frente al concepto de Ley Federal.

No es la única labor que pueden realizar los institutos de investigación. Hay por ejemplo una labor en la que pueden coadyuvar: la de transparentar la información legislativa. Al respecto menciono como anécdota que el Senado de la República publicó en 2008 el libro *Las facultades exclusivas del Senado de la República*, de mi autoría. Años atrás, cuando inicié la investigación, recuerdo que acudí a la biblioteca del Senado para investigar sobre la figura del Consejo de Gobierno que había funcionado en el Senado en el siglo XIX. Alguien me dijo que no me podía proporcionar para consulta el Libro de Actas de 1824 porque decían: "Libro de Actas de Sesiones Secretas" ¡pero eran de 1824! Tuve que acudir a la Oficialía Mayor del Senado para que me autorizara a consultar tales documentos. Como puede advertirse, es trascendente una labor de transparencia respecto de la información que se generan en los órganos legislativos.

También considero que los institutos de investigación tienen que promover la cultura parlamentaria en nuestro país. Es una tarea muy importante porque, en la medida en que la ciudadanía entienda el alcance que tiene la labor legislativa, en esa medida podrá hacer valer de mejor manera sus derechos de participación. Conociendo la trascendencia de los órganos legislativos es posible que el ciudadano modifique sus hábitos electorales, entendiendo la trascendencia de la propuesta electoral y, más adelante, pueda exigir el cumplimiento

de las promesas electorales a sus representantes. Sabemos que en la medida en que esa información llegue a los ciudadanos, en esa medida el Poder Legislativo se fortalece y se fortalece el Estado de derecho.

Hay mucho por hacer todavía, no solamente desde la transparencia, desde la información, sino que el Senado de la República, como cámara federal, tiene un compromiso respecto a las legislaturas de los estados y éste es un tema sobre el que debe abundarse. En un Estado federal como el nuestro, la labor del Senado debe atender las peculiaridades locales y constituirse en un medio que difunda los problemas locales en la arena federal. No en balde se reconoce históricamente al Senado como el órgano de representación territorial de nuestro modelo estatal.

Al final debe tenerse en cuenta que lo que se construye al crear y fortalecer los institutos de investigación legislativa es un gran acervo cultural e intelectual. Todos y cada uno de los institutos de investigación legislativa en el país, sea cual fuere su denominación, cumplen con dicho objetivo.

La cultura parlamentaria, que es memoria legislativa, es ante todo un legado del más alto valor histórico por cuanto ahí se encuentran las discusiones, los debates y las argumentaciones que sirvieron y sirven para construir y consolidar las instituciones de nuestro país; esas instituciones que son el principal baluarte desde el cual se pueden alcanzar los ideales democráticos que sirven de meta a los esfuerzos de todas y todos los mexicanos. Por ello, me uno a quienes con gusto celebramos los 25 años del Instituto Belisario Domínguez y externo mi deseo de que, desde tal espacio, se siga construyendo una cultura parlamentaria que rinda frutos en la emisión de más y mejores leyes.



La oportunidad de la investigación legislativa*

Luis Mendoza Cruz¹



En el instituto nos hemos encontrado con una dicotomía. Se nos pregunta constantemente ¿qué es lo que investigamos? Y hay quienes creen que creamos conocimiento, hacemos, lo que uno diría, ciencia básica, y cuesta a veces mucho trabajo hacer entender o comprender para la sociedad en general que lo que nosotros hacemos es apoyar el trabajo de los legisladores, esencialmente.

* Ponencia presentada el 18 de enero de 2011, con motivo de la celebración del 25 aniversario del IBD.

¹ Es Director de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública; es profesor investigador en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; es columnista de "Eje central", un portal electrónico de noticias; en su carrera como servidor público ha ocupado diferentes cargos en instituciones diversas, desde Petróleos Mexicanos, Educación Pública, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto.

Esto es, nos ubicamos no como en la academia, en el umbral del conocimiento, pero sí requerimos conocerlo. Quien genera el conocimiento son las instituciones de investigación académica y de ciencia y tecnología. En temas específicos, el Instituto tiene que recurrir a los expertos en la materia para poder entender y comprender los procesos sobre los cuales después habrá que legislar.

Tampoco estamos, precisamente, en el umbral del descubrimiento; no estamos haciendo hallazgos que permitan acrecentar los cuerpos de conocimiento, pero si nos ubicamos en lo que yo llamo “el umbral de la aplicación” de todo ese conocimiento en el proceso legislativo. Es a partir de este umbral de aplicación donde se desarrolla. Nosotros nos enfrentamos siempre al reto de tratar de acercar todo aquello que creemos que es útil al trabajo de quienes sí tienen la responsabilidad de tomarlo o desecharlo, porque ellos sí corren un riesgo político a la hora de deliberar y estar realizando estas batallas legislativas en las que nos toca precisamente acompañarlos.

Desde esa perspectiva, nuestro reto es grande porque la complejidad, como bien lo señala el senador Ricardo García Cervantes, deriva sobre todo en una cuestión que a mí me parece relevante: ser oportunos. Nosotros tenemos que ir un paso adelante de la agenda legislativa. La agenda legislativa es algo que está en permanente construcción; hay reuniones de los grupos parlamentarios para acordar, para convenirla, para establecer una priorización. Y nosotros tenemos que ir un paso adelante, para ir atrayendo o *cuerpeando* estos temas, de manera tal que podamos tener elementos que aportar.

Es cierto que si vamos atrás el trabajo legislativo no se va a detener; de cualquier forma el proceso legislativo tiene lugar y obviamente los legisladores tendrán que buscar otros medios para tener esas fuentes de conocimiento, como regularmente lo hacen, porque un instituto joven como el nuestro aún no tiene la capacidad suficiente, ni lo pretenderíamos tampoco, de ser la única fuente de conocimiento en el Senado.

Lo que si nos toca es organizar una serie de encuentros para permitir esta interfase tan dinámica que hay entre las instituciones de educación superior y las instituciones formadoras de conocimiento para traerlos aquí, como hoy, a los recintos senatoriales, de forma tal que los legisladores puedan establecer diálogos o escucharlos en audiencia, y tener esos elementos en perspectiva comparada, a través de los cuales se nutran los dictámenes o los procesos de deliberación.

Por ello tenemos que ser siempre oportunos, estar un paso adelante, que nos permita realmente ser útiles en el proceso legislativo. Una vez cubierto ese requisito básico de nuestra labor, un Instituto como el nuestro puede dar pasos adicionales para interactuar con instituciones, digamos, de horizonte más amplio y “pretender” realizar contribuciones con horizontes más amplios.

No obstante, la interacción es posible para conocer qué se hace, realizar proyectos conjuntos, enriquecernos con la perspectiva que viene precisamente de la pluralidad y la diversidad y poder estar siempre un poco a la vanguardia de lo que se está haciendo y de lo que creemos puede enriquecer el trabajo legislativo.





Esa en la parte epistemológica. Luego viene la parte de cómo nos integramos al proceso de creación de las leyes. Y ahí nos integramos precisamente a partir de estar presentes en los diferentes foros donde tiene lugar el trabajo legislativo. Las comisiones, por ejemplo, son muy importantes. Bien lo decía el senador Fernando Castro Trenti en el video que presenciamos. El reto de la consolidación del Instituto es estar al lado de las comisiones, y que las comisiones, por decirlo de alguna forma, sean nuestras “clientes” principales, que nos estén requiriendo cierto tipo de trabajos, con ese grado de oportunidad, celeridad, calidad y profesionalismo, que es lo que tiene que hacer la diferencia entre lo que se hace en otros institutos y lo que podemos hacer nosotros.

En perspectiva comparada, en muchos congresos del mundo, existen instituciones similares, parecidas o incluso hasta muy superiores a la que nosotros pretendemos crear. Aquí hemos realizado una serie de seminarios, encuentros con, por ejemplo, el Congreso Español, las Cortes Españolas; vienen sus expertos -allá les llaman letrados- que son aquellos que más saben de un tema específico. Con ellos hacemos intercambios, donde a veces ellos nos dejan alguna experiencia y nos invitan a emularnos de alguna manera.

El congreso norteamericano tiene diversos institutos, y en cada uno de ellos hay 300 ó 400 profesionales de la investigación. El trabajo de apoyo a la labor que realizan los legisladores es una vertiente, un campo de trabajo muy interesante para investigadores aplicados al proceso legislativo como pretendemos serlo, y que quisiéramos tuviera un horizonte de durabilidad o de permanencia más amplio. Sabemos que en el proceso político mexicano, que es la otra conexión que tiene nuestro trabajo de investigación con la política, sufre esos vaivenes de la política. Lo decía el magistrado Oropeza: no existe una continuidad todavía en el trabajo de los señores legisladores, pues no tenemos una reelección inmediata. Sin embargo, en muchos congresos que sí la tienen, también existen las peculiaridades de la rotación en los cuadros de apoyo técnico, lo cual no necesariamente es una limitante, pero sí incide en que quizá una legislatura con un perfil distinto puede tener una perspectiva diferente de la importancia del trabajo legislativo.

Y, por último, la dinámica política del congreso mexicano, y del Senado en lo particular, ha sido realmente intensa y creo que no se percibe así en la sociedad; quizás ésta es otra labor que pudiéramos nosotros a ayudar a ventilar ¿Qué hace el Senado? Es lo que mucha gente se pregunta. Bueno, pues hace leyes; por supuesto es una respuesta trivial ¿Pero qué leyes hace? Bueno, aquí tengo un pequeño listado que me permití hacer de 90 procesos legislativos de alto impacto, que se han procesado desde septiembre de 2006 a diciembre de 2010. Y son leyes, cada una de ellas, que tienen un impacto y una trascendencia en la vida nacional, en verdad relevante.

Se las enuncio.

- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Reformas al Código Penal para establecer mayores penalidades contra el abuso de niños, pederastia y prevención de los mismos.
- Regulación de comisiones bancarias.
- Reforma constitucional, a efecto de establecer salarios máximos para los servidores públicos.
- La Ley para la Reforma del Estado, a cuyo amparo procedió la reforma constitucional en materia electoral, que crea un nuevo modelo electoral.
- La reforma legal en materia electoral y las leyes relativas que acompañó la reforma constitucional. Un nuevo Cofipe, pues.
- La reforma constitucional, referente al Sistema de Seguridad y Justicia Penal, que pasa del sistema inquisitorial al sistema culposo.
- La reforma constitucional en materia de rendición de cuentas, a partir de la pregunta parlamentaria.
- La aprobación de las visitas al exterior del titular del Ejecutivo federal hasta por siete días, sin requerir autorización expresa.
- El nuevo Reglamento del Senado.
- La modernización de Petróleos Mexicanos, que es un cuerpo de varias leyes, como siete u ocho de ellas, y varios ordenamientos secundarios.
- La reforma al Sistema de Pensiones. Sobre todo ésta, de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Se han aprobado las leyes de Ingreso, que han sido turnadas al Senado y de manera, digamos, expedita, en los tiempos constitucionales.
- Se dotó al Ejecutivo federal de nuevos instrumentos para combatir de mejor manera el crimen organizado, como fueron el arraigo, cateo, la intervención de comunicaciones, a partir de la aprobación de jueces de control.
- Hay una nueva Ley de la Procuraduría General de la República.
- Una nueva Ley de la Policía Federal.
- Una nueva Ley de Seguridad Nacional.
- Una Ley contra el Narcomenudeo y Combate a las Adicciones.

- La Ley de Extinción de Dominio.
- La Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro.
- Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.
- Las reformas a la Ley General de Población.
- Reformas a la Ley Federal de Transparencia y Protección de Datos Personales.
- La Ley Federal para la Protección de Datos Personales.
- La reforma a la Ley de Telecomunicaciones, para crear el Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil.
- Acciones colectivas.
- Control del tabaco.
- Ley General de Salud. -Esta ley que nos mencionaba hace rato, tan compleja, como fue el control del Tabaco. Todo el paquete legal para el combate a la obesidad-.
- En el marco de la emergencia económica de 2009, ya se dijo, se organizó el Foro México ante la Crisis, del que derivaron 15 compromisos legislativos, mismos que se cumplieron en abril de 2009 que aceleraron el proceso de adquisición de obras, de aplicación de presupuestos públicos; regularon el *outsourcing*, algunos que recuerdo de entre esos 15, pero fueron completamente cubiertos. Ahí están en Internet si los quieren consultar.
- Se reformó la Ley de Ciencia y Tecnología.
- Hay una nueva Ley de Turismo.
- La reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, la Ley del SAT, del IMSS, del Infonavit.
- La Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores, que se publicó por el Ejecutivo federal ayer y que es un apoyo importante para los trabajadores en su régimen diario, cotidiano, de vida.
- La reforma constitucional para despenalizar la difamación y la calumnia en el ejercicio del periodismo.
- Ley de Cooperación para el Desarrollo.
- Ley Federal de Asociaciones Público Privadas
- Regulación de comisiones máximas y tasas de interés por el Banco de México.

Cada una de estas leyes que he mencionado, ustedes lo saben, el proceso legislativo, las batallas en el Congreso, el proceso de gestación de los acuerdos, formación del consenso, negociaciones; todo esto es poco conocido por la ciudadanía. Lo que conoce la ciudadanía es un indicador que hay por ahí de que si el Senado cuesta 2 mil 500 millones de pesos y hubo mil iniciativas, y aprobó 90 leyes, se cuestiona cuánto costó cada ley, como si cada ley fuera una tortilla, o tuviera

similar impacto cuando son leyes trascendentales para el país; por cada una de éstas cambia el estilo de vida de comunidades completas, o del país entero.

En todos esto veo, debo decirlo, una muestra de orgullo quizá personal, pero creo que nos enorgullece a todos los que trabajamos en el Instituto; nosotros hemos estado acompañando estos procesos desde bastiones, a veces en la Comisión, a veces en la Mesa Directiva, a veces en la Junta de Coordinación o en los coloquios que se celebran, y hemos estado acercando los elementos que han hecho posible la construcción de muchos de los acuerdos que aquí están. Pero como bien lo decía alguno de los ponentes, es una labor que no pretendemos que sea meritoria en lo personal, porque creemos que es valiosa en el conjunto de lo que realizamos y en el trabajo de los senadores. Por esa razón, la investigación legislativa debe tener ciertas características, la de acercar los mejores elementos posibles del conocimiento en lo general; ser oportunos; tener ese grado de profesionalismo y realizar un buen análisis comparado que les permita a los legisladores realizar lo que tienen que realizar, que es precisamente crear las leyes.

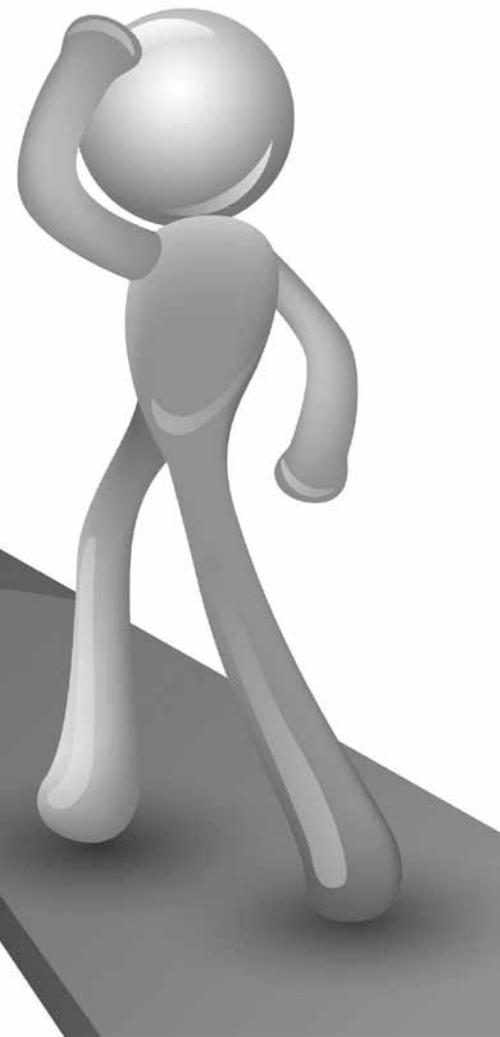
Por último, un par de comerciales: mucho del trabajo de acompañamiento de soporte que realizamos es posible compartirlo con el público en general; hay una página del Instituto en Internet; se accede a través de la página del Senado, y ahí van a poder encontrar esos estudios comparados, preliminares de muchas de estas legislaciones a las que me he referido, y con los cuales tratamos de establecer un principio de comunicación con la sociedad a partir del trabajo legislativo.

Y el segundo, referente a lo que dice el magistrado González Oropeza respecto de la memoria legislativa. Una vertiente adicional que hemos estado realizando de trabajo en el Instituto con la autorización por supuesto de la Mesa Directiva y de la Junta de Coordinación Política, ha sido crear una red de relaciones con los institutos estatales de investigación legislativa y organismos similares, de los congresos de los estados. En el país hay 26 institutos estatales perfectamente constituidos, y los demás tienen organismos jurídicos que hacen esa función; con ellos estamos estableciendo una red que pretende recoger la memoria del trabajo legislativo, no sólo del Congreso federal sino de todos los congresos estatales que habrá de ser el Sistema Mexicano de Información Legislativa. En febrero realizaremos un encuentro de institutos estatales para dar a conocer los avances al respecto, y cuyo anfitrión va a ser el Congreso del Estado de México.

En este sentido, nos hemos preocupado por ir hacia esas esferas del trabajo un poco más horizontales, con la humildad que podemos aportar al respecto, siendo uno más entre nuestros pares de los congresos estatales, y muy pronto podremos ofrecer algo más a esa memoria legislativa.

Las coaliciones en México: áreas de oportunidad para una reforma electoral y legislativa

Ernesto Ramos Mega¹



Introducción

La formación de coaliciones sigue reglas que varían de país en país. En México, la normatividad sobre coaliciones políticas se ha concentrado en la materia electoral. Por medio de reformas electorales se han creado incentivos o desincentivos específicos para la formación de alianzas electorales. El tema es relevante porque las coaliciones de partidos en México han estado presentes en el momento en que ocurren cambios importantes en el país, pero nunca han formado gobierno, ni mayorías estables de oposición. En otras palabras, las alianzas formales entre partidos buscan exclusivamente votos.

La principal tesis que defiende este texto es la siguiente: En el sistema tripartidista mexicano deben crearse los incentivos legales necesarios para formar mayorías para gobernar; estos incentivos deben ser atractivos a los partidos para la formación de coaliciones electorales que se mantengan como coaliciones parlamentarias.

Esta tesis se genera a partir de la inquietud siguiente: desde el punto de vista de los ciudadanos ¿cuál es el sentido de que dos fuerzas políticas se alíen para conseguir votos si luego el gobierno se ejercerá por separado o en contradicción? Parece que en México el objetivo de ganar las elecciones es un fin último, y no un medio para

integrar representación y formar gobierno. Como explica Sartori, las elecciones son el medio democrático para nombrar a los representantes y determinar democráticamente quiénes ejercerán el poder (Sartori 1999, 30). Bajo esta lógica, los ciudadanos no obtienen beneficios claros al apoyar una coalición electoral temporal, pues no se traducirá en la conformación de una coalición parlamentaria que pueda generar políticas públicas eficientes e integradoras de intereses diversos.

Propongo que las coaliciones electorales no se vean de manera aislada, sino como parte de un proceso para conformar coaliciones parlamentarias de mayor duración. Las reglas electorales deben generar los incentivos para que esto suceda. Al mismo tiempo, la legislación parlamentaria debe establecer las condiciones idóneas para formar alianzas de mayor duración, así sea mediante la regulación de incentivos negativos.

Las coaliciones en México

Las alianzas electorales son comunes en México. Desde el proceso electoral 1999-2000 han participado en las elecciones federales siete coaliciones electorales: cinco totales y dos parciales (Tabla 1).

¹ Especialista en Derecho Electoral y Jefe de la Unidad de Capacitación en el CCJE del TEPJF.

Tabla 1. Coaliciones electorales en México, 2000-2009

Año de la elección	Nombre de la coalición	Partidos que la integraron	Tipo de coalición
2000	Alianza por el cambio	PAN y PVEM	Total
	Alianza por México	PRD, PT, Convergencia, PAS y PSN	Total
2003	Alianza para todos	PRI y PVEM	Parcial: 97 distritos
2006	Coalición por el bien de todos	PRD, PT y Convergencia	Total
	Alianza por México	PRI y PVEM	Total
2009	Coalición Salvemos a México	PRD, PT y Convergencia	Total
	Coalición Primero México	PRI y PVEM	Parcial: 63 distritos

Fuente: Elaboración propia con datos de www.ife.org.mx.

Sin embargo, las coaliciones parlamentarias son menos comunes. Lo más cercano a una alianza parlamentaria en el Congreso de la Unión se dio después de las elecciones de 2006, al crearse el Frente Amplio Progresista (FAP), que aglutinó a los legisladores de los grupos parlamentarios del PRD, PT y Convergencia. El FAP buscaba dar un cauce institucional a las demandas poselectorales de esos tres partidos. Sin embargo, el convenio firmado no imponía obligaciones para actuar en conjunto al interior del Congreso, sólo a colaborar en aspectos abstractos como “la transformación del régimen político vigente”, “combatir la corrupción de la vida pública” e “impulsar el diálogo, la concertación y alianzas con todas las fuerzas políticas democráticas y progresistas de México”.

A partir de febrero de 2010 los mismos partidos decidieron cambiar la denominación de su alianza política por la de Diálogo para la Reconstrucción de México (DIA). Otra vez, el convenio de creación del DIA y su reglamento, no obligan a los partidos a votar iniciativas conjuntas en el Congreso. Los partidos se comprometen, entre otros puntos, a “adoptar las determinaciones por consenso”, “participar en forma activa en las actividades del Frente” y “realizar las actividades económicas ordinarias y extraordinarias que se determinen”.

Ninguna de estas alianzas está sustentada en convenios con efectos vinculatorios, por lo que los legisladores y partidos pueden retirarse del frente sin consecuencias negativas. Además de los dos casos mencionados, en el Congreso sólo se han formado alianzas breves para votar asuntos particulares, pero ninguna coalición formal.

Por último, las coaliciones de gobierno son inéditas en el país. Debido al régimen presidencial, un partido puede gobernar solo sin necesidad de compartir los

puestos del gabinete del Poder Ejecutivo con otros partidos. El Presidente designa directamente a su gabinete y el Congreso no interviene en este proceso.

Lo anterior no es casual. El propio Duverger (1957, 359) reconocía que las alianzas electorales son más fáciles que las gubernamentales: “es más fácil unirse para conquistar asientos que para ejercer el poder: la primera alianza (electoral) supone sólo un acuerdo negativo contra un adversario, la segunda (gubernamental) un acuerdo positivo sobre un programa, que exige una semejanza más profunda”. La lógica de las alianzas gubernamentales aplica de igual manera para las alianzas parlamentarias, que también implican ejercicio del poder en conjunto.

Áreas de oportunidad y propuestas de reforma

Los regímenes presidenciales que se sostienen con minorías tienen varios problemas de gobernabilidad y generación de políticas públicas. Como explican Mainwaring y Shugart (2002, 37), los sistemas presidenciales “presentan mayores tendencias al inmovilismo”, principalmente porque carecen de medios para formar mayorías parlamentarias que apoyen sus políticas. Estos escenarios con frecuencia se presentan en menoscabo de la gobernabilidad y la estabilidad políticas. En países de América Latina, tales diseños han servido de germinal para gobiernos autoritarios derivados de golpes de Estado (Mainwaring y Shugart 2002, 38).

Entre los académicos mexicanos existe una percepción de que el gobierno no funciona de manera eficiente. Por ejemplo, Casar (2010, 243) destaca varios indicadores –pobreza, índice delictivo, desempleo, distribución del ingreso– que reflejan un fracaso del Estado para sa-





tisfacer un piso mínimo de bienestar para gran parte de la población.

La falta de eficiencia en el manejo del gobierno también es percibida por ciudadanos entrevistados en sondeos de opinión. El informe 2009 de Latinobarómetro (78-83) identifica que México, Honduras y Nicaragua son los tres países que peor percepción tienen sobre su situación económica. Peor aún, México también está entre los tres países latinoamericanos que están menos satisfechos con la economía de su país, y que no está progresando.

Los problemas identificados no son exclusivos de México sino de la mayoría de los sistemas presidenciales de América Latina. Sin embargo, dadas las mediciones de opinión pública, parece que para los ciudadanos los problemas de México son más graves que para el resto de los países del sub continente ¿Cómo solucionar esos problemas? La respuesta puede vincularse con garantizar gobernabilidad que promueva la producción de políticas públicas eficientes y con generar reformas estructurales –que los gobiernos de minoría no pueden aprobar por sí mismos– que promuevan el crecimiento económico.²

La generación de incentivos para la formación de mayorías que alcancen acuerdos duraderos es materia de reformas electorales y políticas. Las propuestas de reforma que defiende este texto consisten en reducir los requisitos para formar coaliciones electorales y darles beneficios extra en la competencia electoral, a cambio de comprometerlas para un periodo de gobierno completo (tres o seis años). La ley deberá ofrecer ventajas competitivas a las coaliciones para aumentar su probabilidad de éxito a cambio de que, una vez en el poder, la alianza de fuerzas políticas se mantenga. Si dicha alianza se llegara a romper antes del término por el que resultó electa, deben generarse costos altos para las fuerzas integrantes.

En materia electoral las coaliciones no deben considerarse como un solo partido porque no lo son. El Cofipe debe prever un tope de gastos más alto para las coaliciones que para los partidos que compiten individualmente, de manera que la suma de partidos implique la suma de su fuerza efectiva, para mejorar sus probabilidades de ganar una elección. Los números sobre el financiamiento público de 2009 ilustran el dilema que actualmente viven las coaliciones (Tabla 2).

Tabla 2. Financiamiento público a los partidos políticos en 2009

Partido	Gastos de campaña (A)	Tope de gastos de campaña por partido (B)	Diferencia entre tope de gastos y financiamiento para campañas (A-B)	Porcentaje de la diferencia (A-B)
PAN	\$227,808,938.93	\$177,624,900.00*	\$50,184,038.93	22.03%
PRI	\$159,370,769.30		-\$18,254,130.70	-11.45%
PRD	\$136,941,167.34		-\$40,683,732.66	-29.71%
Otros partidos	\$295,368,000.74		\$117,743,100.74	39.86%
Totales	\$819,488,876.31		–	–

*Es el resultado de multiplicar el tope de gastos de campaña de un diputado (\$592,083.00) por 300 distritos.
Fuente: Elaboración propia con datos de www.ife.org.mx.

² María Amparo Casar identifica algunas de estas reformas que no han podido ser aprobadas por el Congreso: "la canalización de recursos públicos, la flexibilización del mercado laboral, la disminución de privilegios, la desaparición de monopolios" (2010, 248). Cabría agregar la reforma energética vinculada con la operación de Pemex.

Si para las elecciones de 2009 dos de los tres partidos grandes hubieran formado una coalición, habrían juntado un monto de financiamiento público mucho mayor al tope de gastos permitido por el IFE. De hecho, el PAN por sí solo recibió un monto de financiamiento para gastos de campaña 22% superior al tope de gastos. Más aún, si los cinco partidos pequeños que participaron en 2009 (PT, Convergencia, PVEM, Partido Nueva Alianza y Partido Social Demócrata) hubieran decidido participar juntos en una coalición, su financiamiento para gastos de campaña habría rebasado el tope por casi 40 puntos porcentuales.

Por lo tanto, el tope de gastos funciona como un desincentivo para las coaliciones grandes o entre partidos grandes, ya que en términos de gastos de campaña, no se refleja una ventaja competitiva real.

Algo similar ocurre con la asignación de tiempos en radio y televisión, ya que las coaliciones parciales reciben proporcionalmente más tiempo que las coaliciones totales. La propuesta implica que a cada partido coaligado se le asignen tiempos individualmente, y que luego esos tiempos se sumen al formar una coalición.

Por otro lado, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que los grupos parlamentarios pueden formar “acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias”, tomando como base la “similitud de sus agendas” o bien, la “comunidad de sus principios ideológicos” (artículo 26, párrafo 6). En otras palabras, la legislación mexicana permite la formación de alianzas parlamentarias, bajo alguno de los dos supuestos mencionados, pero éstos no funcionan como incentivos.

Al interior del Congreso deben facilitarse las coaliciones de partidos que ganaron por sí mismos los escaños, aunque sea por periodos cortos o temas específicos. No es necesario agregar requisitos como hace la legislación mexicana vigente, exigiendo la comunidad ideológica de los partidos, porque los acuerdos de gobierno en una democracia no deben exigir que todos piensen de manera similar. La construcción de acuerdos de gobierno, en las sociedades modernas, en gran medida es el resultado de la convergencia de objetivos a pesar de las diferencias ideológicas de los grupos políticos opuestos. Por lo tanto, el Congreso mexicano debe entrenarse en el proceso de negociación propio de las “democracias establecidas”.³

Existe otro problema respecto a la regulación de la disciplina y consistencia de los legisladores, ya que los diputados pueden decidir libremente dejar el grupo parlamentario de su partido y convertirse en “diputados sin partido”. La Ley Orgánica prevé que a los diputados disidentes se les deben “guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y [apoyarlos], conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular” (artículo 30). Es decir, no hay castigos para el transfuguismo, al contrario, se protege.

Así, para darle estabilidad a las coaliciones parlamentarias deben crearse restricciones en La Ley Orgánica del Congreso, de manera que las bancadas de partidos o coaliciones no puedan desintegrarse hasta terminado el periodo por el que resultaron electos. Las

desviaciones deben castigarse de manera que romper la coalición sea más costoso que mantenerla, aunque mantenerla implique esfuerzos para hacer coincidir agendas o diseñar políticas públicas.

La propuesta de reforma que aquí se defiende contiene un esquema similar al existente en Colombia, donde la legislación presta especial atención al funcionamiento de las bancadas o grupos parlamentarios. Un legislador electo bajo el emblema de un partido no puede cambiar de bancada durante su periodo. Bajo la misma lógica, los legisladores electos bajo una coalición pertenecen a la bancada de la coalición y no pueden cambiarse a otra. Si lo hacen, son sancionados y pueden llegar a ser destituidos del cargo.

El artículo 4 de la ley 974, conocida coloquialmente como “ley de bancadas”, prevé que la separación voluntaria de un legislador de la bancada del partido que lo eligió “implica el incumplimiento del deber de constituir bancada, y como tal podrá sancionarse como una violación al régimen de bancada en los términos de la Constitución y la ley”. En otras palabras, esta norma castiga el transfuguismo, entendido como el “proceso en que un miembro del Parlamento se desliga de su partido político a fin de unirse a otro o convertirse en un representante independiente.” (Véase concepto de cambio de bancada o transfuguismo en <http://aceproject.org/ace-es/topics/pc/pcd/pcd03>)

Ahora bien, la ley de bancadas colombiana prevé que aunque los legisladores de manera individual no pueden aliarse con otros grupos parlamentarios, las bancadas en conjunto sí pueden formar coaliciones parlamentarias, por ejemplo para apoyar una gestión de gobierno, para hacer oposición o coyunturalmente para promover temas específicos. Esta disposición fomentaría la formación de mayorías en el Congreso mexicano.

Otro punto a rescatar para México: los grupos parlamentarios deben votar en bloque y de manera coordinada, pero las decisiones internas deben tomarse mediante procedimientos democráticos, en los que exista consulta y discusión abierta de los asuntos legislativos, y las decisiones se tomen por votación. La única excepción a que un legislador no vote con su grupo parlamentario es que se justifique su abstención bajo un argumento de conciencia, pero esto sólo debe permitirse en algunos temas sensibles.

De manera complementaria, en la Ley Orgánica del Congreso mexicano debe incluirse una lista de materias importantes para el funcionamiento del Estado que deben votarse por mayoría absoluta de los legisladores en funciones, como sucede en Chile. Actualmente, todas las leyes que emite el Congreso mexicano se aprueban por mayoría simple de los presentes, con excepción de las reformas constitucionales que requieren una mayoría calificada de las dos terceras partes de los legisladores presentes. La propuesta consiste en enlistar temas como impuestos, presupuesto, educación, energía, elecciones, como aquellos que requieren de una mayoría absoluta para ser legislados. En el caso mexicano, la creación, modificación o derogación de leyes requeriría el voto de 251 diputados y 115 senadores, independientemente del número de legisladores presentes en la sesión de votación.



³ Entendidas como las define Huntington, es decir, los países que eran estados independientes y democráticos al final de la segunda ola de democratización en 1962 (1991, 16). Frente a México, estas democracias tienen la ventaja de una tradición parlamentaria más larga de formación de gobiernos a través de negociaciones y acuerdos. En México, el trabajo parlamentario entre el partido en el gobierno y los partidos de oposición es relativamente reciente.

Conclusiones

La legislación mexicana vigente no genera incentivos suficientes para la formación de coaliciones y la producción de pactos políticos más o menos durables, en el actual esquema de alta competitividad tripartidista. Actualmente, las coaliciones tienen fines estrictamente electorales y se desintegran una vez concluida la elección que las motiva. La ley no incentiva coaliciones parlamentarias, aunque explícitamente exige que los órganos partidistas aprueben un programa de gobierno y una plataforma electoral de la coalición.

Se debe pensar en nuevas normas que generen incentivos para la construcción de coaliciones electorales y parlamentarias que garanticen la gobernabilidad y la formación de políticas públicas eficientes. Se proponen incentivos positivos y negativos.

Los incentivos positivos se concentran en la regulación electoral de las coaliciones y consisten en reconocerles las ventajas competitivas de que dos partidos grandes unan fuerzas en la búsqueda del triunfo. Se trata de que las prerrogativas públicas, tiempos gratuitos en radio y televisión, y los topes de gastos de campaña de los partidos coaligados, puedan sumarse como un

reflejo de su ventaja competitiva, en lugar de considerarse como si se tratara de un solo partido.

Los incentivos negativos se incluyen en la regulación parlamentaria. Una vez que las coaliciones electorales obtienen legisladores, estos deben formar un grupo parlamentario compacto durante el tiempo que dure su periodo. Los legisladores trásfugas deben ser sancionados (por ejemplo con multas o con la pérdida del cargo). Los partidos integrantes de la coalición no pueden formar grupos parlamentarios por sí mismos, aunque mantienen su personalidad jurídica y derechos. Los grupos parlamentarios constituidos deben votar en bloque las leyes, pero las decisiones al interior se tomarían por medio de procedimientos democráticos que fomenten el diálogo y la negociación. En casos extraordinarios, los legisladores podrían abstenerse de votar con su grupo parlamentario, pero sólo bajo argumentos de conciencia.

Por último, debe crearse una lista de temas fundamentales para el Estado, cuya legislación deba votarse con la mayoría absoluta de los legisladores presentes. Entre los temas pueden considerarse el presupuestal, penal, electoral, comercial, etc. El objetivo consiste en motivar la generación de coaliciones estables a partir de presionar al gobierno y a la oposición a alcanzar acuerdos que eviten la parálisis legislativa.

Bibliografía

- Casar, María Amparo (2010) "Representación política y gobernabilidad democrática", en Jorge Alcocer y Lorenzo Córdova. Democracia y reglas del juego. México: Nuevo Horizonte Editores / IJ-UNAM.
- Corporación Latinobarómetro (2009) Informe 2009. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Duverger, Maurice (1957) Los partidos políticos. México: FCE.
- Huntington, Samuel (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (Comps.) (2002) *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Ramos Mega, Ernesto, Libia Márquez Labastida y Mariana Sánchez Pérez (2008) *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008*. México: IFE.
- Sartori, Giovanni (1999) *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Editorial.

Normatividad:

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. (México).
- Constitución Política de Colombia
- Constitución Política de la República de Chile
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Convenio por el que los partidos políticos nacionales, de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia; constituyen un frente, de conformidad con los

artículos 9, 41 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 36, párrafo 1, inciso e) y 93 párrafo 1 del Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2009.

- Ley 974. Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el reglamento del congreso al régimen de bancadas. (Colombia).
- Ley 130. Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones. (Colombia).
- Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (Chile)
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile
- Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la solicitud de registro del Convenio para constituir el "Frente Amplio Progresista" que presentan el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia. 2006.

Fuentes electrónicas:

- aceproject.org
www.ife.org.mx
www.latinobarometro.org
www.te.gob.mx

La multidisciplinariedad, la transdisciplinariedad y la visión holística*

Tomás Miklos¹

¹ Doctorado en Ciencias (Universidad de París, Sorbona); Estudios de Psicología, Análisis Transaccional, Administración y Maestría en Psicoanálisis (INP y CIEP); Ingeniero Químico (UNAM), distinguido como investigador titular por el Sistema Nacional de Investigadores (SNI - CONACYT), así como miembro del Consejo Consultivo para la Educación Básica (SEP), y consejero del Instituto "Belisario Domínguez".

*Ponencia presentada el 18 de enero de 2011, con motivo de la celebración del 25 aniversario del IBD.



En primer lugar, invito a los lectores a tomar conciencia del aceleramiento y de la intensificación de los cambios en nuestro país y en el mundo entero; es claro que el futuro es muy diferente del pasado; también del presente: Para trabajar en el futuro necesitamos aprender y aprehender de lo que nos ha venido ocurriendo en el presente y en el pasado; pero necesitamos pasar a la etapa creativa, constructiva, de solución de problemas; aprovechar nuestras oportunidades, que ya no son ni los problemas ni las oportunidades del pasado sino las del futuro la mejor manera de celebrar los 200 y los 100 años de nuestras gestas heroicas, será reflexionar y construir los próximos 100 años de este país.

Como la temática es compleja, les invito a visualizarla como si se tratara de un iceberg: descubrirlo y concebirlo sobre su copa (pico o punta sobresaliente del agua) e incidir sobre toda su masa (inmensa bajo la superficie del mar); lograr una síntesis comprensiva y comprehensiva de la realidad integral.

El tema de esta mesa es la *multidisciplinariedad* y es una buena oportunidad por las implicaciones de lo que tendremos que hacer en el futuro; en el fondo, heredamos en la disciplinariedad una especie de división alienante del trabajo en forma de disciplinas; en realidad es una división artificiosa que proviene del ámbito académico, en donde hay varias carreras diferenciadas, y de cada una de ellas derivamos otras carreras, y las vamos convirtiendo en disciplinas.

Al paso del tiempo estas disciplinas quedan aisladas, desvinculadas unas de otras; cuando estudiamos ingeniería geodésica o ingeniería química, o leyes, o física, comenzamos a crear un fenómeno de aislamiento, de la integralidad, del todo en el que vivimos.

En este punto quisiera exponer un cuento simbólico que tiene sus bases en las teorías del comportamiento: Imaginen que están en un valle y que hacia ustedes se acerca un caballo a todo galope; por lo tanto, amena-

zante. Ante una situación de esta naturaleza existen diversas alternativas de comportamiento. La primera de ellas es no hacer nada: si creo en el destino, “ya estaba de Dios que me matara un caballo ese día” y, por lo tanto, no tengo nada que hacer, no tengo decisiones que tomar.

Sin embargo, si no creo a pie juntillas en el destino, pudiera por lo menos reaccionar. Sería la segunda actitud: una alternativa es hacerse a un lado, reaccionar; es la posición reactiva.

Otra actitud es la activa: no sólo me hago a un lado, sino que además me subo al caballo.

La cuarta actitud es la proactiva: no sólo me subo al caballo sino que tomo las riendas. Al tomar las riendas del caballo tengo la posibilidad de llevarlo a donde yo determino que debe ir. Supongo que en este momento percibieron ya que el caballo está simbolizando la vida, la vida real, lo que nos pudiera acontecer, y que esta vida real no es de dos dimensiones como una fotografía o una película, es el cuerpo completo del caballo, es entero, no puedo percibirlo sólo como una fotografía; es una visión holística, es una visión completa, no me puedo subir a un caballo de dos dimensiones, tengo que manejar necesariamente la visión completa.

Cuando hablo del alienamiento de las disciplinas, me conduce a las multidisciplinas; en ese sentido, estoy separando cada una de las disciplinas y buscando si hay hilos vinculantes, elementos que pudieran ser multidisciplinarios. Quiero romper con este precepto totalmente académico para *transdisciplinar*, o sea, para atravesar las disciplinas y recuperar esta visión completa: el caballo, la vida completa. No sólo el caballo: podría subirme al caballo o a la vida y no ser consciente del entorno general que es lo que puede estar cambiando y que puede, en un momento dado, condicionar lo que debo hacer con este caballo. Esta posición es proactiva.

Ahora, permítanme trascender con el concepto de multidisciplinariedad; el hecho de haber creado disciplinas nos facilitó el trabajo académico en las universidades y en las escuelas; pero también nos ha, digamos, resquebrajado el mundo. La Teoría de Sistemas, tan en boga actualmente, está basada en la concepción de que el todo es resultado de la suma de las partes; no es así, son las partes las que están condicionadas por el todo, la realidad, la holística.

Valdría la pena analizar el cambio dramático que están sufriendo las ciencias duras como la física, la química, las matemáticas y buscar un acercamiento a lo que esto puede significar en las ciencias sociales. Sólo para citar un ejemplo, si ustedes quisieran leer sobre la física cuántica y traducirla en política cuántica, se darían cuenta que aquello que percibimos de los fenómenos no necesariamente es la realidad sino el acumulamiento de diversas realidades que tienen tanto coincidencias como falta de coincidencias; la física cuántica está basada en probabilidades, lo que se puede percibir no necesariamente es lo que está ocurriendo, sino la suma de diversas coincidencias.

Así los invito a pasar de disciplinariedad a la multidisciplinariedad, de ésta a la transdisciplinariedad y de ésta a una visión holística que considere también al menos la otredad.

En cuanto a la “planeación comprometida”, los invito a visualizarla en prospectiva (más allá de la perspectiva); no solamente la visión del largo plazo, o sea, no se trata de que el largo plazo sea simplemente el resultado de la acumulación de los plazos intermedios, se trata de que el largo plazo sea el determinante de éstos; se trata de conseguir (de conquistar) el mejor de los futuros posibles (cuando hay alternativas).

La segunda dimensión de la prospectiva tiene que ver con la complejidad, con las interacciones entre las fuerzas sociales y políticas, entre elementos, entre variables, entre las más pequeñas partículas; entre todos y cada uno de nosotros. La planeación comprometida nos obliga a vincular estrechamente los planes con las acciones y con sus resultados y consecuencias, considerándolas todas ellas en toda su complejidad holística.

Por ello se hace un llamado a la planeación comprometida, porque en la historia de la prospectiva que yo he venido manejando he sido altamente crítico, pues no solamente en este país, pero en este país también, hemos sido muy inteligentes para hacer algunos ejercicios de planeación y muchas veces no hemos llevado los planes a cabo.

Como anécdota personal, alguna ocasión al iniciarme en planeación un compañero me tomó del brazo y me dijo: “No te preocupes, aquí hacemos los mejores planes del mundo, somos expertos en planeación”. Yo lo miré con ojos escépticos; agregé: “Si después la realidad no se apega a los planes, pues es culpa de la realidad, no de los planes”. ¡No permitamos tales posicionamientos!

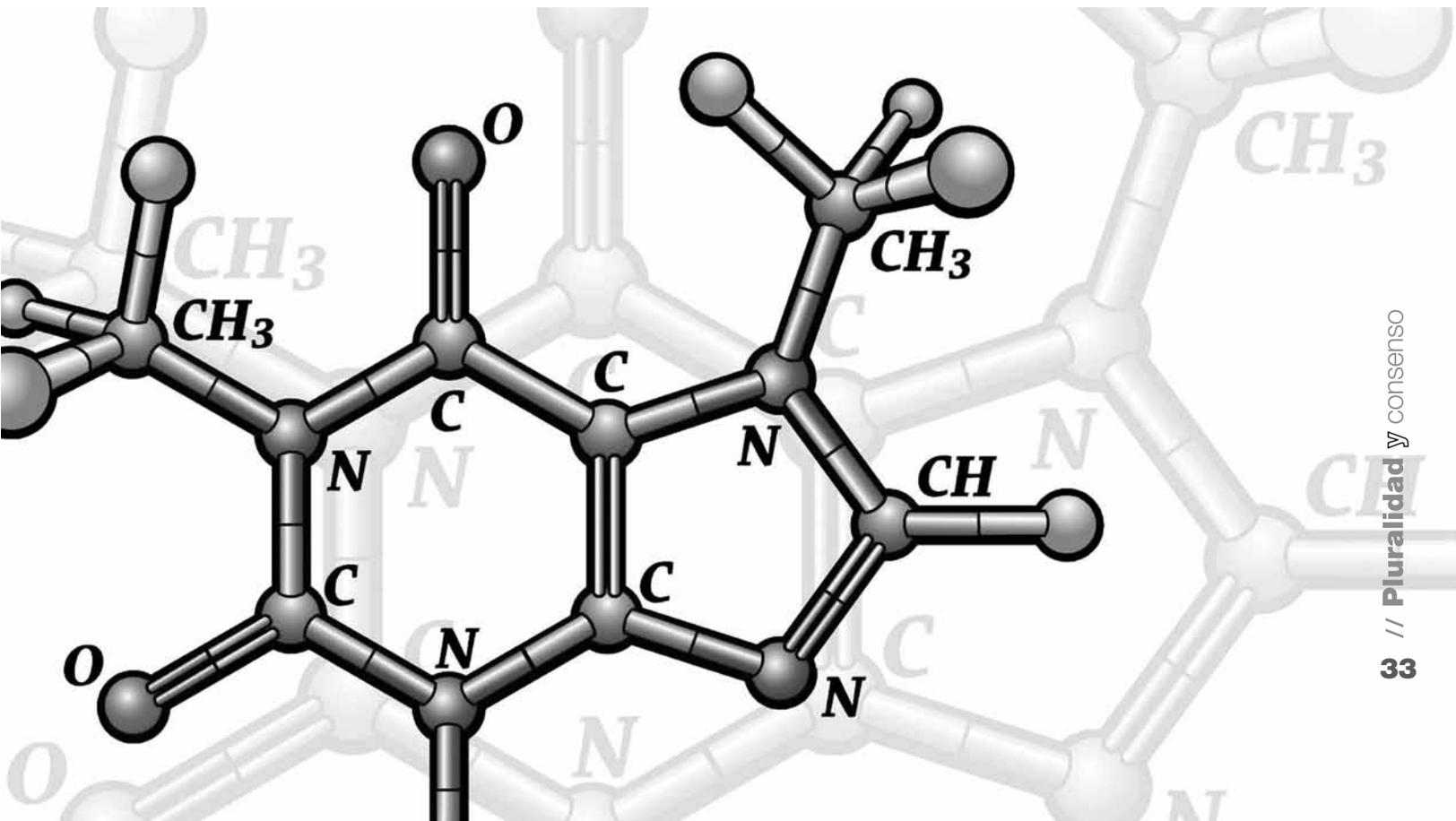
Necesitamos, pues, una planeación comprometida, donde la planeación participativa, la participación ciudadana, la participación democrática y la participación popular entren en juego; no sólo en la teoría sino también en la práctica.

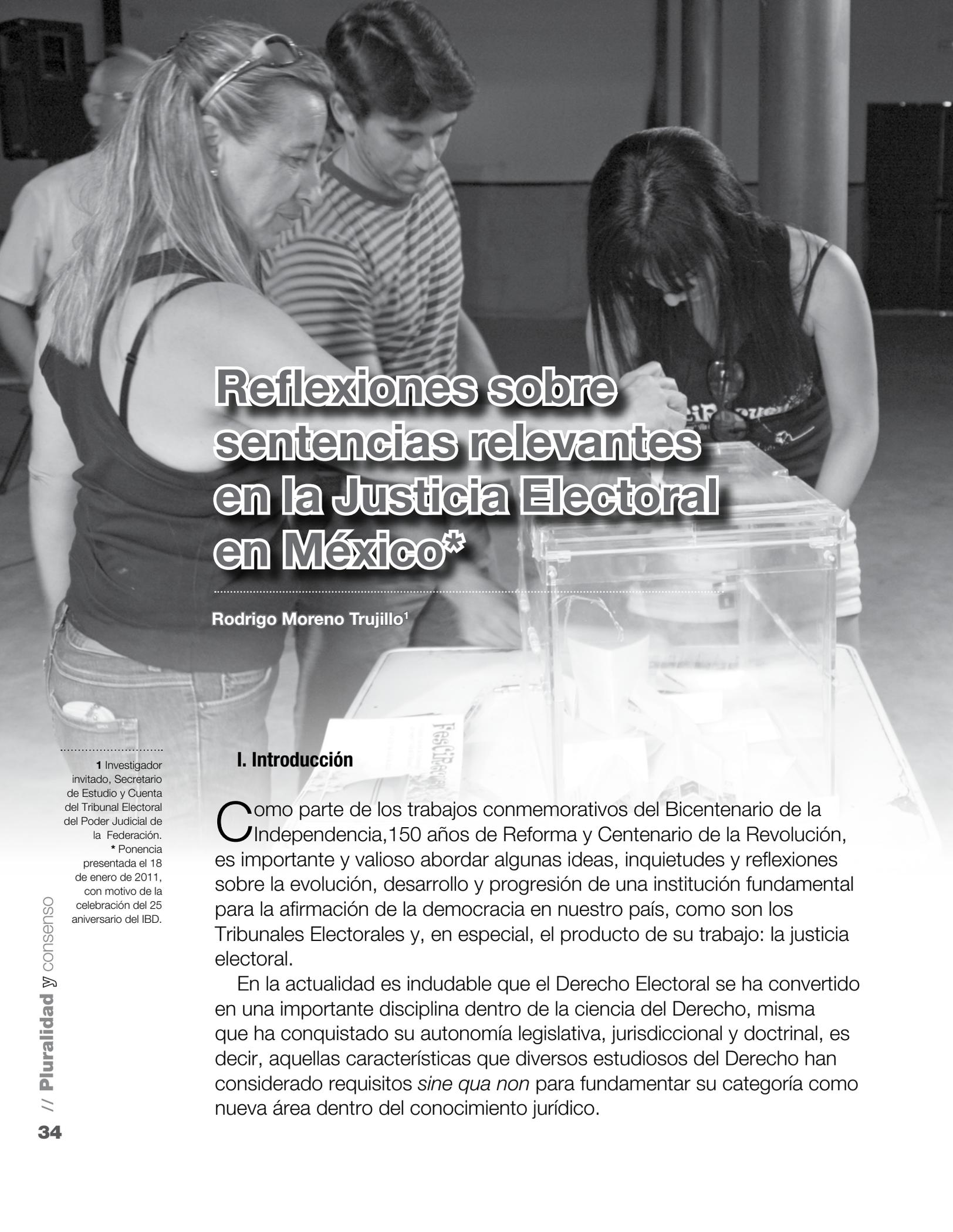
Para terminar, deseo rescatar algunas frases del Senador Beltrones: “se requiere visión de Estado, sin particularismos o extravíos, sólo así los legisladores y el gobierno estaremos en condiciones de renovar las normas, las instituciones del país y la democracia para arribar a nuevas prácticas que den respuesta a la sociedad y recuperen la senda del progreso”.

Ya casi para terminar me gustaría introducir el término *multireferencialidad*, que va más allá de la multidisciplinariedad, que es la fuente del conocimiento por así llamarla, la multirreferencialidad o la plurirreferencialidad, que tiene que ver con el objeto, con el sujeto, con la ciudadanía, en donde tenemos que construir, tomando en cuenta al otro, la otredad, el significado de lo que en un momento dado puede estar sucediendo o pudiera suceder, en lugar de mantenerme en la inercia y la banalidad.

Decía Edgar Jiménez que lo “improbable es probable”; en realidad lo improbable, término que proviene de las matemáticas, debe transformarse en posible; lo improbable puede devenir posible; esto es lo que debemos tener en cuenta, no el elemento meramente matemático o disciplinario sino la apertura de la multisignificancia.

Es más, no solamente lo improbable es posible sino que está en nosotros hacerlo posible; más aún, debemos hacer todo lo posible para lograr lo que es posible. El futuro, como lo hemos venido manejando, ya no es lo que antes fue; los elementos de continuidad y de inercia ya no se dan de la misma manera. El futuro ya no es lo que siempre ha sido ni lo será nunca más. Entonces, el elemento clave de todo lo que hacemos tiene que ver con una actitud proactiva con flexibilidad y adaptabilidad a circunstancias inciertas. Por ejemplo, en el medio educativo, ya no debiéramos educarnos para lo que pasó ayer, ni para lo que está pasando hoy, sino para lo que pudiera pasar en el futuro; es más, para hacer que pase lo que deseamos realísticamente.





Reflexiones sobre sentencias relevantes en la Justicia Electoral en México*

Rodrigo Moreno Trujillo¹

I. Introducción

Como parte de los trabajos conmemorativos del Bicentenario de la Independencia, 150 años de Reforma y Centenario de la Revolución, es importante y valioso abordar algunas ideas, inquietudes y reflexiones sobre la evolución, desarrollo y progresión de una institución fundamental para la afirmación de la democracia en nuestro país, como son los Tribunales Electorales y, en especial, el producto de su trabajo: la justicia electoral.

En la actualidad es indudable que el Derecho Electoral se ha convertido en una importante disciplina dentro de la ciencia del Derecho, misma que ha conquistado su autonomía legislativa, jurisdiccional y doctrinal, es decir, aquellas características que diversos estudiosos del Derecho han considerado requisitos *sine qua non* para fundamentar su categoría como nueva área dentro del conocimiento jurídico.

¹ Investigador invitado, Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

* Ponencia presentada el 18 de enero de 2011, con motivo de la celebración del 25 aniversario del IBD.

Por otra parte, la justicia electoral, para el autor, es un sistema institucional a través del cual se busca la preeminencia del régimen democrático, por medio de resoluciones vinculatorias que restablezcan el orden jurídico constitucional o legal, en presencia de actos que atenten su regularidad, ya sea de agentes políticos, como de autoridades de cualquier naturaleza. Asimismo, pretende ser la garantía judicial del ejercicio de los derechos político-electorales como premisa básica para el adecuado funcionamiento del sistema de representación política.

En términos amplios, al conjunto de instituciones del Estado que se encargan de aplicar la ley y tutelar la garantía de acceso a la jurisdicción, se le denomina sistema de justicia.

En ese aspecto, dentro del sistema de justicia, dado el diseño constitucional del Estado mexicano, la justicia electoral se imparte por Tribunales Electorales locales de entre los cuales tenemos 28 tribunales y cuatro salas electorales, ello a nivel local.

Por otra parte, tenemos al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que por mandato del constituyente, se erige como máxima autoridad en la materia y garante del pleno ejercicio de los derechos político-electorales del ciudadano.

De manera más precisa, Orozco Henríquez, señala lo siguiente:

“Por ‘justicia electoral’, en sentido técnico o estricto (también conocida como “contencioso electoral”), cabe entender los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional y/o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y/o legalidad; “corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normatividad electoral (a los anteriores cabría agregar, en su caso y por su especificidad, los medios de control de la constitucionalidad de las leyes o normas generales de carácter electoral).

La finalidad esencial de la justicia electoral ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos e incluso, funcionarios electorales, así como según el caso, en los distintos regímenes electorales, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse la voluntad popular, contribuyendo a asegurar “la constitucionalidad y/o legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los comicios”.²

En ese sentido, la judicialización del trabajo electoral ha tenido que pasar una profunda metamorfosis a fin de adecuarse a las nuevas realidades del fenómeno político.

El peso de la tradición que llevó a excluir al Poder Judicial de la solución de los conflictos electorales hizo que los antiguos medios de impugnación en la materia gravitaran en un círculo vicioso: en un sentido, esa tradición influyó en que el legislador no le diera toda la fuerza de una sentencia a las resoluciones a cargo de la Corte; y en sentido contrario, la propia Corte no se

interesó en participar en un recurso que no reconocía su autoridad como máximo órgano jurisdiccional de la República, además de que sólo atañía al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, ya que, en lo que se refiere al Senado, las resistencias al cambio impidieron introducir cualquier reforma en su integración hasta 1993.

Con todo, el recurso de reclamación de 1977 constituyó, en la época contemporánea, el primer campanazo para revisar el no involucramiento del Poder Judicial en las cuestiones electorales.

Tímidamente, con esa medida, las fuerzas políticas midieron “el peso de las generaciones muertas” en esta materia, por el cual durante los siguientes diez años no se registraron avances en esta dirección.

No fue sino hasta la renovación política-electoral de 1986-1987 cuando se retomó el propósito de auspiciar una calificación de los comicios federales que, sin suprimir el último veredicto a cargo de los colegios camerales, imprimiera algún peso a resoluciones judiciales apegadas a derecho.

Desde el año de 1987, se inauguró en México una nueva etapa en la búsqueda de estándares más próximos a los afanes democráticos que se respiran en estos albores del siglo XXI. La creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel) concretó este objetivo.

El *Tricoel* tuvo su debut y despedida en el controvertido proceso comicial de 1988, por el cual se eligió al Presidente de la República así como a los diputados y senadores del Congreso de la Unión. Su desempeño, en medio de limitaciones de diversa índole, contribuyó a desahogar institucionalmente la enorme conflictividad que generó aquella elección, a la vez que sirvió para abrir brecha al proceso de judicialización en este ámbito.

Concebido como órgano autónomo, el *Tricoel* conoció de dos recursos: el de apelación, contra actos de las autoridades electorales federales en la etapa preparatoria de la jornada comicial, cuyas resoluciones eran definitivas; y el de queja, durante la propia jornada electoral y la etapa posterior a la misma, por cuyas resoluciones se podía ordenar a la entonces existente Comisión Federal Electoral no expedir constancias de mayoría o de asignación proporcional de las elecciones de diputados, o a las comisiones locales electorales no expedir constancias de mayoría sobre la elección de los senadores, cuando se registraran causales de nulidad.

En todos los casos, las resoluciones del Tribunal recaídas al recurso de queja, por ser meramente declarativas, generaban únicamente efectos suspensivos y no obligaban a los Colegios Electorales de las Cámaras, los cuales seguían siendo la última instancia de calificación.

En 1990, se crea el Tribunal Federal Electoral, el cual surge como un organismo jurisdiccional autónomo. En esta etapa aún prevalece el sistema de autocalificación y sus decisiones aún no son vinculantes del todo.

Posteriormente, en 1996 el Trife se incorpora al Poder Judicial de la Federación con la atribución de resolver en forma definitiva e inatacable, los medios de impugnación contra los resultados de las elecciones de diputados, senadores, y presidente de la República.

Asimismo, como parte de las modificaciones al marco jurídico electoral en 2007-2008, el funcionamiento del TEPJF tuvo las siguientes innovaciones:

2 Orozco Henríquez, J. Jesús. *Sistemas de Justicia Electoral en el Derecho Comparado en Sistemas de Justicia Electoral: evaluación y perspectivas*. Memoria del Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral, celebrado en la Ciudad de México del 13 al 15 de octubre de 1999. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2001, p. 45-46.



- Las salas regionales del Tribunal funcionarán de manera permanente (artículo 99 segundo párrafo de la Constitución Federal).

Nuevas Atribuciones del TEPJF:

1. Nulidad de la elección presidencial.
2. Facultad de atracción y delegación (Sala Superior).
3. Democracia interna de los partidos.
4. Control constitucional en materia electoral (Facultad de inaplicación).

En ese orden de ideas, las bondades del sistema de impartición de justicia comicial, yacen en la institucionalización de las soluciones a los conflictos electorales, por causas predeterminados, a fin de que los órganos judiciales encargados de dirimir dichas controversias, construyan soluciones pacíficas, y como dijera el magistrado José Luis de la Peza Muñoz Cano, “por el camino del Derecho”.

Es verdad que la presión mediática, política y social que cae sobre los hombros de las instituciones judiciales electorales, en principio, erosiona su credibilidad y cuestiona la autoridad moral de sus integrantes al hacerlos blanco directo de acusaciones y reclamos.

Sin embargo, como todo Tribunal, la fuerza de sus decisiones descansa en la peso de sus argumentos; en otras palabras, la legitimidad de sus sentencias estriba en la sustentabilidad de las razones que las motivan.

Por ello, considero conveniente exponer en este trabajo algunas de las resoluciones recientes que se han adoptado en la jurisdicción electoral federal, que han determinado el sentido de agudos conflictos políticos por causas constitucionales y legales.

Así, en el presente trabajo se seleccionan algunas de las sentencias que han inaugurado el ejercicio de las

nuevas facultades atribuidas al Tribunal Electoral de la República, otras que han levantado polémica por los interesantes criterios sustentados en ellas, y otras más que han definido principios tradicionales del constitucionalismo mexicano.

II. Sentencias Relevantes

Como parte de las nuevas facultades de las Salas del Tribunal Electoral de la República, pueden resolver sobre la inaplicación de normas electorales a casos concretos, a fin de preservar la vigencia del orden jurídico constitucional en la materia y garantizar la tutela judicial efectiva a los ciudadanos.

Destacan aquellas resoluciones que han marcado el inicio del control difuso por parte de la jurisdicción electoral; en esa línea, tenemos los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados como SG-JDC-73/2009 y SG-JDC-29/2010 fallados por la Sala Guadalajara del Tribunal Electoral.

En el siguiente grupo de asuntos se tratan temas vinculados con los principios rectores de la función electoral, como son los Juicios de Revisión Constitucional Electoral SG-JRC-204/2010 o caso “Zapopan” y SUP-JRC-604/2007 o caso “Yurécuaro”.

Finalmente, se presentan dos casos paradigmáticos en la memoria reciente de la justicia electoral mexicana; en uno de ellos se abordó la interpretación de los derechos político-electorales bajo la premisa de su potenciación ante circunstancias que los limiten o restrinjan; en uno de ellos, el SUP-JDC-98/2010 o caso “Martín Orozco” se determinó potenciarlos, y en el famoso caso “Castañeda”, relacionado con las candidaturas independientes, se determinó establecer pesos y contrapesos en el acceso de los ciudadanos al poder público bajo el sistema de partidos políticos.

En ese sentido, se abordan algunos tópicos particulares de cada uno de ellos.

a) Sonora (Inaplicación de normas contrarias a la Constitución)

En este asunto, la Sala Guadalajara inauguró la novísima potestad de control difuso de constitucionalidad de normas electorales, en el asunto conocido como Caso Sonora, en la que determinó inaplicar la fracción IV del artículo 132 de la Constitución Política del Estado de Sonora, toda vez que dicha disposición se contrapone a los artículos 1, 35 fracción II, en relación con el diverso 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Tratados Internacionales, ya que su aplicación se traduce en una privación definitiva de los derechos a ser votado del justiciable.

En este juicio, la Sala revocó el dictamen emitido por la Comisión Electoral Estatal del Partido Acción Nacional (PAN), en el que negó a Ángel Luis Ruíz García el registro como precandidato a presidente municipal en San Luis Río Colorado, Sonora.

Dicho ciudadano argumentó que el precepto invocado que establece como requisito para ser presidente municipal, síndico o regidor de un ayuntamiento, no haber sido condenado por la comisión de un delito intencional, aún cuando se haya cumplido la condena o extinguido la pena, lo había afectado en sus pretensiones políticas.

La restricción así planteada por el legislador equivalía a restringir en forma indefinida, toda vez que el concepto de marca, para los efectos del artículo 22 constitucional, en cuanto se traduce en una merma injustificada para que el ciudadano afectado pudiera contender por algún cargo público, lo cual se consideró incompatible con el sistema de derechos políticos en México.

Del estudio del juicio, el magistrado José de Jesús Covarrubias Dueñas destacó que es histórico que la Sala Guadalajara haga un pronunciamiento de este caso en particular, ya que la inaplicación del artículo de la Constitución Política de Sonora viola el derecho constitucional del ciudadano actor de ser votado y que esa normativa no es armónica a la norma rectora de nuestro país, por lo que se ordenó a la citada comisión que registrara a Ruíz García como precandidato a presidente municipal en San Luis Río Colorado, Sonora. En virtud de lo anterior, esta resolución sentó un precedente a nivel nacional en lo relativo al tema de la elegibilidad de los candidatos y precandidatos.

b) Temósachic (Análisis del principio de No Reelección)

La propia Sala Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), revocó el registro de Nora Montes Varela como candidata a presidenta municipal en Temósachic, Chihuahua, a través del juicio ciudadano presentado por José Luis García Castillo, instaurado contra la resolución dictada por el Pleno de la Comisión Nacional de Elecciones del Partido Acción Nacional (CNEPAN), de dicho Estado.

El motivo de la inconformidad presentado ante el TEPJF por García Castillo fue la confirmación de la reso-

lución de la Primera Sala de la CNEPAN, que consideró extemporánea su demanda, y la razón que dio el organismo fue que sólo podía ser impugnada la candidatura en la etapa de registro del proceso interno.

El inconforme pretendía ser designado como candidato al declarar inelegible a Nora Montes, pero el magistrado Ponente indicó que no era posible pues ya estaba en marcha el proceso electoral y el único facultado para elegir un nuevo candidato era el Comité Ejecutivo Nacional del PAN.

En el proyecto del magistrado Noé Corzo Corral se muestra que la CNEPAN declaró como candidata electa a Montes Varela, a pesar de que ésta solicitó licencia del cargo de regidora con fecha posterior al registro de precandidatos, violentando con ello el *Reglamento de Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular*.

Al estudiar el caso, el magistrado Noé Corzo Corral determinó que la norma constitucional local del estado de Chihuahua es contraria a la Constitución federal, por establecer que los regidores que hayan estado en ejercicio sí podrán ser reelectos para el periodo inmediato para el cargo de presidente municipal; mientras que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica la prohibición de reelección para el periodo inmediato de los integrantes de los ayuntamientos electos de manera directa. En consecuencia de ello, se declaró la inconstitucionalidad y el artículo se inaplicó al caso concreto.

Finalmente los magistrados de la Sala ordenaron revocar el registro de Montes Varela como precandidata y candidata a la presidencia municipal de Temósachic; concediéndole a la CNEPAN, un término de 72 horas para designar nuevo candidato y ordenó a la Asamblea Municipal de Temósachic del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua que recibiera tal solicitud de sustitución.



c) Zapopan (Principio de Equidad Electoral)

En este Juicio de Revisión Constitucional Electoral, la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, ratificó la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco (TEPJEJ), que confirmó la declaración de validez y la expedición de las constancias de mayoría en la elección de municipales en Zapopan, Jalisco, a favor de Héctor Vielma Ordóñez, candidato de la Alianza por Jalisco.

El consejero propietario representante del Partido Acción Nacional (PAN), impugnó la resolución del TEPJEJ, por supuesta inequidad en la contienda, en virtud de que el candidato de la coalición, su planilla y los partidos que lo postularon adquirieron o contrataron tiempos en televisión en *Canal 8 de Zapopan*, propiedad del candidato postulado por el Partido Revolucionario Institucional; por lo que, a su parecer, dispuso en forma considerablemente mayor y excesiva de más tiempo aire en televisión, difundiendo mensajes, su rostro y su nombre, respecto de los demás contendientes, lo que está prohibido por la Constitución federal.

Sin embargo, el estudio arrojó que contrariamente a lo aducido por el actor, la ley no comprende las manifestaciones que se realizan a través del ejercicio de la libertad de expresión e información de los medios de comunicación electrónica; en ese sentido, los supuestos promocionales o propaganda política a favor del candidato Vielma Ordóñez, son en realidad notas periodísticas que tuvieron lugar dentro de los noticieros del Canal 8, de manera que no se acreditó que existió contratación de espacios en radio y televisión, que es lo que castiga el artículo 341, párrafo 1, inciso i) del CFIPE, y además al hacer un estudio en canales de televisión abierta, Televisa y TV Azteca, se advirtió que, en efecto, existió inequidad pero por parte del candidato del PAN.

Por lo anterior, al no haber acreditado la contratación y la supuesta inequidad atribuida al candidato del PRI, el magistrado presidente José de Jesús Covarrubias Dueñas y los magistrados Noé Corzo Corral y Jacinto Silva Rodríguez, confirmaron el triunfo de Héctor Vielma Ordóñez.

d) Yurécuaro (Principio de separación del Estado y las Iglesias)

Por otro lado, en el diverso Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-604/2007, el Partido Revolucionario Institucional impugnó la sentencia de ocho de diciembre del 2007, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, al resolver los juicios de inconformidad TEEM-JIN-49/2007 y TEEM-JIN-50/2007 acumulados, con motivo del proceso de renovación de los órganos municipales en el estado de Michoacán, el 11 de noviembre de 2007, fecha en que se realizó la elección en el municipio de Yurécuaro, cuyos resultados dieron como ganador al candidato postulado por el Partido Revolucionario Institucional, en la persona del ciudadano Martín Jaime Pérez Gómez.

La autoridad administrativa electoral declaró la validez de los comicios y expidió la constancia de mayoría al candidato ganador, así como las de asignación de regidores de representación proporcional.

Sin embargo, dichos actos fueron impugnados a través de los juicios de inconformidad, de los cuales conoció la autoridad responsable; al resolverlos declaró la nulidad de la elección por considerar que durante la campaña electoral se infringió el artículo 35, fracción XIX, del Código Electoral del estado de Michoacán, en el cual se prohíbe a los partidos políticos utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda, y que al haberse demostrado dicha irregularidad quedó probada, a su vez, la conculcación del artículo 130 de la Constitución.

Por tanto, la Sala Superior determinó confirmar la nulidad de la elección municipal referida, al considerar que la resolución impugnada se ajustó a derecho, a la constitucionalidad y legalidad, y que con dichos actos se violó el principio constitucional de separación del Estado y las Iglesias.

e) Aguascalientes (Potenciación de derechos político-electorales)

En el Juicio para la Protección de los Derechos Político-electorales del ciudadano SUP-JDC-98/2010, la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación resolvió que Martín Orozco Sandoval sí puede contender por la gubernatura de Aguascalientes abanderado por el Partido Acción Nacional (PAN).

Derivado de lo anterior, ordenó al Instituto Electoral de Aguascalientes que restituyera a Martín Orozco Sandoval sus derechos político-electorales y, en consecuencia, lo registrara como candidato a gobernador de dicha entidad.

Por mayoría de cinco votos contra uno, los magistrados electorales consideraron que el actor demandante no estaba privado de su libertad, por lo cual estimaron que debía permitírsele ser votado.

Lo anterior luego de que el 3 de mayo de 2010, el Instituto Electoral del estado de Aguascalientes, en sesión de Consejo General, resolvió negarle su candidatura al titular del Poder Ejecutivo estatal por considerar que no cumplía con el requisito de elegibilidad establecido en dos ordenamientos de las leyes locales, a saber:

- Fracción primera del artículo 9 del Código Electoral local que impide ser candidato a gobernador a quien esté sujeto a proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir de la fecha del auto de formal prisión; y
- Fracción segunda del artículo 38 constitucional local que establece que por esa misma razón una persona no puede ser gobernador.

Este asunto fue apasionadamente debatido por los magistrados de la Sala Superior; los argumentos expuestos para defender cada postura fueron realmente interesantes, sobre todo por lo que tiene que ver con la construcción de una doctrina consistente en materia de derechos políticos.

En ese sentido, para Pedro Esteban Penagos, magistrado Electoral, los derechos políticos de los ciudadanos deben ampliarse, deben maximizarse siempre. En su opinión los jueces de la democracia no sólo deben

ser técnicos de la legalidad, ni aplicadores gramaticales de las leyes, sino que deben velar por el respeto de los principios fundamentales.

En el mismo sentido, el magistrado Manuel González Oropeza, argumentó que al no haber una sentencia de fondo que lo declare culpable, Orozco Sandoval debía participar en la contienda electoral; por su parte, Salvador Nava Gomar, magistrado del Tribunal Electoral, se sumó al sentido de la votación de los magistrados Pedro Esteban Penagos, Manuel González Oropeza, Constan- cio Carrasco Daza y Alejandro Luna Ramos de permitir que Orozco Sandoval compita por la gubernatura de Aguascalientes.

Por el contrario, el magistrado ponente, Flavio Galván Rivera, argumentó que Martín Orozco Sandoval no cumplía con los requisitos de elegibilidad debido a estar sujeto a proceso penal por delito sancionado con privación de la libertad.

Por tal motivo, su ponencia, propuso confirmar la resolución impugnada, esto es, negarle el derecho a contender por la gubernatura de esa entidad federativa.

Por último, el magistrado presidente, Alejandro Luna Ramos, dijo que es inadmisibles una interpretación formal y rigorista de la ley que restringe los derechos políticos a un ciudadano por un auto de formal prisión.

Y se pronunció por una interpretación que garantice la efectividad de los derechos del ciudadano, y por tal motivo se manifestó por la revocación del acuerdo del Instituto Electoral de Aguascalientes, y en consecuencia de ello, se ordenó registrar al actor para el cargo de gobernador del estado.

f) Caso Castañeda (Candidaturas Independientes)

Como breve antecedente, la pretensión del señor Jorge Castañeda Gutman, en el año 2005, era ser postulado como candidato independiente al cargo de presidente de la República para la administración federal 2006-2012, motivo por el cual acudió ante el IFE a solicitar, mediante oficio, al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, su registro; dicha solicitud fue negada bajo el argumento de que el IFE se encuentra imposibilitado para poder registrar a candidatos independientes a algún cargo de elección popular y que la única vía para poderlo hacer es por medio de un partido político.

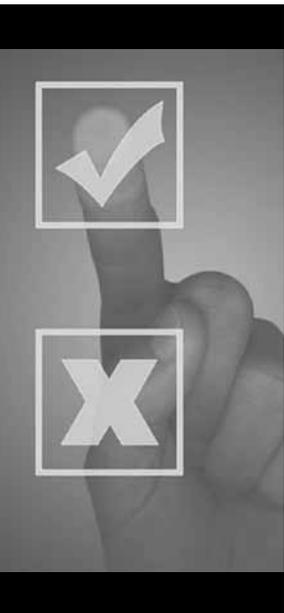
Con posterioridad Castañeda Gutman acudió a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, misma que en ese momento no estaba en posibilidades de atender la pretensión del señor Castañeda, toda vez que se encontraba acotada por la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Corte 2/2000 para resolver temas de constitucionalidad de leyes como en el asunto se reclamaba.

En razón de no haber obtenido éxito ante dicha instancia, acude ante un juez federal en busca del amparo y protección de su derecho a ser votado, instancia en donde de la misma manera no salió con éxito, ya que el asunto se sobreseyó ante la improcedencia³ del amparo en temas electorales.

En tal virtud, Castañeda Gutman acudió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como máximo órgano jurisdiccional del país, con el amparo en revisión número 743/2005, en el que en esencia alegaba lo siguiente:

.....
3 "...Ley de Amparo. Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente: VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral...".





1. La omisión del Poder Legislativo para regular en forma efectiva el derecho fundamental a ser votado para cargos de elección popular, con la finalidad de que se abra la posibilidad de candidaturas independientes al cargo de Presidente de la República, sin necesidad de pertenecer a partido político alguno.
2. La inconstitucionalidad de los artículos 175, 176, 177, párrafo I, inciso e) y 178 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe derogado).
3. La inconstitucionalidad, por consecuencia, del acto de aplicación consisten en el oficio emitido por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, por medio del cual se le informó que el derecho a ser postulado y ser votado para ocupar un cargo de elección popular a nivel federal, sólo puede ejercerse a través de un acto de los partidos políticos nacionales.

En razón de estos planteamientos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenía que analizar si procedía o no el juicio de amparo contra omisiones legislativas; preceptos legales concretos en materia electoral; y frente a la resolución que niega a un ciudadano el registro como candidato independiente para la Presidencia de la República.

Como resultado del análisis que realizó el máximo tribunal del país, se obtuvo que la mayoría de los ministros integrantes del Pleno resolvieron confirmar el sobreseimiento decretado por el juez de Distrito, medularmente por las siguientes razones:

- I. Que el juicio de amparo es improcedente cuando se impugna la omisión del legislador de expedir una ley, porque el artículo 107, fracción II, de la Constitución federal, establece que las sentencias que se dicten en dicho proceso no deben tener efectos generales.
- II. Por lo que hace a los artículos reclamados, el juicio de amparo es improcedente porque la única vía para impugnar leyes electorales es la prevista en el artículo 105, fracción II de la Constitución federal (la acción de inconstitucionalidad).
- III. En lo que atañe a la resolución reclamada, es improcedente el juicio de garantías porque los actos que se vinculen con derechos políticos o en materia electoral no son impugnables a través de dicho proceso, de conformidad con la fracción VII, del artículo 73 de la Ley de Amparo.

Sin embargo, la minoría de los ministros sostuvo que el amparo sí era procedente con base en dos argumentos:

- I. Que el impedir a un ciudadano cuestionar la constitucionalidad de una ley que, a su juicio, trastoca el derecho a ser votado lesiona el derecho de acceso a la justicia (artículo 17 constitucional), esto porque el juicio de amparo es la única vía con que cuentan los particulares para combatir las normas secundarias, ya que la ac-

ción de inconstitucionalidad sólo legitima a los partidos políticos y a ciertas minorías parlamentarias a esos efectos.

Además, que la supuesta inmunidad constitucional prevista en la fracción II, del artículo 105 constitucional, no deba interpretarse con alcances absolutos, porque el diverso artículo 103 de la Constitución federal prevé que el juicio de amparo procede en contra de toda controversia que implique violación a las garantías individuales, y a juicio de los ministros de la minoría es necesario encontrar una relación armónica entre ambos dispositivos.

- II. Que el juicio de amparo promovido contra la resolución reclamada es procedente, si se toma en cuenta que, junto al planteamiento relacionado con el derecho a ser votado, el señor Castañeda alegó violación a diversos derechos fundamentales (asociación, igualdad, libertad) mismos que por sí solos, son materia del juicio de amparo.

De este contraste de opiniones podemos destacar sin duda de manera relevante la acertada visión de la ministra Luna Ramos en el asunto, toda vez que, si bien la ministra votó con la mayoría de los ministros a favor de que el asunto se sobreesiera, en atención a que apegado a la constitucionalidad y legalidad era lo jurídicamente procedente, sin embargo, advirtiendo la trascendencia del asunto en el que en realidad se encontraba un vacío legal y con el cual se deja prácticamente en estado de indefensión a cualquier ciudadano que alega su derecho a ser votado, manifestó ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que sin dejar de sostener que la decisión de sobreseer en el juicio fue lo correcto, dicho órgano jurisdiccional debía reconsiderar el criterio sostenido en la Contradicción de tesis 2/2000-PL, y a través de una interpretación del artículo 99 constitucional, se reconociera la facultad del TEPJF de analizar la constitucionalidad de leyes electorales, con efectos exclusivos a la declaración de invalidez del acto de aplicación que se apoye en una ley que sea contraria a la Constitución.

Lo anterior, para que una vez levantado este obstáculo, se lograran dos temas trascendentales, el primero de ellos, que la demanda del señor Jorge Castañeda se remitiera al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para su conocimiento, a fin de evitar dejarlo en estado de indefensión, y la segunda, de devolver al TEPJF tan importante atribución en materia de control concreto de constitucionalidad, alternativa que lamentablemente no fue acogida por la mayoría, porque la consecuencia de no haber tomado en cuenta la sugerencia de la ministra, trajo como secuela que el quejoso acudiera al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, centralmente por violación a los derechos fundamentales a ser votado y a un recurso efectivo.

Finalmente, lo sugerido por la Ministra pudo haber evitado la instancia internacional y además su sugerencia hoy en día se encuentra plasmada en la reforma del 13 de noviembre de 2007 al artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya cuenta con la atribución constitucional de hacer un

control concreto de la constitucionalidad de leyes en materia electoral.

El señor Castañeda acudió a una instancia internacional porque nuestro sistema jurídico reconoce la integración de México a la Organización de Estados Americanos y a su sistema de protección interamericano de derechos humanos, que recae en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Derivado de esa protección internacional Castañeda Gutman promovió ante la (CIDH), juicio contra nuestro país por haberse negado el registro como candidato independiente al cargo de presidente de la República; en consecuencia, el 6 de agosto de 2008, dicha Corte declaró la responsabilidad del Estado mexicano al violar los derechos humanos del señor Jorge Castañeda.

Como lo he venido relatando, el caso Castañeda se encuentra entrampado en razón de que por una parte, el recurso de amparo no resulta procedente en materia electoral, por otra, la naturaleza extraordinaria de la acción de inconstitucionalidad y, finalmente, la inaccesibilidad e ineffectividad del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) para impugnar la falta de conformidad de una ley con la Constitución. En conclusión, para el caso no había en México recurso efectivo alguno que posibilitara a las personas cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido, previsto en la Constitución Política y en la Convención Americana. Al advertirse lo anterior, la Corte sostuvo que el Estado no ofreció a la presunta víctima un recurso idóneo para reclamar la alegada violación de su derecho político a ser elegido, y por lo tanto, violó el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de Castañeda Gutman.

En este orden de ideas, la inexistencia de un recurso efectivo constituyó una violación de la Convención por el Estado parte, y un incumplimiento de su deber de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivos los derechos establecidos en la Convención, en los términos del artículo 25 de la *Convención Americana de Derechos Humanos*, en relación con los artículos 1.1 y 2 de dicho Tratado.

A ese respecto, es interesante señalar que la CIDH instó al Estado mexicano a complementar las medidas tomadas a efecto de que los particulares tengan la posibilidad de cuestionar las leyes que pudieran violar derechos humanos.

Por su parte, la Corte no pasa inadvertido lo informado por el Estado mexicano en su escrito del 27 de noviembre de 2007 en el cual señaló, en esencia, que el 13 de noviembre del mismo año fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional a diversos preceptos de la Constitución federal, entre los que se encuentra el artículo 99, precepto en el que se desarrollan las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; además agregó que a partir de esta reforma, aparte de las atribuciones que ya ejercía dicho Tribunal para la garantía de los derechos políticos, podrá de manera expresa declarar la inaplicación de preceptos legales que se estimen contrarios a la Constitución federal con efectos particulares, lo que sin duda deja sin efecto ulterior cualquier criterio que la

Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido sobre el particular.

Finalmente, del capítulo VI de la sentencia de la (Corte IDH), se advierte que el Estado Mexicano debe, en un plazo razonable, completar la adecuación de su derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional de trece de noviembre de 2007, de manera que mediante dicho recurso se garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido.

III. Retos y Perspectivas

La reforma electoral como todo acto humano, es perfectible, y ya diversos actores de la vida pública se han pronunciado por revisar los ordenamientos legales en aras de verificar su pertinencia en el marco del próximo proceso electoral presidencial.

En ese sentido, la experiencia de las elecciones federales del año pasado, han develado una serie de planteamientos y precisiones sobre los diversos temas de la materia electoral, entre ellos, la administración de los tiempos en radio y televisión por el IFE como autoridad única, la intervención del TEPJF en la vida interna de los partidos políticos, la distribución competencial entre las Salas del Tribunal, entre otros puntos.

Al respecto, en recientes fechas, los magistrados electorales tanto de la Federación como de los Estados, y otros funcionarios, han debatido sobre la pertinencia de las reformas y su prueba de fuego en los recientes comicios federales y locales.

La experiencia vivida sin duda es un importante ensayo general de lo que el futuro próximo depara; al respecto, en dichas reuniones se puso el acento en el tema del financiamiento a los partidos políticos y las reglas para su distribución equitativa; otro punto fue la administración del proceso electoral y la reducción de sus costos; la democracia digital; las campañas y sus contenidos, destacando la guerra sucia y sus modalidades; los actos anticipados de precampaña y campaña, entre otros.

Al respecto, la visión que sobresale en dichos foros, es la de consolidar la capacidad de reflexión y análisis sobre los diversos fenómenos político-electorales que sin duda manifiestan un alto grado de complejidad, para muestra de ello, tenemos la situación de las coaliciones entre partidos ideológicamente tan disímiles, como el PAN y el PRD, sobre lo cual destaca la inquietud de si resultan dichos convenios jurídica y moralmente sustentables en términos no solo de la contribución a la democracia, sino a la prerrogativa ciudadana del sufragio.

Sin duda, el hecho de configurar una plataforma ideológica que conjugue los principios de los partidos citados, resulta una verdadera dificultad, y más aún, cuando se conforma sólo para una coyuntura electoral sin ningún atisbo de permanencia de llegar al gobierno.

Por tanto, dicho coalición podría concluirse que viola el principio de certeza del voto, pues el ciudadano no tendría la seguridad de qué motivaciones y programa político abandonaría el candidato por el cual sufragó.



Otro tema interesante, el establecimiento de una contraloría interna al Instituto Federal Electoral nombrada desde la Cámara de Diputados. Para muchos estudiosos, es un atentado contra la ciudadanización del organismo, pues restringe el actuar de los servidores electorales en base a criterios políticos.

Ese gesto inamistoso olvida además que el Instituto Federal Electoral es auditado cada año por la Auditoría Superior de la Federación, es decir, que rinde cuentas puntualmente.

Otro punto interesante es la facultad concurrente del Instituto Federal Electoral para organizar elecciones locales, solución emergente para dotar de mayor credibilidad a dichos comicios.

Al respecto, tanto el modelo actual como la pretensión de crear un Instituto Nacional de Elecciones que organizaría todas son dos arquetipos claros y funcionales.

Asimismo, como se mencionó, se busca llevar a la norma rectora la prohibición de las campañas negras. Se ambiciona con ello elevar el nivel del debate entre los candidatos, a fin de brindarle al electorado de elementos de juicio más claros para razonar su voto mediante un ejercicio de contrastación de ideas y proyectos; empero, puede resultar más difícil para las autoridades tanto administrativas como jurisdiccionales establecer con claridad la línea que distingue la crítica válida de la “expresión denigrante”.

En otro orden de ideas, surgen dudas respecto a la pertinencia de hacer compatible el sistema de partidos con las candidaturas independientes, dados los estadios de democracia a los que aspiramos. El derecho exclusivo de los partidos a postular candidatos a los cargos de elección popular asume la necesidad de fomentar un sistema de partidos políticos nacionales como base para la reproducción de la democracia y supone que los partidos son inescapables como redes organizativas, plataformas de lanzamiento electoral, referentes políticos ideológicos, etc. Si ello es así, en el COFIPE será necesario revisar las fórmulas para la construcción y registro de partidos de tal suerte que aquellos ciudadanos que no se identifiquen con las ofertas existentes tengan la posibilidad de forjar su propio partido.

Ahora bien, tratándose de la vida interna de los partidos políticos, la redacción actual de la ley y la Constitución recoge el malestar de los partidos que consideran excesiva la intervención del IFE y el Tribunal en su vida interna.

Pues bien, a la hora de reglamentar esa norma será necesario recordar que los partidos son entidades de interés público y no organizaciones autárquicas y que las autoridades electorales por supuesto que sí pueden velar por los derechos de los militantes de los partidos.

Pero en efecto, la práctica ha confirmado que las autoridades electorales deben ser especialmente cautelosas para evitar incidir negativamente en la vida interna de los partidos, por lo que se establece como un requisito previo para la intervención de la autoridad que el demandante haya agotado las instancias internas de su partido, salvo las excepciones previstas por la propia ley.

Otro asunto importante que esta pendiente, podría ser el legitimar al Instituto Federal Electoral para promover la controversia constitucional.

IV. Conclusión

La justicia electoral mexicana se construye día a día con sus decisiones. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es una institución comprometida con las mejores causas de la Nación mexicana.

Para contribuir a la consolidación del modelo democrático, los juristas que desarrollan la labor jurisdiccional electoral deben adquirir sensibilidad y visión de los graves retos que entrañan los nuevos fenómenos políticos y sociales, sobre todo en el marco de la próxima contienda presidencial en julio de 2012.

En ese orden de ideas, como parte de los esfuerzos por consolidar las instituciones encargadas del proceso de transición pacífica del poder público, tanto administrativos como jurisdiccionales, resulta impostergable diseñar estrategias que busquen difundir el conocimiento sobre lo electoral, a fin de que los ciudadanos puedan ejercer a plenitud sus prerrogativas en el sistema democrático, sancionar con su voto a los mandatarios que no respondan a sus expectativas y sentar las bases de una verdadera participación ciudadana en aras de la gobernanza plena del país. Para dicho propósito, la promoción de la cultura jurídica sobre los temas electorales tiene su principal respaldo en el conocimiento que emana de la judicatura.

Las sentencias, como normas jurídicas individualizadas de derecho público constituyen pilares sobre los que se construye la democracia mexicana. La labor de investigación sobre las sentencias, conlleva los análisis de las ideas, pensamientos, conceptos y soluciones implementados por connotados juzgadores, que al esgrimir cada argumento, edifican el palacio de la libertad cívica.

Bibliografía

- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. *Derecho Constitucional Electoral*. Editorial Porrúa, México: 2008, 5ta. Edición.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús. *Sistemas de Justicia Electoral en el Derecho Comparado en Sistemas de Justicia Electoral: evaluación y perspectivas*. Memoria del Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral, celebrado en la Ciudad de México del 13 al 15 de octubre de 1999. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2001, p. 45-46.

Sentencias:

- SG-JDC-73/2009, SG-JDC-29/2010, SG-JRC-204/2010, SUP-JRC-604/2007 y SUP-JDC-98/2010.

Legislación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.





Correlación entre obesidad infantil en México y la ingesta de comida chatarra

Armando Barrera Barrios^{1*}

Resumen

La obesidad es uno de los factores de salud que se ha detectado como principal causante de enfermedades crónicas en nuestro país y, por tanto, una fuente importante de erogaciones por parte del Estado mexicano. El pasado 4 de noviembre del 2010, el Senado de la República aprobó el proyecto de decreto que prohíbe la comercialización y publicidad de alimentos y bebidas con bajo contenido nutrimental y altos en azúcares, sales (sic) y grasas, entendido a nivel bicamaral y mediáticamente como “comida chatarra”. Ésta investigación plantea el problema de la obesidad infantil y juvenil en México como una ecuación multifactorial, demostrando la ausencia de correlación directa entre los factores “comida chatarra” versus al aumento de peso en los individuos en México.

Introducción

La obesidad es uno de los factores de salud que se ha detectado como principal causante de enfermedades crónicas en nuestro país, y por tanto una fuente importante de erogaciones por parte del Estado mexicano.

Este padecimiento ha aumentado significativamente en los últimos 30 años en el país y en general, en las 20 economías más importantes del mundo; el crecimiento del síndrome metabólico en menores de edad ha sido un fenómeno que ha despertado consternación en la sociedad mexicana. Prueba de ello es que en la última medición por parte de la OCDE, México ha pasado de ser el tercer lugar mundial en obesidad en 1999 (después de Inglaterra y EU), a ser el segundo lugar en 2008; y finalmente, en la más reciente medición del presente año, México ocupó el primer lugar.

¹ Investigador en la DGEL: Política y Estado del IBD
*Se agradece la colaboración de Cristian Estrada Chavarría

Atendiendo a esta realidad social, el Poder Legislativo se ha dado a la tarea de legislar, con la finalidad expresa de buscar disminuir la incidencia de la obesidad, particularmente en los menores de edad. El pasado 4 de noviembre del 2010, el Senado de la República aprobó el proyecto de decreto que prohíbe la comercialización y publicidad de alimentos y bebidas con bajo contenido nutrimental y altos en azúcares, sales (sic) y grasas; entendido a nivel bicameral y mediáticamente como “comida chatarra”.

Las secretarías de Salud y Educación Pública serán las que determinarán los productos que consideran “chatarra”; a los que se les prohibirá su comercialización o expendio en los centros educativos.

Tratándose de alimentos y bebidas no alcohólicas, materia prima, aditivos y suplementos alimenticios, su publicidad no podrá asociarse con su mezcla en su consumo con bebidas alcohólicas.

La publicidad de dichos productos debe incluir mensajes precautorios sobre la condición de los mismos, es decir, hacer advertencia en dado caso, de su alto nivel calórico y promocionar mensajes sobre hábitos alimenticios saludables.

Quienes distribuyen o comercializan alimentos y bebidas deben cumplir con la normatividad de salubridad, que para tal efecto expida la autoridad correspondiente y con las disposiciones que emita la autoridad educativa. Los titulares de los poderes Ejecutivo federal y de los estados tendrán capacidad de diseñar y llevar a cabo programas para el equipamiento paulatino de depósitos de agua, los cuales deberán contar con filtros y bebedores públicos. Se crea el Observatorio Nacional de Alimentación, Nutrición y Actividad Física para la Salud, con el fin de dar seguimiento a los objetivos planteados.

La presente investigación tiene como propósito determinar si es real la correlación directa que pretende manejarse entre la comida denominada “chatarra” y la obesidad infantil en México. Definir exactamente que de-

bería entenderse por “comida chatarra” y se cuestionará asertivamente si la prohibición de este tipo de alimentos contribuye a reducir los índices de obesidad entre los menores de edad en México.

I. La obesidad y sus definiciones

Médicamente, la obesidad es definida como la condición en la que la grasa corporal de un individuo se ha acumulado a tal grado que genera efectos adversos, reduciendo su expectativa de vida e incrementando los problemas en su salud en general (Instituto Nacional del Corazón, Pulmones y Sangre de los Estados Unidos).

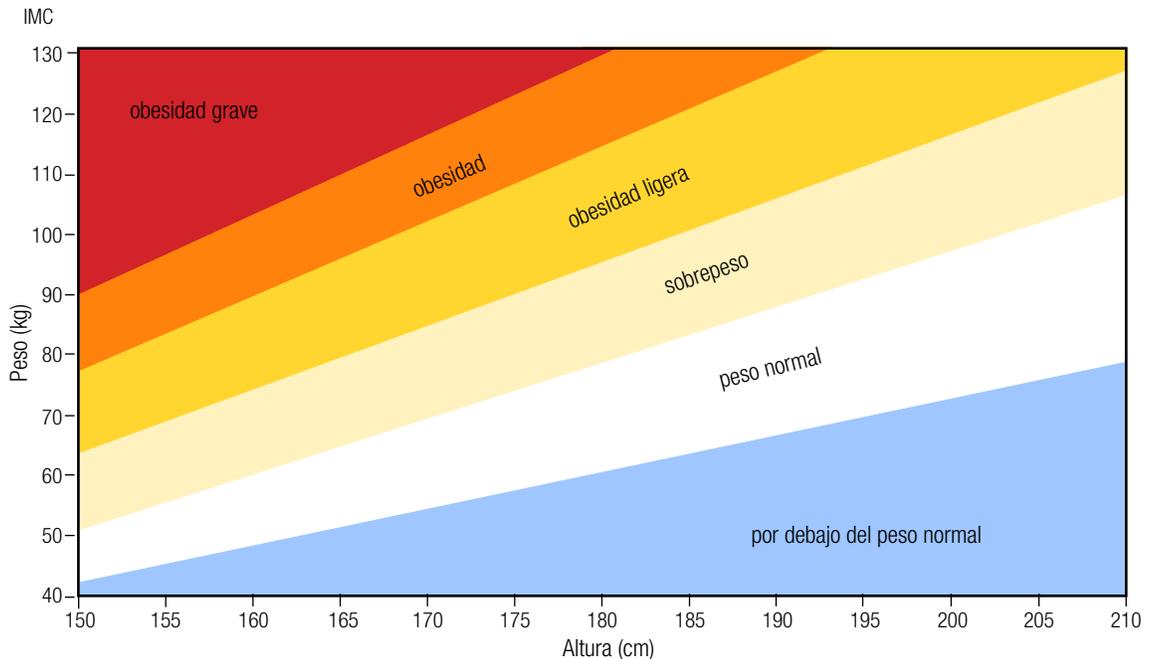
La obesidad ha sido relacionada tradicionalmente con la sobreingesta de calorías contenidas en los alimentos y su exponencial diseminación, a la proliferación de “comida chatarra” en la que se han incluido alimentos de preparación de origen extranjero, altos en calorías, pero bajos en su valor nutrimental.

Con la finalidad de poder detectar y clasificar los diferentes niveles de obesidad, se han empleado diversos métodos de medición, que han sido aplicados y sugeridos por la ciencia. A continuación detallamos aquellos que son más comunes y que se emplean dentro del sistema de salud mexicano.

i) Índice de Masa Corporal

El Índice de Masa Corporal (IMC) es un método simple y ampliamente usado para estimar la proporción de grasa corporal, que fue desarrollado por el estadístico y antropometrista belga Adolphe Quetelet (Hslam 2005) y que consiste en calcular el peso del sujeto (en kilogramos) por el cuadrado de su altura (en metros), por lo tanto es expresado en Kg./m².

El siguiente cuadro permite apreciar los valores acordados en 1997 y publicados en 2000:5 IMC



Report of the Dietary Cuidelines Advisory Committee on the Dietary Cuidelines for Americans, 1000. Infographic: DA/Renée Gordon

- IMC de 18,5-24,9 es peso normal.
- IMC de 25,0-29,9 es sobrepeso.
- IMC de 30,0-39,9 es obesidad.
- IMC de 40,0 o mayor es obesidad severa (o mórbida).
- IMC de 35,0 o mayor en la presencia de al menos una u otra morbilidad significativa es también clasificada por algunas personas como obesidad mórbida.

El IMC sobreestima la grasa corporal en personas muy musculosas y la grasa corporal puede ser subestimada en personas que han perdido masa corporal (ancianos). Para la Organización Mundial de la Salud, los médicos deben tomar en cuenta la raza, la etnia, la masa magra (muscularidad), edad, sexo y otros factores, los cuales pueden infectar la interpretación del índice de masa corporal. La obesidad leve como es definida según el IMC, no es un factor de riesgo cardiovascular y por lo tanto el IMC no puede ser usado como un único predictor clínico y epidemiológico de la salud cardiovascular.

ii) Circunferencia de la cintura

El IMC no toma en cuenta las diferencias entre el tejido adiposo y el tejido magro; tampoco distingue entre las diferentes formas de adiposidad, algunas de las cuales pueden estar asociadas de forma más estrecha con el riesgo cardiovascular.

El mejor conocimiento de la biología del tejido adiposo ha mostrado que la grasa visceral u obesidad central (obesidad tipo masculina o tipo manzana) tiene una vinculación con la enfermedad cardiovascular, que sólo con el IMC (Nice, 2002).

La circunferencia de cintura absoluta (>102 cm en hombres y >88 cm en mujeres) o el índice cintura-cadera (>0.9 para hombres y >0.85 para mujeres) son usados como medidas de obesidad central.

Estudios realizados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS - Dirección de Presentaciones Médicas 2010), señalan que la circunferencia de la cintura, explicó significativamente mejor que el IMC los factores de riesgo para la salud relacionados con la obesidad cuando el síndrome metabólico fue tomado como medida.

iii) Grasa corporal

Una vía alternativa para determinar la obesidad es medir el porcentaje de grasa corporal. Estudios médicos y científicos generalmente están de acuerdo que un hombre con más del 25% de grasa corporal y una mujer con más de 30% de grasa corporal son obesos.

Sin embargo, es difícil medir la grasa corporal de forma precisa. El método más aceptado ha sido el de pesar a las personas bajo el agua, pero esta técnica es un procedimiento limitado a laboratorios con equipo especial. De los métodos más simples para medir la grasa corporal están el de los pliegues cutáneos, en el cual un pellizco de piel es medido exactamente para determinar el grosor de la capa de grasa subcutánea; o el análisis de impedancia bioeléctrica, usualmente llevado a cabo por especialistas clínicos. Su uso rutinario se desaconseja (Yusuf, Hawken, Ounpuu, 2004:937-952).



II. Efectos de la obesidad en la salud

Un gran número de condiciones médicas han sido asociadas con la obesidad. Además del síndrome metabólico, la obesidad es también correlacionada con una variedad de otras complicaciones. Para algunas de estas dolencias, ha quedado claramente establecida la causalidad, sin embargo en algunas tareas la causa-efecto no ha sido tan claramente identificada:

- Cardiovascular: Insuficiencia cardíaca congestiva, corazón aumentado de tamaño y las arritmias y mareos asociados, pulmonar, várices y embolismo pulmonar (debido al peso adicional con el que el cuerpo debe cargar).
- Endocrino: síndrome de ovario poli quístico, desórdenes menstruales e infertilidad. (Van Der Steed, Steupres, Eijkmans, 2008:324-328).
- Gastrointestinal: enfermedad de reflujo gastroesofágico, hígado graso, colestasis, hernia y cáncer colorectal (relacionado con las grasas extra en las arterias).
- Renal y genitourinario: disfunción eréctil (Esposito, Fuilgano, Di Palo 2004:2978-2984), incontinencia urinaria, insuficiencia renal crónica (Ejebald, Fore, Linbad, et al 2006:1695-16702).
- Tegumentos (piel y apéndices): estrías (debido al estiramiento de la piel al aumentar de volumen), acantosis nigricans (como respuesta a los elevados niveles de insulina en el cuerpo), linfadenoma, celulitis, carbúnculos, intertrigo (producto de elevados niveles de grasa en las arterias y órganos)
- Músculo esquelético: hiperuricemia (que predispone a la gota), pérdida de la movilidad, osteoartritis, dolor de espalda.
- Neurológico: accidente cerebrovascular, neuralgia parestésica, dolores de cabeza, síndrome del túnel del carpo, demencia (Whitmer, Gunderson, Barrett-Connor, et al 2005:1360), hipertensión intracraneal idiopática.
- Respiratorio: disnea, apnea obstructiva del sueño, síndrome de hipoventilación, síndrome de Pickwickian, asma.
- Psicológico: depresión, baja autoestima, desorden de cuerpo dismórfico, estigmatización social.

Mientras que ser severamente obeso tiene muchas complicaciones de salud, aquellos que tienen sobrepeso enfrentan un pequeño incremento en la mortalidad o morbilidad. Se sabe que la osteoporosis ocurre menos en personas ligeramente obesas.

III. Comida chatarra

La denominada “comida basura” o “comida chatarra” es definida por el sistema mexicano de salud como aquella que contiene, por lo general, altos niveles de grasas, sal (cloruro de sodio, con o sin yodo), o azúcares –normalmente azúcares simples de fácil desdoblamiento- que estimulan el apetito y la sed, lo que tiene un gran interés comercial para los establecimientos.

No existe acuerdo alguno que defina qué productos son “chatarra” o no. Mientras que en EU la “chatarra” es relacionada con la comida rápida, como hamburguesas y hot dogs, en México y Latinoamérica se le relaciona más con botanas o pastelillos que se consumen además de la alimentación normal del individuo. En cualquier caso, el consenso radica en la aportación nutricional del producto. Si la mayor parte del producto está conformado por grasas, azúcares o calorías huecas, entonces es considerado “chatarra” (IMSS, Comunicación Social 2009).

La “comida chatarra” le brinda al consumidor grasas, azúcares y sal en exceso. No obstante, la comida saludable debe contar con muy poco de lo antes mencionado, además de proveer de fibra, proteínas, carbohidratos complejos, vitaminas y minerales necesarios para el rendimiento del cuerpo.

IV. Obesidad infantil

La obesidad infantil es una condición en la que el exceso de grasa corporal afecta negativamente la salud de un infante. Los primeros problemas que ocurren con niños obesos suelen ser emocionales y psicológicos. Estudios han demostrado que niños con sobrepeso son propensos a ser adultos obesos y que la obesidad en la adolescencia incrementa los niveles de mortandad durante la adultez joven.

El gran poder de la influencia publicitaria de los restaurantes de comida rápida, crea un desplazamiento de valores nutricionales que cualquier niño necesita en su desarrollo, causando así los problemas antes mencionados.

V. Causales de la obesidad

Las calorías ingeridas no son el único factor que incide en el aumento de masa corporal, especialmente en lo concerniente a tejido graso. Según el origen de la obesidad, ésta se clasifica en los siguientes tipos:

1. Obesidad exógena: La obesidad debida a una alimentación excesiva.
2. Obesidad endógena: La que tiene por causa alteraciones metabólicas, ya sean heredadas o adquiridas, o cualquier otro factor diferente al déficit/superávit calórico del individuo.

Es común que se considere como causal directa de la obesidad de manera exclusiva a aquellas causales exógenas, asumiendo que esta condición está directamente relacionada con la fuerza de voluntad de una persona para comer o dejar de comer.

Sin embargo, la mera fuerza de voluntad y hábitos alimenticios no explican todos los cambios de peso en el cuerpo humano, ni tampoco es eficaz al explicar el por qué ciertos seres humanos, a pesar de que coman más calorías de las que requieren, no suben de peso.

Un experimento realizado en 1967 por la Universidad de Vermont con prisioneros estatales, buscó medir los cambios hormonales que un ser humano tenía al subir drásticamente de peso. Por ello, a cambio de una preliberación, se les pidió a 10 prisioneros que debían comer todo lo posible hasta subir 25% de su peso corporal. Increíblemente, 3 de los casos no podían subir de peso a la meta requerida. De hecho, uno de ellos no podía llegar más que al 18% de cambio en masa corporal y dos de ellos sólo podían llegar al 20%.

Este caso nos demuestra que los cambios en peso, o bien la manutención del mismo no se encuentran directamente ligados a la sola alimentación.

Añadiendo al factor genético del peso (o sobrepeso) del ser humano, se agregan los estudios realizados por el Dr. Rudy Leibel, de la Universidad de Columbia en Nueva York, según los cuales, el peso adulto de una persona se encuentra predeterminado de manera genética, y el cuerpo del individuo buscará sin lugar a dudas mantener el peso que considera “normal”, aun cuando los estándares internacionales no estén de acuerdo con el mismo (Health Read, 2010).

Las causantes endógenas de la obesidad no pueden ser ignoradas. Definitivamente existe una correlación entre aquello que se lleva a la boca y el sobrepeso que aqueja a la población en buena parte del mundo. Sin embargo, podría ser que los alimentos que nos están engordando no sean exclusivamente aquellos que consideramos “chatarra” sino, de hecho, productos que podríamos ni siquiera pensar que pueden ser fuente de cambios en nuestro peso/masa corporal/índice de grasa corporal.

VI. Alimentos engañosos

Existen alimentos, que como tales, no tenderíamos a llamar “chatarra”. De hecho, son ingeridos todos los días, incluso por personas que consideran su dieta “saludable”. Algunos productos que a través de estudios científicos han demostrado podrían incidir en los drásticos cambios de peso en el ser humano son:

- A. *Pollo*. En 1950, para que un pollo pudiese ser sacrificado y, por tanto, comercializado para su consumo, debía tener al menos 70 días de vida. En la actualidad, gracias al uso de antibióticos en los alimentos y otros complementos (entre los que se han encontrado diversas hormonas, aunque la industria lo niega rotundamente), un pollo es sacrificado a los 40 días (Shchlosser, 2006). Los antibióticos que les suministran a los pollos son los responsables de generar virus cada vez más resistentes, provocando que estos muten y se transfieran al hombre.



B. *Maíz*. De acuerdo con lo mencionado por Michael Pollen en “El Dilema Omnívoro”; 90% de los productos industrializados por grandes compañías transnacionales cuentan con jarabe de alta fructuosa de maíz. Éste se emplea para la fabricación de al menos los siguientes productos de amplia utilización por parte de la población urbana de nuestro país:

1. Catsup
2. Cualquier pastelillo industrializado (twinkies, submarinos, etc.)
3. Aderezos para ensaladas (incluso los light)
4. Algunas mermeladas
5. Jarabe para hot cakes
6. Polvos para preparar bebidas de sabores, incluso los *light* (ej. Kool aid)
7. Carne para hamburguesas (congelados y pre empacados).

Con estos datos, el punto que se busca establecer es que la presencia de carbohidratos simples ha aumentado considerablemente en las dietas urbanas de las personas que viven en las grandes ciudades del mundo.

C. *Cárnicos y otras proteínas animales*. La mayoría de los animales que empleamos como alimento, véase el ganado bovino, no está diseñado para alimentarse del maíz o sus derivados. No obstante, estos alimentos se emplean debido a que por sus grandes contenidos de azúcares provocan que los animales engorden más rápido y contengan un mayor porcentaje de grasa. Esta grasa provoca que la carne sea más suave y de mejor sabor (aunque también aumenta su contenido calórico).

Expertos en nutrición como Eric Schlosser mantienen que la combinación de carbohidratos simples procesados y azúcares extremadamente simples

como las derivadas del maíz, son lo que ha provocado que el sistema metabólico de las personas cambie, al verse acostumbrados a súbitas subidas de niveles de insulina (provocados al alimentarse de estos productos altamente procesados fácilmente desdoblables en azúcares simples).

- D. *CLA (ácido Linoléico Conjugado)*. Encontrado principalmente en productos lácteos (y algunos cárnicos) derivados de los rumiantes. En 1979, estudiosos de la Universidad de Wisconsin encontraron la relación entre el CLA y el mantenimiento del peso. El CLA provoca que parte de las calorías consumidas sean de hecho almacenadas en forma de músculo y no a través de grasa.
- E. *Aspectos microbiológicos*. El rol de las bacterias que colonizan el tracto digestivo en el desarrollo de la obesidad ha comenzado a ser recientemente objeto de investigación. Las bacterias participan en la digestión (especialmente de ácidos grasos y polisacáridos). Las alteraciones en la proporción bacteriana puede explicar por qué ciertas personas son más propensas a ganar peso que otras. A partir de estos resultados, aún no ha sido posible concluir si este desbalance es la causa de la obesidad o es un efecto (Leyre, Turnbaugh, Klein, Gordon, 2006).



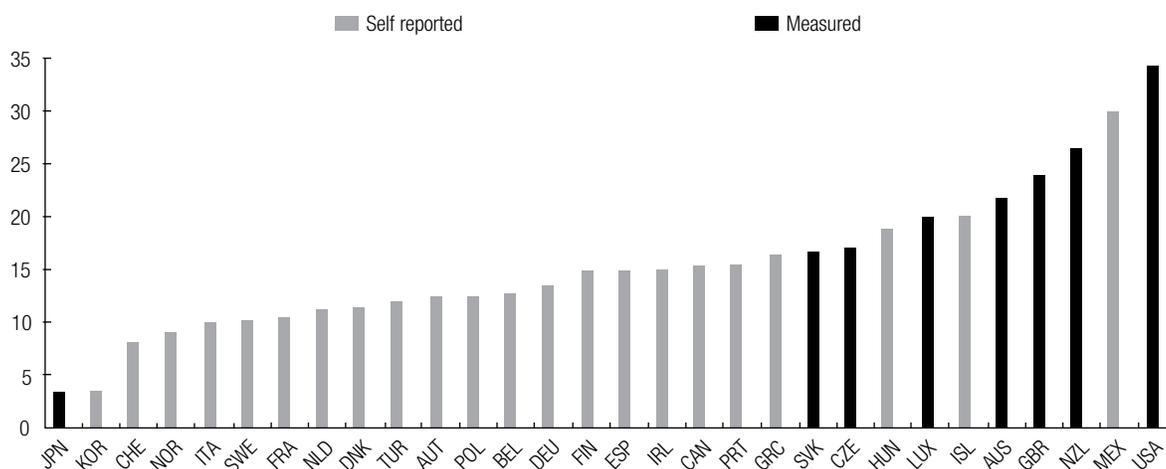
VII. Políticas públicas y prevalencia

La obesidad es un problema de salud pública que ha aumentado exponencialmente durante la última década. El ritmo de vida actual produce factores de riesgo por disminución de la actividad física y por un incremento en el consumo de calorías.

El siguiente cuadro muestra el porcentaje de población obesa con edades de 15 años o más, en la última medición realizada por la OCDE.

Obese population aged 15 and above

As a percentage of population aged 15 and above, 2007 or latest available year



Fuente: www.oecd.org

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/822414327028>

Mientras que las causas genéticas son centrales para comprender la obesidad, éstas no pueden explicar completamente porqué los individuos pertenecientes a una sociedad engordan más que otros.

En lo referente a políticas públicas, varios han sido los esfuerzos que se han realizado en torno a disminuir la tendencia en aumento de peso en las poblaciones que cuentan con los primeros lugares mundiales en obesidad. En varias escuelas en los Estados Unidos, empezando en el año 2005, los menús han sido adaptados con *healthy options* (opciones saludables) o bien, los alimentos altos en calorías han sido retirados en su totalidad de las escuelas, incluso con la repercusión económica que esto conlleva (ya que varios sistemas de educación estatal en E.U. son parcialmente financiados por patrocinios que, en muchas ocasiones, solían venir de proveedores de alimentos y bebidas gasificadas).

En Inglaterra se inició desde 2008 un esfuerzo conjunto del gobierno con la celebridad culinaria Jaimie Oliver, para cambiar drásticamente los menús disponibles en las cafeterías escolares.

En México, en desde 2010 y a partir de los resultados obtenidos en las mediciones realizadas por la OCDE, se determinó el realizar cambios en los productos disponibles en las escuelas.

VIII. Conclusiones

Es complicado llegar a una sola conclusión en un tema que parece ser inagotable. Lo que podemos observar es que, explicar el problema de la obesidad infantil y juvenil en México como una correlación directa que

únicamente incluya el factor “comida chatarra” versus al aumento de peso en los individuos, es errónea.

También podemos observar que, por lo tanto, la mera prohibición de aquellos productos que denominamos “chatarra” cuenta con posibilidades magras de solucionar la problemática por sí sola. El punto en análisis radica en que desdénamos el hecho de la multifactorialidad que caracteriza un problema como lo es la obesidad, que involucra desde factores genéticos hasta culturales.

No existe información suficiente que pueda atribuir el aumento de tallas exclusivamente al consumo de productos que caigan en la categoría de “chatarra”. Si bien es cierto que no es conveniente consumir este tipo de productos, tampoco se puede demostrar rotundamente que su ingesta por sí sola haya llevado a nuestra juventud a empacar kilos de más.

Por otro lado, no debemos olvidar que la osamenta del ser humano cambia, evoluciona conforme los siglos pasan. Las tallas de los hombres actuales no son las mismas de los seres humanos de hace 100, 200... 500 años. Los genes van siendo seleccionados y el propio cuerpo humano tiene una idea de lo que él considera es su peso ideal, nos guste a nosotros o no.

Nuestra propuesta, al término de este análisis, es enfocarse en la salud general de la población (lejos de buscar tallas o medidas). Si el objetivo último de una legislación que busca eliminar la obesidad en México es evitar el despilfarro de recursos por la precaria salud de los individuos, debe ser más efectivo buscar que la salud de las personas sea la correcta, lejos de enfocarse a la reducción de medidas *per se*.

Bibliografía

- Banni, 2002. "Conjugated Linoleic Acid & Metabolism". 261–266.
- Bleich, Culter, Murray, Adams, 2007, "Why is the developed world obese?" 12954.
- Bray, 2004. "Medical Consequences of Obesity" 2583-2589.
- Ebbeling, Pwalak, Ludwig, 2002, "Childhood obesity: public-health crisis, common sense cure", en *The Lancet*, (vol. 360)
- Ejerblad, Forced, Linbald, Fryzek, McLaughlin, Nyren, 2006. "Obesity and risk for chronic renal failure" 1695-1702.
- Esposto, Guilgiano, Di Palo. Marfella, et al 2004. "Effect of lifestyle changes on erectile dysfunction in obese men" 2978-2984.
- Grundy 2004. "Obesity, metabolic syndrome, and cardiovascular disease" 2595-2600.
- Gutiérrez, 2009, "El 60% de los mexicanos son obesos", revista Siempre!
- Haslam DW, James WP, 2005. "Obesity". 1197-1209.
- Janssen, Katzamryk, Ross, 2004 "Waist circumference and not body mass index explains obesity-related health risk" 379-384.
- Katz, 2003. "Nutritional Anthropology", en la enciclopedia: *Food & Culture* (vol. 2).
- Kopelman, 2005, "Clinical obesity in adults and children: in adults and children". 493.
- Manson, Willet, Stampfer et al 1995. "Body weight and mortality among women". 677-685.
- Mei, Grummer-Strawn, Pietrobelli, Goulding, Goran, et.al. 2002, "Validity of body mass index compared with other body-composition screening indexes for the assessment of body fatness in children and adolescents". 75, 85 y 885
- Quelet, 1871, "Antropométrie ou Mesure des Différences Facultés de l'homme. Brussels: musquardt"
- Romero Corral, Montori, Somers, et al, 2006. "Association of bodyweight with total mortality and with cardiovascular events in coronary artery disease" 666-678.
- Shchlosser, 2006, *Fast Food Nation*.

- Van Der Steeg, Steures, Eijkemans, et al 2008. "Obesity affects spontaneous pregnancy chances in subfertile, ovulatory women" 324-328
- Whighman, Watras, Schoeller, 2007. "Efficacy of conjugated linoleic acid for reducing fat mass: a meta-analysis in humans". 1203-1211
- Whitmer, Gunderson, Barrett-Connor, Quesenberry, yaffe, 2005. "Obesity in middle age and future risk of dementia" 1360.
- Williams. Lane, 1999. CLA: conjugated linoleic acid
- Yusuf, Hwaken, Onpuu, Dans, Avezum, Lanas, et al, 2004. "Effect of potentially modifiable risk factors associated with myocardial infarction in 52 countries" 937-952.

Otros textos consultados

- BBC Health, Dr. Trisha McNair, 2009 www.bbc.co.uk/health Consultado vía internet el 30 de noviembre del 2010
- Bbc, Jaimie Oliver's challenge, 2008 www.bbc.co.uk/news/ (consultado 30 noviembre 2010)
- Bbc, Why are skinny people not fat?, 2008 2009 www.bbc.co.uk/health (Consultado vía internet el 30 de noviembre del 2010)
- Calorie counter. About.com 2010 www.caloriecounter.about.com (consultado 30 noviembre 2010)
- IMSS, Comunicado, Comunicación Social, número 288, 2009 www.imss.gob.mx Consultado vía internet el 9 de diciembre del 2010
- National Heart, Lung, and Blood Institute. Clinical Guidelines on the identification, evaluation, and treatment of overweight and obesity in adults. <http://www.nhlbi.nih.gov/> Consultado vía internet el 30 de noviembre del 2010
- National institute for health and clinical excellence: issues guidance on surgery for morbid obesity Julio 19 del año 2002, Consultado vía internet el 30 de noviembre del 2010.
- World health organization technical report serie 894: "obesity: preventing and managing the global epidemic." Geneva: world health organization (consultado en su página de internet el día 25 de noviembre del 2010)



El mando único de la policía, su posible organización en México

Carlos E. Montes Nanni¹

Resumen

El mando único de policía, lejos de lo que la opinión pública pueda deducir, no trata de crear la figura de un único jefe de policía o una policía nacional, sino de responsabilizar en primer término a los gobiernos locales y mejorar sustancialmente los niveles de coordinación y la eficacia que el trabajo preventivo y de seguridad pública requiere.

Presentación

El compromiso de atender las necesidades de seguridad pública de la población recae única y exclusivamente en los poderes ejecutivos de los tres ámbitos de la administración: municipal, estatal y federal. Pretender que la responsabilidad operativa de la policía recaiga en una sola persona, es una idea equivocada sobre lo que realmente contiene la propuesta de unificación del mando de las corporaciones, instituciones y fuerza policiacas.

La propuesta del Ejecutivo federal se topa con inconvenientes jurídicos, operativos, pero sobre todo, políticos, al ser vista dicha medida como una forma de acopio de poder que no es acorde con nuestra democracia actual.

¹ Investigador en la DGEL: Política y Estado del IBD

*Auxiliar de investigación: Luis Ramiro Montes Meza

Introducción

El Estado mexicano en ciertos aspectos ha sido rebasado por conductas delictivas en lo particular -la delincuencia organizada-. La capacidad de reacción de la policía obligó al Ejecutivo federal a utilizar el apoyo de las fuerzas armadas permanentes (Ejército y Armada de México) en labores de seguridad pública, siendo esto fuente de amplias discusiones políticas.

Debido a lo anterior, la incipiente reforma policial deberá tener la característica de ser integral y sistémica. Aunado a lo anterior, propiciaría el paulatino retiro del Ejército en las labores de combate a la delincuencia y seguridad en las que se ocupa hoy en día.

La reforma constitucional del año 2008, comprendió el sistema de procuración e impartición de justicia. Ahora se presenta la necesidad de complementar las reformas legales necesarias para que los nuevos principios constitucionales tengan efectos reales y positivos para la población que demande justicia en México.

A manera de complemento, el Ejecutivo federal ha puesto a consideración del Congreso una propuesta de reforma a la Constitución, consistente en reformar el sistema de mando de todas las corporaciones de policía en el país en el sentido de delegar en una sola persona la responsabilidad en su conducción, planeación y operación, coloquialmente identificado como el mando único de la policía.

Problemática actual

La transformación de la sociedad hacia grandes concentraciones humanas implica mayores esfuerzos para mantener la tranquilidad, por eso se necesita crear cuerpos especializados que le ayuden a la administración pública a conservar la paz.

Los cuerpos de control social han existido en todo momento de la historia de las naciones, debido a que son una necesidad; su implementación ha dependido de la evolución social, pues tienen que vigilar que se mantenga el orden público establecido. En tiempos remotos los encargados de mantener la armonía pública y vigilar que se cumpliera la ley eran los militares junto con los magistrados.

Podemos identificar varias transformaciones que dieron paso a la policía moderna en relación a la evolución política social, es decir, en el mundo antiguo como el griego y el romano, que se configuraron como imperios y repúblicas posteriormente, se utilizaba al ejército para resguardar el orden en las ciudades.

En la época medieval se seguía conservando esta tendencia para mantener la paz en los reinos; por ello, los reyes, los señores feudales, los condes, etcétera, fueron los encargados directos de establecer el orden dentro en sus dominios. Por ejemplo en España (1476), por mandamiento de los reyes católicos, se crea la Santa Hermandad, una institución encargada de vigilar los caminos del reino.² Algunos estudiosos del tema consideran que probablemente éste sea el primer cuerpo de policía en Europa.

Con el avance de la ciencia y en las mejoras técnicas, operativas y administrativas y buscando servir me-

yor a la ciudadanía, se proyecta la evolución de la policía a nivel mundial. Por otra parte, los ejércitos comienzan a dejar de realizar funciones concernientes a la vigilancia en las ciudades.

La corrupción y las actividades de la denominada delincuencia organizada con presencia en la mayoría de la extensión del territorio nacional, colocan a la sociedad en un estado de vulnerabilidad, afectando su desarrollo armónico y produciendo una creciente degradación del tejido social.

La unificación del mando de la policía como medida para solucionar el problema de inseguridad pública ¿es lo que actualmente necesita el país?

Existen defensores y promotores de la idea, así como aquéllos que no ven claro como puede ser esto posible, cuando la planeación de la prevención de la delincuencia es eminentemente un trabajo coordinado.

Los esfuerzos por parte del gobierno federal para combatir y prevenir los delitos, en especial el narcotráfico, ha desplegado a las denominadas fuerzas armadas federales (Policía Federal, Ejército y Armada de México) con la intención de frenar la expansión de los llamados cárteles de la droga.

En la actualidad, el mando de la policía teóricamente recae en los funcionarios que detentan el Poder Ejecutivo en los tres niveles de gobierno, presentándose entonces la existencia de tres tipos o categorías de policía: la federal, la estatal y la municipal, con los consecuentes problemas de orden operativo y de coordinación.

Por otra parte, existe igualmente el desorden y disolución de las funciones propias de la policía. El 31 de diciembre de 1994, el artículo 21 de la Constitución, al que nos referiremos constantemente por ser la base constitucional de la organización policial, instauró en nuestro sistema legal el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Hasta entonces, el funcionamiento de la policía se entendía en su aspecto preventivo, pero a raíz de dicha enmienda se inició la previsión de incluir a todos los responsables de los cuerpos de seguridad pública en un Sistema Nacional.

Desde ese momento quedó sembrada la idea respecto a la necesidad de lograr mejores niveles de coordinación y cooperación entre corporaciones policíacas, a través de la concentración de responsabilidades y toma de decisiones operativas y de planeación en mandos unipersonales con la necesaria utilidad de hacer más eficientes las labores de seguridad pública.

La conservación de la seguridad pública a cargo de la policía

La seguridad pública es la capacidad que tienen las instituciones del Estado para crear y mantener un clima armónico en la convivencia de una comunidad determinada que se encuentra a su cargo, es decir, simplemente es preservar la integridad de las personas, un ambiente seguro y el respeto al estado de derecho en la jurisdicción que les corresponde, más la promoción de su cuidado entre los ciudadanos.

Es importante precisar acerca de las características más sobresalientes de este concepto en relación a los cuerpos policíacos:

² <http://www.iis.unam.mx> Visitada el 13/10/2010. Artículo de: Rodríguez-Sala, María Luisa. La Santa Hermandad y sus personajes durante los siglos XVI y XVII.

1. Se concentra en regiones geográficas específicas.
2. Se encuentra bajo un mando único o por órganos desconcentrados en cada estado, departamento, etc.
3. Tiene planes de acción definidos para sus áreas de trabajo.
4. Tiene a su cargo la procuración de justicia.
5. En congruencia con un Estado democrático, rinde cuentas a la ciudadanía.

La seguridad pública es una parte del universo de la seguridad global en una nación, su ámbito de acción es local y dependiendo de la administración de cada país, puede configurarse como policía nacional o federal con órganos desconcentrados, mas estos órganos no tienen la autoridad directa de intervenir en la seguridad nacional, porque existen cuerpos aún más especializados que ellos para realizar esa tarea.

Funciones y atribuciones de la policía en México

El tutelar de la vigilancia dentro de una sociedad es una obligación a cargo del Estado, pues éste tiene la capacidad operativa y administrativa-jurisdiccional legal y legítimamente constituida para aplicar la ley con la fuerza en caso necesario. Max Weber sostiene que el Estado es el único que tiene el monopolio de la fuerza legítima;³ por lo tanto, tiene la necesidad de crear cuerpos encargados de conservar el orden público dentro de las regiones geográficas en su territorio, por lo que se crean los cuerpos de policía.

La aplicación de esta definición es fundamental para entender que en la estructura social del Estado, la convivencia en las aglomeraciones humanas tiene que ser supervisada para respaldar la vida democrática e institucional en las metrópolis; por ello, la constitución legal y legítima de estos cuerpos de policía en nuestro mundo presente es en definitiva una situación vital para poder aplicar la ley y mantener el Estado de derecho dentro de la población, porque la policía cumple funciones (en nuestro sistema legal, algunas de reciente incorporación) importantes cómo:

1. Disuadir y prevenir el delito.
2. Imponer el orden público por medio de la negociación o en última instancia por medio de la fuerza.
3. Investigar y perseguir hechos delictivos.
4. Proteger la integridad de la población.
5. Proteger los derechos humanos.

La seguridad pública es un mandamiento constitucional. El aumento y diversificación de la llamada delincuencia organizada, daña directamente al tejido social, dando como resultado una carencia de presencia y respuesta de las fuerzas del orden federal. Esta dinámica provoca que la población tenga una lectura negativa del actuar de los órganos encargados de la seguridad pública; la percepción indica que el gobierno no tiene la capacidad policiaca operativa y de reacción necesaria para hacer frente al crimen en general.

La policía se entiende en dos aspectos: como institución (en sentido amplio) y como unidad (en sentido es-

tricto como grupo de servidores públicos encargados de la seguridad). La seguridad pública es una función de gobierno; su establecimiento, desarrollo y cuidado forman parte importante de las políticas públicas y programas de administración. En el terreno jurídico, se tiene comprensión dentro del campo del derecho administrativo. “Un Estado de derecho genera las condiciones que permiten al individuo realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados están exentos de todo peligro, daño o riesgo” (González Fernández: 2002: p. 125).

Lo anterior ha sido resultado de la evolución en la disposición constitucional señalada, a la cual se llegó en la última reforma publicada el 18 de junio de 2008, dentro de la trascendental adecuación en el sistema de justicia penal.

La policía en el Distrito Federal⁴

La policía capitalina es un cuerpo que brinda protección y seguridad a los ciudadanos; su labor se basa esencialmente en los principios instituidos de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Como característica singular de nuestro sistema político, el jefe de la policía en el Distrito Federal tiene una denominación legal, establecida en el Estatuto de Gobierno como jefe de la fuerza pública, siendo responsabilidad y atribución del Presidente de la República su nombramiento y remoción a propuesta del Jefe de Gobierno de la capital.⁵

La capital de la República cuenta con la mayor cantidad de policías en el país. Cuenta con el esquema de mando único a cargo de la Subsecretaría de Operación Policial (dentro de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal), con la finalidad de evitar duplicidades y vacíos de responsabilidad, propiciando una mejor coordinación con cobertura geográfica definida y control y supervisión estrictos.⁶



³ Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica. 1997.

⁴ Los datos con los que se cuentan con respecto al tema de la policía capitalina son gracias a las investigaciones de Alejandro Iñigo, “Bitácora de un Policía 1500-1982. Ensayo Histórico, México, Grupo Editorial Siete, 1994, conteniendo fragmentos en la página web de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F.

⁵ Artículo 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

⁶ www.sspdf.gob.mx. Visitada el 03/01/2011.



7 www.insyde.org.mx. Visitada el 03/01/2011.
8 <http://www.gobiernodechile.cl>
9 <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/>
10 <http://pnd.calderon.presidencia.gov.mx>. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Estrategia 17.1.

De acuerdo a cifras de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, en el Distrito Federal existen 84 mil 659 elementos; cifra asentada en el documento Nuevo Modelo Policial recibido por el Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. en respuesta de una solicitud de información.⁷

La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal establece que el nombramiento de los mandos superiores corresponde al titular de la Secretaría (nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Jefe de gobierno del DF); por ende, la reforma que promueve el mando único de las policías incidiría, en primer lugar, la competencia de la capital.

Derecho comparado, los casos de Chile y Colombia

Los modelos de policía nacional exitosos en otros países se tienen que estudiar con detenimiento para determinar si es factible aplicar un esquema similar en nuestra nación, enfocado a mantener la seguridad pública y aminorar la corrupción institucional. Las experiencias de otros Estados son importantes para que México se beneficie y aprenda a encontrar un camino. Las naciones elegidas para este apartado representan modelos que han tenido efectividad en el control de la paz pública. A continuación un análisis comparativo.

En Chile, se encuentra respaldada en la Constitución de la República; también se establece en la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros (Ley18961), que es una institución de carácter militar que integra a la fuerza pública y existe para dar eficacia al derecho, donde se enmarca que su función es garantizar la paz pública en toda su República; es un cuerpo disciplinado y obediente a favor de la ciudadanía. Dependerá directamente del Ministerio de Defensa Nacional, a cargo de un Director General.⁸

En Colombia opera una fuerza policiaca con jurisdicción a nivel nacional, es de carácter civil, pero tiene relación con las fuerzas armadas, ya que si algún miembro de

la policía comete un delito, éste es juzgado en una corte marcial, de acuerdo con lo estipulado en el decreto 1355 de 1970 en el que se dictan normas sobre la policía.⁹

Estos dos casos de policías nacionales latinoamericanas, tienen la característica de actuar con más eficacia debido a la disciplina que se le ha impuesto, más la delimitación exacta de sus funciones y atribuciones.

Son claros ejemplos de la manera en que se puede reestructurar la policía mexicana, el problema radicará en la precisión jurídica para realizarlo; pues la propuesta no establece con detenimiento las atribuciones, mecanismos de control, órganos de supervisión, si existirá un plan nacional de acción en los que se basará el mando único de la policía de los estados y si existirá una coordinación con instituciones de seguridad nacional en su caso.

La iniciativa del Ejecutivo federal. El mando único de la policía

La reforma constitucional presentada por el Presidente de México ante la Cámara de Senadores el pasado 6 de octubre de 2010, se considera en el contexto de la discutida crisis de seguridad pública por la que transitamos todos (gobierno, poderes federales, estatales y ciudadanos en su totalidad).

Tiene su origen en lo establecido por el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2010 en lo relativo a los cuerpos de policía (calculados en más de mil seiscientos), como estrategia a desarrollar estándares unificados que las hagan profesionales y confiables a los ojos de la ciudadanía.¹⁰

El mando único policial busca, de acuerdo al PND, abrir y mantener un canal de información eficiente que facilite las tareas de coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de policía en México.

La insuficiencia de estos dos aspectos entre las policías federales, estatales y municipales es aprovechada por la delincuencia y así evadir la justicia, desplegándose en todo el territorio nacional.

El PND indica la constitución de una coordinación central de todas las policías del país con funciones de autoridad, para conformar un frente único contra la delincuencia. *Primera característica:* La creación de una entidad responsable de la coordinación general de todas las policías.

El Poder Ejecutivo federal establece las siguientes *líneas estratégicas* (de acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa) producto del diálogo con legisladores, gobernadores, académicos y líderes de la sociedad civil:

1. Fortalecer las instituciones de seguridad pública.
2. La prevención social de la violencia y el delito.
3. La corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno y entre los distintos poderes públicos.
4. Seguimiento, evaluación y control de los programas de seguridad pública a cargo de la sociedad civil.

La dificultad y poco avance del actual esquema de policías municipales, así como la falta de claridad en la distribución de competencias y confusión en la función de seguridad pública, se indican como causas que motivan la propuesta de unificación del mando policiaco.

La subsidiariedad

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece en el tema de democracia efectiva y política exterior responsable, en el apartado de modernización del sistema político, en el objetivo 2 y en la estrategia 2.3, que la subsidiariedad es un apoyo al federalismo, con el fin de que se robustezca la cooperación de los diferentes niveles de gobierno; es decir, un aumento en la cooperación institucional y de gobierno entre lo local y lo federal.

La utilización del término subsidiariedad en el modelo policial propuesto por la iniciativa implica una innovación en el marco legal constitucional (reforma al artículo 21 de la Constitución) que merece consideraciones en particular.

Para comprender este concepto es necesario buscar varias definiciones que nos muestren las diferentes facetas en su aplicación, dependiendo la corriente de pensamiento o área de estudio.

Desde una óptica general:

- Subsidiariedad: "Tendencia favorable a la participación subsidiaria del Estado en apoyo de las actividades privadas o comunitarias."¹¹

Desde la visión del Derecho Internacional:

- Subsidiariedad: "El mecanismo de subsidiariedad establece un mecanismo adecuado para definir los límites de la jurisdicción internacional y las obligaciones de las autoridades nacionales."¹² "El principio de subsidiariedad se emplea para significar que en una sociedad socialmente plural, la unidad social "más grande" debe asumir la responsabilidad del ejercicio de las funciones públicas sólo cuando la unidad "más pequeña" es incapaz de hacerlo."¹³



Desde la concepción de la Economía:

- Subsidiariedad: "Es un principio de organización de la Sociedad que busca definir los campos de acción de los particulares y del Estado. Según este principio, que tiene especial aplicación en el campo económico, la economía básicamente debe ser obra de la iniciativa privada de los individuos, actuando por sí solos o asociados."¹⁴

Desde la interpretación de la Ciencia Política:

- Subsidiariedad: "...para los politólogos contemporáneos, la subsidiariedad se trata de un concepto que apoya el federalismo y la delegación de poderes en unidades más pequeñas. Los regionalistas de la Unión Europea utilizan el término para dar legitimidad a su visión de una Europa en la que el Estado-nación sea débil y las regiones y gobiernos locales disfruten de gran autonomía."¹⁵

Desde una aplicación sociológica:

- Subsidiariedad: "...el principio de subsidiariedad explica precisamente la pauta de las justas libertades civiles, sociales, políticas y religiosas en cuanto constituye la clave necesaria para la buena ordenación y articulación de los cuerpos sociales y sociedades menores para valorar las asociaciones voluntarias, evitando que se aparten de su función socialmente benéfica, o que la desvirtúen mezclándola con objetivos y funciones sociales o políticas que no les corresponden."¹⁶ "El principio de subsidiariedad sirve para señalar qué funciones competen y cuáles no a los organismos sociales y a las asociaciones voluntarias, e incluso, para determinar qué asociaciones son ilegítimas, dados sus fines, si hay actuación indebida fuera de éstos."¹⁷

.....
11 <http://www.rae.es/rae.html> recuperada el 25 de Enero de 2011.
12 (García 2003) citado en: Del Toro Huerta, Mauricio I. El principio de subsidiariedad en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos con especial referencia al sistema Interamericano. IJ-UNAM. Consultado el 25 de Enero de 2011. <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2496/7.pdf>
13 <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2496/7.pdf> recuperada el 25 de Enero de 2011.
14 <http://www.eco-finanzas.com/> recuperado el 26 de Enero de 2011.
15 (R. Morgan 1986) citado en: Bealey, Frank. Diccionario de Ciencia Política. recuperado el 26 de Enero de 2011. <http://books.google.com.mx/books>
16 Morales Mancera, José. Subsidiariedad: sus implicaciones y sus consecuencias en la sociedad. p. 1. http://www.capacitacionespecializada.net/boletinmayo1/subsidiaridad_implicaciones_consecuencias.pdf recuperado el 26 de Enero de 2011.
17 *Ibid.* p. 6.



Las aproximaciones de este concepto por cada área de estudio muestran una relación particular: la intervención del Estado nacional, ya sea para apoyar económicamente áreas privadas o comunitarias, su intervención para solucionar problemas de índole local o federal y para potenciar las capacidades y las habilidades de los individuos dentro de todas las áreas sociales, siempre y cuando el Estado procure las condiciones necesarias.

El significado y alcances del término mando único

Hasta este punto, todo se ha dicho sobre el mando único de la policía, pero en términos de la iniciativa presidencial ¿Qué significado tiene?

De la lectura en que está planteada la reforma, determinamos de forma objetiva tres aspectos del término *mando único*, siendo los siguientes:

1. Mando de la autoridad federal

Está contemplado en la propuesta de reforma al artículo 21 de la Constitución, párrafo undécimo, inciso c), al disponer la posibilidad de que la conducción de policías estatales sea asumida por la policía federal, en los supuestos en que la primera también lo haga respecto de las municipales y metropolitanas.

Se establece una cadena de mando que inicia en el orden municipal y culmina en el mando de la federación; los presupuestos en este caso estarían sujetos a ordenamientos de carácter secundario y reglamentario.

2. Designación del jefe de las policías municipales a cargo del gobernador del Estado

Las normas constitucionales que delimitan las atribuciones del municipio libre se ven afectadas en cuanto a la propuesta de dotar al gobernador de una entidad federativa de la facultad de nombrar a los jefes de policía de los municipios integrantes de la localidad (reforma al artículo 115, fracción VII, primer párrafo). Estos jefes serían propuestos por el presidente municipal respectivo, pero el nombramiento sería constitucionalmente responsabilidad del gobierno estatal.

Esto representa el primer obstáculo de carácter político con el que se topa la iniciativa. Existen en México jurisdicciones municipales que detentan un enorme poder económico y político derivado de su densidad poblacional, su infraestructura económica y aspectos geográficos.

Sólo la voluntad política logrará la cesión de ese poder de la fuerza pública en instancias locales o federales y como característica la actuación policial es con extrema celeridad y certeza, no por acuerdos políticos.

3. Mando concurrente

El término es nuestro. Al revisar la propuesta de reforma al artículo 116, fracción VII, párrafo tercero, se puede deducir la disposición de un mando concurrente de la policía al expresar que, independientemente de la competencia de la federación en las labores nacionales de seguridad pública, la competencia originaria corresponde a autoridades locales.

Interpretando literalmente (aunque no escape de la discusión e interpretación del Poder Judicial federal), la seguridad pública nacional es una política de Estado, por lo tanto, las autoridades locales tendrían la libertad de intervenir en la competencia federal sin restricciones operativas, pero respetando la formalidad legal de hacer partícipe a la federación de su actuación en esos casos.

De esa forma se puede apreciar que el término mando único de la policía suscita errores en su apreciación, debido a que no se trata de un mandamiento expreso a nombrar a una sola persona jefe máximo (por decirlo de algún modo) de la policía; en cambio, el objetivo primordial es crear un sistema nacional de coordinación policiaca, basado en una cadena de mando que parte del jefe de gobierno local, estableciendo la condición de una profesionalización y certificación de las personas que se dediquen a esta labor.

Conclusiones

- Se pretende dotar de un mando único de policía, sin embargo, lejos de lo que la opinión pública pueda entender, no se trata de crear la figura de un único jefe de policía o una policía nacional, sino de establecer el mando único, responsabilizando en primer término a los gobiernos locales con la intención de mejorar sustancialmente los niveles y calidad de la coordinación, que el trabajo preventivo y de seguridad pública requiere.
- La iniciativa está orientada a establecer un mando único que en un corto período de tiempo opere a nivel local, responsabilizándose de esta tarea y subsecuentes obligaciones a los gobernadores de los estados.

- Se incide en la terminología constitucional relativa a la seguridad pública, incorporando el término subsidiariedad, el cual tiene una orientación por la cual la federación asumiría las funciones y responsabilidades originarias de gobiernos locales y municipales, como el de policía y seguridad pública.
- Se incorpora la corresponsabilidad en la función policial, como principio de la seguridad pública, disponiendo la creación de mandos a cargo de la autoridad federal (en casos que así lo ameriten), del gobernador de un estado y mandos concurrentes.
- Los municipios en México gobiernan también en conjunción con concejos, cabildos y regidurías integrados con encargados de las políticas de seguridad pública municipal. Probablemente esto derive en la presentación de controversias constitucionales.
- Se establece un sistema de certificación obligatorio, avalado por las instancias federales, lo que no constituye ninguna garantía de una óptima profesionalización de la policía. Hay que tomar en cuenta el nivel de preparación de los habitantes en los municipios. La gran mayoría de los policías municipales son oriundos de su localidad.
- Las reformas constitucionales que se proyectan para cambiar la estructura de la policía implican una seria y profunda reflexión. La iniciativa no esclarece y detalla con precisión política jurídica la manera en que se va a estructurar este mando único, debido a que las justificaciones para dicho proyecto no responden a una solución integral.

Fuentes de información

Barrón Cruz, Martín Gabriel (2005). *Policía y seguridad en México*. Primera edición. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Carrillo Prieto, Ignacio (2004). *Policía y estado democrático de derecho*. Primera edición. México, Porrúa.

González Fernández, José Antonio (2002). *La seguridad pública en México*. Primera edición. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.

Hernández Gaona, Pedro Emiliano (1991). *Derecho Municipal*. Primera edición. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.

Martínez Morales, Rafael I. (2004). *Glosario jurídico administrativo*. Primera edición. México, IURE Editores.

Orellana Wiarzo, Octavio Alberto (2010). *Seguridad Pública. Profesionalización de los policías*. Primera edición. México, Porrúa.

Peñaloza, Pedro José; Garza Salinas, Mario A. (Coordinadores) (2002). *Los desafíos de la seguridad pública en México*. Primera edición. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.

<http://www.theiacp.org/>

<http://www.ssp.df.gob.mx>

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

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

<http://insumisos.com>

<http://eprints.ucm.es>

<http://iis.unam.mx>

<http://policias.org>

<http://www.juridicas.unam.mx/navjus/>

<http://www.met.police.uk>

<http://www.policia.gov.co>

<http://www.gobiernodechile.cl>

<http://cl.vlex.com/vid/organica-constitucional-carabineros-467735>

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/>

<http://www.inegi.org.mx>

<http://www.insyde.org.mx>



Unidades de Inteligencia Financiera. Propuesta de un modelo híbrido para México

Enrique Flores Ortiz¹

Resumen

El documento estudia la figura de las Unidades de Inteligencia Financiera, organismos especializados cuya tarea institucional consiste en combatir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo internacional. De acuerdo a las características sociales de México, se propone un modelo autónomo e independiente que cumpla con los estándares internacionales, pero distinto a los órganos autónomos creados en la década de los 90.

I. Introducción

En los últimos veinte años, los gobiernos de los países industrializados se propusieron crear medidas que

contrarrestaran los daños económicos que la industria del lavado de dinero provocaba a las economías nacionales. De acuerdo con informes de distintos organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la ONU, los costos de las actividades de origen ilícito deterioran significativamente espacios económicos y financieros clave de los Estados.

Ante este panorama, en 1989 los jefes de Estado miembros del G-7 crearon el Grupo de Acción Financiera sobre Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo (GAFI). Desde su creación, el objetivo primordial de este órgano intergubernamental consistió en combatir la industria del lavado de dinero.

Para reforzar estos propósitos, en 1995 surgió en el seno del GAFI el Grupo Egmont que diseñó y propuso

¹ Investigador de la DGEL: Política y Estado.

a las autoridades gubernamentales de los países una nueva figura: la Unidad de Inteligencia Financiera. Al respecto, actualmente, existen 120 UIF en el mundo. Bajo distintas modalidades y estrategias, estas figuras funcionan como cuerpos especializados encargados de combatir la industria del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo internacional.

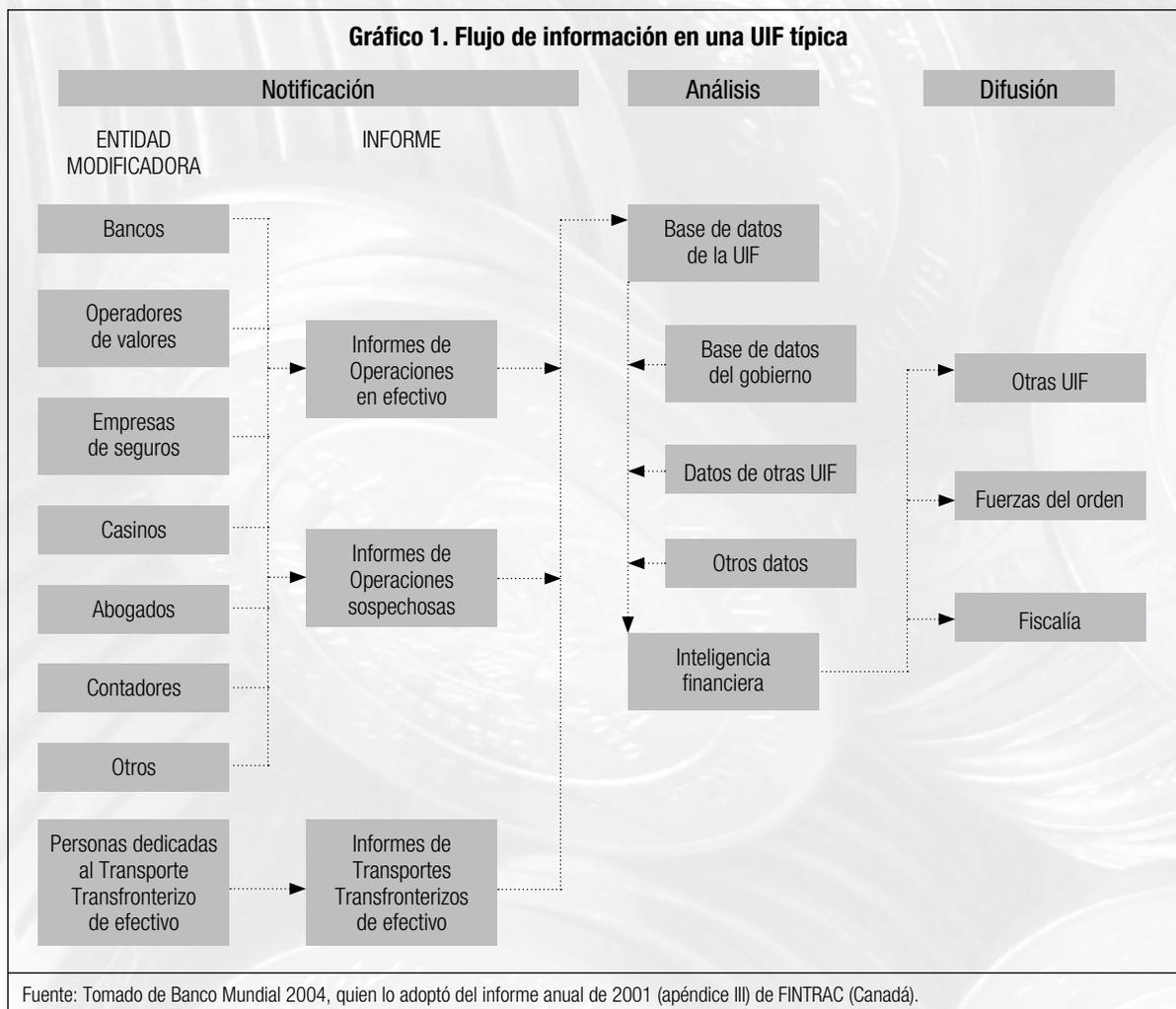
Este trabajo analiza el funcionamiento de las UIF y diseña un nuevo modelo para el caso mexicano. La estructura del trabajo comprende seis partes, a saber: 1) explica lo que es una UIF, su funcionamiento y los modelos reconocidos; 2) los estándares internacionales que deben cumplir de acuerdo a las recomendaciones del GAFI; 3) ilustra la forma en la que están compuestas y funcionando algunas UIF; 4) comenta la forma en la que puede crearse un modelo de tipo *híbrido*; 5) se propone un modelo *híbrido* para México; y 6) termina explicando parte de sus características y la forma en la que funcionaría dicho modelo.

2. Las UIF: Concepto, funciones y modelos

De acuerdo al grupo Egmont, por UIF debe entenderse “Una unidad central, nacional encargada de recibir (y, si lo tiene permitido, solicitar), analizar y trasladar a las autoridades competentes comunicaciones de información financiera: i) relacionadas con fondos de los que se sospeche un origen delictivo y un posible financiamiento del terrorismo, o ii) requeridas por la legislación o regulación nacional, con el fin de combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo”.²

Las funciones que una UIF debe cumplir son tres: 1) reunir información sospechosa proporcionada por las instituciones financieras, personas y entidades; 2) analizar dicha información; y 3) difundir los resultados entre los organismos judiciales internos, así como con organismos similares de otros países con el fin de combatir el lavado de dinero. La forma en la que tiene lugar el flujo de información sobre operaciones sospechosas se ilustra en el siguiente gráfico:

² Ver <http://www.egmontgroup.org>





Aunque en la comunidad internacional existe amplia variedad de órganos encargados de combatir la industria del lavado de dinero, es reconocida la existencia de cuatro modelos de UIF, a saber: *administrativo* (dependiente de Hacienda o Banco Central), *policial* (dependiente de un organismo policial), *judicial* o *fiscalizador* (depende de una autoridad judicial o fiscalía) y *mixto* o *híbrido* (contiene elementos de dos de los modelos indicados). Por una parte esta tipología es derivada de las circunstancias sociales propias de cada país, y por otra, debido a que algunas UIF fueron creadas antes de que el Grupo Egmont oficializara un cuerpo de esta naturaleza. Por estas razones presentan diferencias en cuanto a estructura, operatividad y financiamiento. Actualmente hay alrededor de 80 casos de UIF de tipo administrativo, aproximadamente 20 de tipo policial y el resto se ubica entre judicial e híbridas. No obstante, tanto el objetivo como las funciones de las UIF son los mismos, es decir:

combatir el lavado de dinero mediante la recepción, el análisis y difusión de la información.

3. Recomendaciones del GAFI

En el año de 1990 el GAFI elaboró un documento con 40 recomendaciones formuladas a los gobiernos de los estados nacionales. En 1996 estas recomendaciones fueron revisadas y readaptadas a los nuevos tiempos cambiantes. No obstante, dados los avances tecnológicos y telecomunicacionales, entre otros propios de la sociedad global y que han sido aprovechados por el crimen organizado, entre 2003 y 2004 los especialistas del GAFI revisaron y reactualizaron ese cuerpo de recomendaciones. Cabe mencionar que en 2001, a raíz de los acontecimientos del S-11, el GAFI formuló nueve recomendaciones especiales a los gobiernos con el propósito de atacar el financiamiento al terrorismo internacional. Véase el siguiente cuadro:

LÍNEAS DE ACCIÓN DE LAS 40 RECOMENDACIONES

- a) Sistemas jurídicos.
- b) Medidas que deben tomar las instituciones financieras y actividades y profesiones no financieras para impedir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.
- c) Medidas institucionales y de otros tipos necesarias en los sistemas destinados a combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.
- d) Cooperación internacional.

9 RECOMENDACIONES ESPECIALES

- I. Ratificación y ejecución de los instrumentos de las Naciones Unidas.
- II. Tipificación de la financiación del terrorismo y el lavado de dinero asociado.
- III. Congelamiento y decomiso de activos terroristas.
- IV. Informe de transacciones sospechosas relativas al terrorismo.
- V. Cooperación internacional.
- VI. Sistemas alternativos de envíos de fondos.
- VII. Transferencias electrónicas.
- VIII. Organizaciones sin fines de lucro.
- IX. Correos de efectivo (cash courriers).

4. Respuesta de los gobiernos a la recomendación de crear organismos o unidades financieras competentes

Los esfuerzos del GAFI y la intensificación de tareas y acciones contra el crimen organizado continúan su marcha. El organismo, a través del Grupo Egmont, ha puesto el acento de manera especial en el desempeño de las UIF nacionales a quienes monitorea periódicamente y evalúa el ejercicio y actuación de estos cuerpos especializados. No obstante, es conveniente revisar hasta qué grado los esfuerzos gubernamentales de los países y las mismas UIF's nacionales cumplen con las recomendaciones pronunciadas por el GAFI.

Una de las principales recomendaciones del GAFI es la creación de organismos autónomos e independientes, dotados de recursos financieros, humanos y técnicos propios, así como de un cuerpo de medidas legales que les permita crear políticas, programas y estrategias anti-lavado de dinero, desarrollar trabajos de investigación y análisis de fondo, capaz de iniciar y ejercer acciones judiciales en todo momento. Las circunstancias económicas y sociales en las que se han creado las UIF han determinado su configuración. En esa medida, en su mayor parte, las características organizacionales de cada una las ubican en cualquiera de los tres modelos: administrativo, policial y judicial. El siguiente gráfico distingue la forma en la que funcionan estructural y operativamente algunas UIF.

País	UIF	Tipo de órgano	Se desempeña como	Conformación	Mecanismo de designación
Brasil	Conselho de Controle de Atividades Financieras (1998)	ADMINISTRATIVO	<p>Un órgano de deliberación colectiva integrado a la estructura de la Secretaría de Hacienda, cuenta con jurisdicción en todo el territorio nacional. Tiene su sede en el Distrito Federal.</p> <p>Puede mantener núcleos descentralizados, utilizando la infraestructura de las unidades regionales de los organismos que pertenecen a la Administración, con el fin de cubrir adecuadamente todo el territorio nacional.</p>	<p>1 Presidente 1 Secretario Ejecutivo 11 Consejeros: Uno de cada órgano siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Banco Central de Brasil • Comisión de Valores Mobiliarios • Superintendencia de Seguros Privados • Procurador General de Hacienda Nacional • Secretario de Rentas Federal • Agencia de Inteligencia Brasileña • Contraloría General de la Unión • Ministerio de Relaciones Exteriores • Ministerio de Bienestar Social • Ministerio de Justicia • Departamento de Policía Federal 	<p>Presidente del Consejo es designado por el Ejecutivo.</p> <p>Secretario Ejecutivo; designado por el Ministro de Hacienda</p> <p>Consejeros nombrados por el Ministro de Hacienda a propuesta de los Ministros de Estado.</p> <p>Duración en el cargo de los consejeros: 3 años, podrán ser reelegidos.</p>
Canadá	Centro de Análisis de Operaciones y Declaraciones Financieras de Canadá –(FINTRAC/CANAFE)- (2000)	ADMINISTRATIVO	<p>Es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Hacienda, que es responsable de la rendición de cuentas al Parlamento sobre las actividades del Centro.</p> <p>Opera bajo la Ley de los productos del delito y la financiación del terrorismo y normas conexas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Director • Fiscal General • Director Adjunto Interino, Política Estratégica y Asuntos Públicos • Director Adjunto de Operaciones Regionales y Cumplimiento • Director Adjunto de Análisis Financiero y Divulgación • Director Adjunto y Director de Informática, Gestión de la Información y Tecnología de la Información • Director Adjunto, Director Financiero y Director Interino de la Protección de la Privacidad • Director Adjunto de Recursos Humanos 	<p>El Gobernador General nombra al Director.</p> <p>El Director mantiene permanentemente informado al Primer Ministro sobre las cuestiones competentes a su materia.</p> <p>Duración en el cargo: 5 años.</p> <p>Puede ser renovado.</p> <p>El Director nombra a los miembros del Centro.</p> <p>Todos y cada uno se consideran empleados federales.</p>





EUA	Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN/1990)	ADMINISTRATIVO	Es un órgano interno del Departamento del Tesoro.	<p>El órgano está compuesto por 300 empleados. Como responsable se encuentra:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 Director • 1 Jefe de Consejo • 1 Jefe de Staff <p>(supervisa los trabajos de la Oficina de Asuntos Públicos)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 Director Adjunto <p>(supervisa los trabajos de la Oficina de Extensión y Soluciones de Trabajo, la Oficina de Seguridad, así como las 32 oficinas que componen a ese órgano.</p>	<p>El Director y Director Adjunto son nombrados por el Jefe del Departamento del Tesoro.</p> <p>El Director informa a la Tesorería de la Subsecretaría para Asuntos de Terrorismo e Inteligencia Financiera (TFI).</p> <p>TFI es la oficina principal en el Departamento del Tesoro para la lucha contra el terrorismo, la delincuencia financiera, y la aplicación de sanciones económicas contra países hostiles.</p> <p>La duración en el cargo de Director es irregular como lo muestran los nombramientos siguientes:</p> <p>James H. Freis, Jr. (March 2007 - present)</p> <p>Robert W. Werner (March 2006 - December 2006)</p> <p>William J. Fox (December 2003 - February 2006)</p> <p>James F. Sloan (April 1999 - October 2003)</p> <p>Stanley E. Morris (1994 - 1998)</p> <p>Brian M. Bruh (1990 - 1993)</p>
-----	--	----------------	---	---	---

España	Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC) (1993/2003)	ADMINISTRATIVO	Órgano dependiente de la Secretaría de Estado de Economía	<p>1 Director 1 Director Adjunto Órganos sustantivos de apoyo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de la Comisión • Servicio Ejecutivo de la Comisión <p>* Área de Gestión y Planificación * Área de Informática y Sujetos Obligados * Área de Instrucción * Área de Supervisión (inspección de sujetos obligados, seguimiento de las recomendaciones, revisión de entidades financieras de nueva creación) * Área de Cooperación Internacional * Brigada Delitos Monetarios * Unidad de la Guardia Civil</p>	<p>El nombramiento del Director se realiza a propuesta del Presidente de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, previa consulta con el Banco de España.</p>
--------	--	----------------	---	---	---

3 Recientemente, José Alberto Balbuena, titular de la UIF, comentó que al considerar las acciones de combate al lavado de dinero, corrupción y financiamiento al terrorismo a nivel mundial, el organismo mexicano cumple con un 50% ubicándose en el Continente en cuarto lugar, de acuerdo al siguiente orden: Brasil, Estados Unidos de América, Colombia y México. Es importante también señalar otras deficiencias reconocidas por el mismo Balbuena, tales como: a) poca colaboración con otras áreas en el orden interno, b) rezago en aspectos técnicos de tipificación, c) deficiencias en la recepción de reportes, d) baja calidad de mecanismos para vigilar los centros cambiarios, e) baja calidad en aspectos tecnológicos y de personal. En su ponencia presentada en el "Seminario Internacional sobre Corrupción y Lavado de Dinero", acto celebrado en el *Senado de la República* y organizado por el Instituto Belisario Domínguez y Global Organization of Parliamentarians Against Corruption, el 9 de febrero de 2011.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información legal de cada UIF. Originalmente el cuadro comprende el estudio de ocho países. Por razones de espacio no es posible incorporarlos a todos en esta versión. No obstante, el cuadro completo se encuentra en el documento publicado en versión electrónica en: <http://www.politicayestadoibd.org>

5. Cómo concretar un modelo de IUF de tipo híbrido

Como se ha señalado, existe mayoría de UIF de tipo administrativo. Esto supone, como puede observarse en el cuadro anterior, que los gobiernos han hecho caso omiso a la recomendación del GAFI en el sentido de crear organismos plenamente autónomos e independientes. Un modelo híbrido pudiera ofrecernos el organismo con las características y principios exigidos por los estándares internacionales.

En el caso mexicano tenemos la presencia de varios organismos que operan contra el lavado de dinero: uno es la UIF que forma parte de la estructura de la Secretaría de Hacienda, el otro que se encuentra en la Procuraduría General de la República, también encontramos otros órganos como el de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Cada uno de estos cuerpos realiza tareas específicas, a través de ciertos niveles de coordinación; sin embargo, su presencia está dispersa, distante y no hay un punto que concentre esfuerzos, metas y objetivos que se traduzcan en resultados eficientes y eficaces.

En esta situación, el gobierno debe valorar la pertinencia de mejorar su estrategia contra el lavado de di-

nero, ya que la tercera evaluación -realizada en 2008 por el GAFI, el GAFI sobre Lavado de Dinero en América del Sur (GAFISUD) y el FMI-, arrojó resultados críticos que deben ser atendidos por las autoridades mexicanas. Es importante depurar los mecanismos legales, operativos y funcionales para ponerlos acordes a los estándares internacionales y alcanzar mayor grado de eficacia.

Ciertamente, los avances que México está mostrando en este terreno son significativos -y reconocidos por los organismos internacionales especializados- pero insuficientes pues los mismos organismos subrayan la necesidad de atender puntos estructurales, normativos y reglamentarios de este quehacer. Es decir, México no ha cumplido a cabalidad sus compromisos en esta materia. El mismo titular³ de la UIF en México, ha reconocido las deficiencias señaladas en la evaluación de 2008, relacionadas con los pilares de una UIF como son: la prevención y el combate al lavado de dinero, éste último, mediante investigaciones, procesos y sentencias.

En tales circunstancias, existe la necesidad de diseñar un modelo más eficiente y efectivo que se encargue de elevar la eficiencia y eficacia en el combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. De acuerdo a las recomendaciones del GAFI, los aspectos fundamentales

4 A pesar de la normatividad y procedimientos establecidos para el funcionamiento y desempeño de estos aparatos autónomos, el tiempo ha permitido distinguir que las formas constitucionales creadas para estos propósitos se politizan con suma facilidad en los órganos ejecutivo y legislativo al momento de designar a los encargados de los órganos referidos. Esta actitud alimenta la impresión en el imaginario colectivo de una corresponsabilidad política entre dos agentes, quien designa y el que es designado. Como consecuencia, los resultados de sus funciones suelen verse cuestionados en la esfera pública.

con los que debe contar un modelo de esta naturaleza son autonomía e independencia, así como un soporte que comprenda pilares como el administrativo, financiero, jurídico y político; y cuente además con el apoyo de tecnología de punta y los mejores recursos humanos.

La experiencia mexicana ocurrida en la década de los 90 nos diría que una de las alternativas para el diseño de un modelo *ad hoc* pudiera ser la creación de un órgano colegiado, en concordancia con los órganos autónomos creados en México en los ámbitos de derechos humanos, monetario y electoral; sin embargo, existen algunos aspectos en estos casos que obligan a buscar otra ruta.⁴

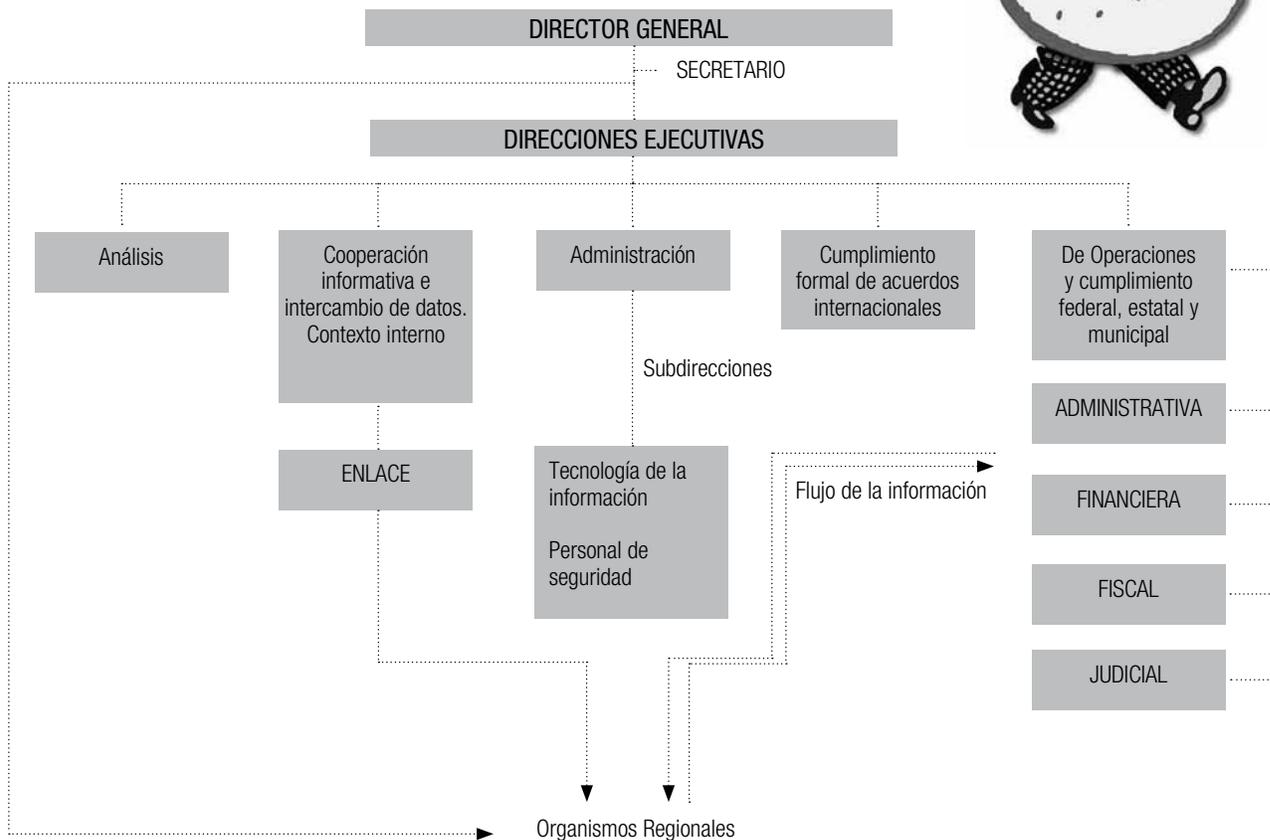
El modelo que se propone considera un agente de dirección y un secretario ejecutivo, designados por el Senado para un período de 8 años; se integran en un solo cuerpo áreas que hasta ahora vienen trabajando en esa línea dentro de las dependencias federales. Esta estructura permite conjuntar los esfuerzos, definiendo estrategias, programas y políticas más sólidas, de atención

y alcance inmediato tanto administrativamente como desde el terreno judicial.

La propuesta considera que cualquier ROS sea analizado detalladamente por este órgano, y en caso de encontrar elementos que confirmen las sospechas, cuente con atribuciones para atender y canalizar el caso a las autoridades judiciales correspondientes. Esto evitaría prolongar el proceso en cuanto a su seguimiento y sanción.

Para tal propósito, legislativamente deberá extenderse a la PGR las facultades en cuanto a sus alcances de investigación y ubicarlo en el interior del nuevo modelo de UIF. Además, el modelo considera la creación de cuatro organismos regionales en el interior del país. Cada uno compuesto por un número determinado de entidades federativas las cuales, estarán en permanente comunicación con el órgano central de dos formas; a) administrativamente, a través de una oficina de enlace, y b) directamente, mediante las direcciones de operaciones y cumplimiento federal, estatal y municipal. El siguiente gráfico ofrece un panorama general del modelo que se propone:

Gráfico 3. Organigrama de una UIF. Caso mexicano



Fuente: Elaboración propia.

Debe destacarse también que de la revisión realizada con las UIF incorporadas al Grupo Egmont, ninguna cumple puntualmente las 40 Recomendaciones formuladas por el GAFI. Específicamente, las diferencias exis-

tentes se ubican en la autonomía e independencia de los órganos, pues no hay distancia con los aparatos gubernamentales y de cualquier interés político. La propuesta de UIF pretende atender esos elementos institucionales.

6. Modelo de una UIF de tipo híbrido

OBJETIVOS:

- * Recibir, analizar y difundir información financiera para combatir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.
- * Aplicar la ley a través de los órganos policiales y jurídicos correspondientes, en casos que se comprueben los ROS.
- * Canalizar los recursos incautados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que ésta a su vez, los reoriente hacia programas de desarrollo social.
- * Cumplir con los compromisos y las normas internacionales acordadas con las instituciones y organizaciones formales (ONU, FMI, BM, OEA y OCDE, GAFI) e informales (Grupo Egmont), de las que México forma parte.

CARÁCTER INSTITUCIONAL

Es un cuerpo especializado de carácter permanente, profesional en su desempeño, autónomo en su funcionamiento, administración y aplicación de la ley, con independencia en la toma de decisiones, así como con personalidad jurídica y patrimonio propio.





FACULTADES	FUNCIONES	ESTRUCTURA
Tomando en consideración las propuestas del Banco Mundial (2004), las funciones de esta UIF pudieran ser:		
ADMINISTRATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> *Vincular el sector financiero con otros sectores sujetos a la obligación de notificación. *Fungir como interlocutor neutral, técnico y especializado. *Periódicamente, rendir cuentas al poder legislativo. *Elaborar y poner en práctica programas y estrategias en la materia con los organismos regionales. *Diseñar reglamentos para el funcionamiento interno de la UIF nacional y los órganos regionales. *Diseñar reglamentos para la prevención y detección de operaciones ilícitas. *Analizar con los órganos policial y jurídico de la UIF informes y ROS. *Periódicamente, capacitar a los funcionarios de los órganos centrales y regionales. *Crear y mantener una base de datos central. *Elaborar y difundir indicadores con ROS. *Publicar periódicamente datos estadísticos sobre el lavado de dinero. *Acceder a datos de organizaciones financieras. 	<p>Integrada con personal proveniente de los órganos especializados existentes.</p> <p>DIRECTOR GENERAL (Designado por el Senado de la República, con un período de 8 años en el cargo)</p> <p>SECRETARIO EJECUTIVO (Designado por el Senado de la República, con un período de 8 años en el cargo)</p>
DE PREVENCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> *Elaborar programas de difusión para la prevención del lavado de dinero y vincularlos con las instituciones públicas a nivel federal, estatal y municipal. *Desarrollar campañas de difusión mediática que evidencie los costos que ocasiona la industria del lavado de dinero a la economía nacional. 	<p><i>DIRECCIONES</i></p> <p>*ANÁLISIS *ADMINISTRACIÓN *COOPERACIÓN INFORMATIVA *CUMPLIMIENTO</p>
EDUCATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> *Elaborar programas, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, que informen a la población estudiantil de educación básica y media superior, sobre el peligro que representa la industria del lavado de dinero. *Vincularse con las Instituciones de Educación Superior (IES) a través de programas que comprendan estrategias de información mediante seminarios, coloquios y congresos estatales, regionales y nacionales cuya temática se concentre en los temas del combate al lavado de dinero. *Impulsar concursos de investigación con las (IES) de carácter nacional o regional. 	<p>ENLACE CON ÓRGANOS REGIONALES DE OPERACIONES Y CUMPLIMIENTO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL:</p>
POLICIALES	<ul style="list-style-type: none"> *Aprovechar la información financiera para iniciar investigaciones. *Intercambiar información mediante el sistema de redes de intercambio de información delictiva con autoridades nacionales, estatales y municipales, así como con organismos internacionales. *Crear cuerpos de inteligencia sobre lavado de dinero. *Dotarlo de facultades para aplicar medidas coercitivas, corroborar con hechos los ROS y remitir los casos al órgano judicial competente dentro de la UIF. *Solicitar a las autoridades federales, estatales y municipales cualquier tipo de información sobre operaciones sospechosas. 	<p>RUBROS</p> <p>ADMINISTRATIVO FINANCIERA FISCAL MUNICIPAL</p>
JUDICIALES	<ul style="list-style-type: none"> *Dotarlo de facultades jurídicas para aplicar la ley. *Congelar operaciones con términos temporales específicos. *Reglamentar instrucciones obligatorias en casos que justifiquen el congelamiento de operaciones. *Solicitar a las entidades notificadoras que presenten información Adicional, o nueva, si hay sospechas de lavado de dinero. *Solicitar a las autoridades estatales o a las instituciones con autorización pública, u obtener directamente de ellas cualquier otra información sobre operaciones o sobre personas jurídicas o físicas. *Ejercitar facultades judiciales tales como: Incautación de fondos, congelamiento de cuentas, interrogatorios, detenciones, registros, entre otros. *Facultad para dirigir y supervisar operaciones penales. 	<p>ÓRGANOS REGIONALES</p>

Consideraciones finales

Finalmente, es importante señalar que son varios los elementos que debe cubrir una UIF, de acuerdo a los estándares internacionales. Para el modelo propuesto es fundamental configurarlo como un agente autónomo, sujeto a mecanismos e instrumentos legales que hagan posible la rendición de cuentas; que sea capaz de hacer funcional la estructura administrativa mediante programas de profesionalización y capacitación de su personal administrativo, técnico y especializado; que tenga la disposición a la cooperación internacional y la madurez para ser sujeto a supervisiones regionales e internacionales; que los recursos humanos que reclute cuenten con el nivel profesional idóneo, la capacidad y conocimientos necesarios para atender las metas de la UIF nacional y organismos regionales e internacionales.

En México la UIF funcionaría como un centro nacional para recopilar, analizar y difundir información relativa al lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Esta función estaría apegada a la definición oficial del Grupo Egmont. No obstante, dadas las características jurídicas de las entidades federativas y de los municipios, así como de los aspectos históricos y sociales del país, po-

drían surgir algunas otras funciones destinadas a la UIF. No debemos hacer a un lado también la modalidad en la que opera el crimen organizado que cada día exige los mejores instrumentos tecnológicos para su persecución.

Uno de los compromisos sociales e institucionales de una UIF es alertar a las nuevas generaciones del peligro que representa la industria del lavado de dinero, desde el entorno familiar hasta el nacional. Por eso, es importante que el legislador formule medidas legales para sancionar a los distintos actores que estén inmersos en actividades de lavado de dinero, tanto el que lo promueve como el que se ve influido. En este caso, una alternativa sería introducir desde la Constitución Política mecanismos que sancionen cualquier rasgo o indicio de lavado de dinero, desde el empresario (lavador de dinero) hasta el ciudadano común.

Por ello, debe priorizarse el quehacer de la UIF en el espacio educativo mediante la elaboración de programas, estrategias y campañas de difusión a fin de concientizar a la población de los efectos negativos que trae consigo esta industria ilícita. En tal virtud, deberá vincularse al organismo con el espacio educativo en todos los niveles para cerrar brechas y abonar a la estabilidad social y económica del país.

Bibliografía

- Allan Schott, Paul. *Guía de referencia para el antilavado de activos y la lucha contra el financiamiento del terrorismo*. Washington, DC. 2007. Internet. www.mayolediciones.com
- Fondo Monetario Internacional y Grupo del Banco Mundial. *Unidades de Inteligencia Financiera. Panorama General*. Washington, D.C. 2004. Internet: <http://www.imf.org>
- Documentos consultados en las UIF analizadas
- ARGENTINA. Agenda nacional para la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Decreto 1225/07. Informe de gestión al Honorable Congreso de la Nación en cumplimiento del artículo 15 inc. 1º de la Ley 25.246.
- Código Penal. Ley 25.46. Modificación de encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo. Unidad de Información Financiera. Sujetos obligados. Régimen Penal Administrativo. Ministerio Público Fiscal. Derógase el artículo 25 de la Ley 23.737.
- Ley 26.119 Sustitúyase artículos de la Ley 25.246, con las modificaciones introducidas por el Decreto No 1500/2001. . <http://www.uif.gov.ar>
- BAHAMAS. Financial Transactions Reporting Act 2000. Informe de Evaluación Mutua/Informe Detallado de Evaluación Anti Lavado de Dinero y Contra el Financiamiento del Terrorismo 2007. <http://bahamas.gov.bs/FIU>
- BRASIL. Decreto, o Estatuto do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF. Decreto Nº 2.799, de 8 de Outubro de 1998. Reglamento del COAF.
- Altera os arts. 1o e 2o da Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995, que dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas. <https://www.coaf.fazenda.gov.br/conteudo/legislacaoe-normas/legislacao/>
- CANADÁ. Ley de Ingresos del Delito y Financiamiento del Terrorismo. The Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Suspicious Transaction Reporting Regulations. Reporte Annual 2010. <http://www.fintrac-canafe.gc.ca>
- CHILE. Ley Núm. 19.913 que crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos. <http://www.leychile.cl>
- DINAMARCA. GAFI Third Mutual Evaluation Report on Anti-money Laundering and Combating the Financing of Terrorism 2006. <http://www.fatf-gafi.org>
- EUA. Ley del Secreto Bancario Ley Patriota de los Estados Unidos de América. <http://www.fincen.gov/>
- ESPAÑA. Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales. Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo. Memoria Anual 2008. www.seplac.es
- FRANCIA. Código Monetario y Financiero Decreto N º 2011 hasta 28 de 7 de enero de 2011 sobre la organización y los procedimientos operativos del servicio nacional TRACFIN. <http://www.tracfin.bercy.gouv.fr/> y <http://www.legifrance.gouv.fr>
- NORUEGA. GAFI. Mutual Evaluation Fourth Follow-Up Report 2009. <http://www.fatf-gafi.org>



El uso de las nuevas TICs en el Poder Legislativo. Experiencia de la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea REDIPAL

Víctor David Pitalúa Torres¹

¹ Licenciado en Economía por la Universidad Veracruzana, Maestro en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana. Actualmente es Investigador Parlamentario "C" y Administrador de la REDIPAL del Servicio de Investigación y Análisis de la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados. victor.pitalua@congreso.gob.mx

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo mostrar el origen y funcionamiento de la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea REDIPAL del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados como herramienta de comunicación virtual a través de la Internet, para el intercambio de conocimientos y experiencias en el ámbito de la investigación y asesoría parlamentaria.

A manera de contexto, se muestra también el surgimiento y uso de las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) en la era de la globalización, especialmente en el llamado e-Gobierno y en la política y los procesos democráticos, por lo que se exponen muy brevemente dos ejemplos de casos exitosos en el uso de estas tecnologías: Congreso de Chile y el Parlamento de Cataluña.

Para hablar de la REDIPAL es necesario ubicar el caso del Congreso mexicano a partir de 1997, en el que la conformación de éste ya no es dominada por un partido mayoritario. Esta situación trajo como consecuencia la necesidad de una mayor profesionalización y generación de conocimiento para el debate legislativo, en el que ahora participan diversas fuerzas políticas. Como parte de este proceso surgen los Centros de Estudio e Institutos de Investigaciones Legislativas en los congresos de México, así como una mayor selectividad en la información que se genera en los centros de documentación.

La REDIPAL, como parte de los Servicios de Información de la Biblioteca de la Cámara de Diputados, surge por la necesidad del intercambio de información sintética y expedita para efectos de estudios en el ámbito comparado. Este trabajo expone el funcionamiento, logros y metas que de esta red de profesionales que agrupa hoy día a más de 450 miembros activos.

1. Contexto

Las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante TICs) han irrumpido en la era industrial y provocado un cambio de paradigma hacia la sociedad de la información y el conocimiento. El nuevo milenio ha venido acompañado de su aparición y progresiva instauración en todos los ámbitos de nuestra vida, que ha provocado una verdadera revolución de las intercomunicaciones humanas, principalmente a través de la Internet.

Los intensos cambios producidos por la nueva revolución tecnológica, a partir de las nuevas TICs, incluyen un conjunto de técnicas genéricas de muy amplio campo de aplicación. Las TICs han tenido una gran utilidad casi en todos los sectores, ya sea económico, político o social. En el económico hemos sido testigos de avances tecnológicos que han hecho posible la automatización, mientras que en el sector social se han desarrollado espacios virtuales de comunicación social y acceso, casi ilimitado, a una gran cantidad de información de todo el mundo, donde la informática, el internet y las telecomunicaciones se convierten en las plataformas tecnológicas adecuadas para estos procesos.

En particular, el impacto de las nuevas tecnologías en la democracia ha suscitado tres tipos de reacciones

básicas: 1) Una visión pesimista que cree se agravarán los problemas de las democracias parlamentarias; 2) Una visión optimista moderada que piensa que ayudarán a resolver estos problemas; y 3) otra visión optimista que cree que supondrán una superación de la democracia parlamentaria (Subirats, 2002). En la REDIPAL pensamos que las nuevas tecnologías pueden contribuir a resolver ciertos problemas de las democracias parlamentarias.

Las instituciones públicas, como lo es el Congreso de México, no son ajenas a la globalización, entendida esta como: "el proceso según el cual las actividades decisivas en un ámbito de acción determinado, llámese economía, medios de comunicación, tecnología, gestión del medio ambiente, crimen organizado, gestión pública, etc., funcionan como unidad en tiempo real en el conjunto del planeta". Se trata de un proceso históricamente nuevo, porque sólo en la última década se ha constituido un sistema tecnológico (telecomunicaciones, sistemas de información interactivos, transporte de alta velocidad en un ámbito mundial para personas y mercancías) que hace posible dicha globalización.

Es por ello que en la sociedad del conocimiento parece claro que el trabajo interinstitucional y las responsabilidades compartidas entre diferentes organizaciones públicas, privadas y del tercer sector crean condiciones muy propicias para el desarrollo de las políticas públicas y de la democracia.

2. El e-Gobierno y el Congreso

Con la incorporación de las nuevas TICs en todos los campos de la ciencia, la tecnología, la política y en el quehacer democrático y su entorno, también se han generado nuevas categorías de estudio que incorporan el elemento técnico, como lo es el *e-Gobierno*, también llamado gobierno digital, entendido como la utilización de las TICs en temas relacionados con el gobierno, participación ciudadana a través de Internet o políticas impulsadas por los gobiernos que tengan en cuenta el uso de nuevas tecnologías.

e-Gobierno también se refiere a la disponibilidad de los servicios públicos en espacios digitales generados por las instituciones públicas, que en su gran mayoría son las consultas y trámites que se pueden realizar en línea.

Por lo general, los procesos y la información que conforma la oferta del gobierno digital la definen y diseñan las mismas instituciones públicas. Aunque es recomendable que se construyan en conjunto con la ciudadanía, de acuerdo con las necesidades de información pública, no es lo más frecuente. Esta es la última tendencia en el sector público de muchos países; especialmente en Latinoamérica, se están dando fuertes inversiones para desarrollar proyectos de gobierno digital, como el caso de Chile, Brasil, Colombia.

Por otra parte, en el ámbito político la inserción de las TICs se ha convertido en un instrumento esencial para la democracia a partir de dos elementos: 1) El acceso a la información y a la educación con el propósito de fomentar la participación de los ciudadanos en los asuntos colectivos y 2) El impulso de una creciente democratización de la política.





2 La sociedad de la Información y la sociedad del conocimiento son dos conceptos que a menudo son utilizados de una manera acrítica. La sociedad de la información hace referencia a la creciente capacidad tecnológica para almacenar cada vez más información y hacerla circular cada vez más rápidamente y con mayor capacidad de difusión. La sociedad del conocimiento hace referencia a otra cosa: a la apropiación crítica, y por tanto selectiva, de esta información protagonizada por ciudadanos que saben qué quieren y qué necesitan saber en cada caso, y por ende saben de qué pueden y deben prescindir.

Comparativamente con algunos países que han invertido y apostado al uso eficiente de las TICs, en nuestro país apenas se empieza a considerar, es decir, su utilización es apenas de un *e-Gobierno* con algunos usos de consulta, pagos de servicios o derechos, entre otros; pero estamos lejos aún de un uso más extensivo.

En este sentido, se observa que el acceso a la Internet y las computadoras pueden facilitar, incluso, amplificar el proceso en el que los ciudadanos se involucren en la democracia, tanto desde el punto de vista técnico, como desde el punto de vista del cambio de paradigma implicado en la evolución de una sociedad de la información hacia la sociedad del conocimiento.²

Para avanzar hacia el paradigma de la sociedad del conocimiento se requiere, en primera instancia, ampliar la infraestructura de las comunicaciones; difundir las tecnologías de la información; fortalecer los servicios de banda ancha; reforzar los sistemas de seguridad de la información y disminuir la brecha digital entre localidades y zonas rurales y urbanas.

3. Casos exitosos

A continuación, y a manera de ejemplo, se expone brevemente dos casos de experiencias internacionales exitosas en el uso de las TICs, aunque el uso que se le da tiende más a establecer una relación legislador-ciudadano, es decir, se utilizan como herramienta de participación ciudadana. En el caso de la REDIPAL que veremos más adelante, el uso que se le da a la herramienta es de tipo intercambio de información parlamentaria.

Es importante resaltar que en los dos ejemplos que se presentan a continuación, el uso del gobierno elec-

trónico o la *e-democracia* en los congresos, sobresalen dos premisas:

El factor humano como proceso decisional, y con ello, la necesidad de incorporar al mismo las diferentes percepciones e interpretaciones de la realidad (conocimiento), ha llevado a la búsqueda de aproximaciones y procedimientos más abiertos y flexibles que los tradicionales, en los que se permita abordar de forma científica el tratamiento de lo objetivo y racional junto con lo subjetivo y emocional. Por otro lado, la interconectividad que debe existir, no sólo en lo que se refiere al aspecto técnico asociada a las tecnologías de las comunicaciones sino al reflejo de una nueva visión que el individuo tiene de su contexto y de su interacción con él mismo y el mundo.

El primer ejemplo que podemos observar como exitoso en el uso de las TICs es el caso del Congreso de Chile, que ha montado una plataforma llamada "Senador Virtual" <http://www.congreso.cl> en 2003 como una iniciativa de acercamiento entre los legisladores y la ciudadanía.

El propósito de esta herramienta es colocar en Internet una serie de proyectos de ley que van a ser discutidos en el Senado a consideración de la ciudadanía. El usuario registrado en la web puede votarlos en lo general y en lo particular, además de poder pronunciarse sobre las principales ideas del mismo. La aplicación también permite a los ciudadanos hacer indicaciones a cada proyecto y solicitar material de apoyo para la discusión. La vinculación con el trabajo legislativo se realiza mediante la entrega de los resultados de las votaciones y de las sugerencias hechas por los ciudadanos a las comisiones legislativas que discutirán el proyecto de ley. Se aclara

que, si bien este proceso no tiene carácter vinculatorio, sí tiene gran valor para los tomadores de decisiones.

El segundo ejemplo se llama “Democracia.web Cataluña” www.democraciaweb.org y nace en 1998. Se trata de una experiencia de democracia electrónica que busca acercar a la ciudadanía con el Parlamento. Es un canal con dos vías, por un lado a través del envío de cartas de peticiones al Parlamento y, por otro, por medio del espacio parlamento on-line, donde se permite el envío de propuestas de enmienda a los distintos textos parlamentarios en discusión. Estas propuestas se publican junto con las respuestas que les da el parlamento.

Estos dos ejemplos nos muestran que las TICs son cada vez más utilizadas con resultados aceptables y útiles en el ámbito parlamentario como herramienta de transparencia, participación ciudadana y fortalecimiento a la democracia.

Hasta aquí se ha tratado de dar un contexto muy general en el que se circunscribe el uso de las nuevas TICs en el ámbito que nos ocupa: el Congreso mexicano y, en particular, la REDIPAL. A continuación se expone cómo es que surge esta Red a la que algunos de ustedes ya pertenecen.

4. Importancia de la Profesionalización para el debate

Bajo la idea de Magione (1997), las políticas se deben formular con el mayor respaldo posible de todos los sectores y grupos involucrados en este difícil proceso, a través de la persuasión, evidencia y argumentación, lo más racionalmente posible.

En las últimas dos décadas se ha visto un importante esfuerzo por fortalecer y profesionalizar a los congresos a través de cuerpos institucionales especializados de asesoría, con el fin de generar información que sirva de sustento teórico y empírico para el proceso de toma de decisiones parlamentarias.

En este contexto surgen en el Congreso de la Unión el Instituto de Investigaciones “Belisario Domínguez” del Senado en 1986 y cinco centros de estudio en la Cámara de Diputados a partir de 1998.³ Desde entonces, numerosos institutos y centros de estudio surgen también en los congresos locales de la República Mexicana.

5. El Servicio de Investigación y Análisis SIA

Independientemente de la creación de los centros de estudios y como parte de esta profesionalización y especialización, el Servicio de Investigación y Análisis SIA surge en 1999 como uno de los servicios de la Biblioteca Legislativa de la Cámara de Diputados; depende de la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, y ésta a su vez, de la Secretaría de Servicios Parlamentarios.

Los Servicios del SIA están dirigidos a atender las solicitudes de información especializada que requieren las Comisiones, Comités y Diputados y que se responden a través de investigación, análisis y consultas breves. El tiempo de respuesta de los reportes llamados *Investigaciones con Solicitud ICS* es de una semana como máximo.

3 La Unidad de Finanzas Públicas (hoy Centro de Estudios de las Finanzas Públicas), el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria; el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad y Género.



Además existen reportes de investigación que el SIA realiza a iniciativa propia conforme a la agenda legislativa o la coyuntura política, llamados *Investigaciones sin Solicitud ISS*, con los que se trata de anticipar la información de interés que pudieran servir de apoyo para la discusión parlamentaria. Este tipo de reportes se tienen que realizar en no más de un mes.

La justificación para la creación del SIA se manifestó en los siguientes puntos:

- El incremento en el número de consultas y en el grado de complejidad de las mismas.
- La necesidad de contar con una infraestructura y materia prima básica necesaria para poder generar nuevos productos de investigación y análisis.
- Contar con personal profesional de alto nivel capaz de incorporar un valor agregado de calidad como resultado de la investigación y análisis en las materias del proceso legislativo.

Los principales criterios para la elaboración de los reportes son: que el tipo de investigación que se lleve a cabo sea a través de la utilización de fuentes secundarias y que, como regla, se privilegie más el análisis y la síntesis de los datos que se han recopilado y publicado

por otros autores e instituciones, que la obtención directa en el campo de estudio o la observación y experimentación personal. Esta es la principal diferencia que tiene el SIA respecto de las investigaciones de los Centros de Estudios, las cuales son más profundas y extensas.

6. REDIPAL Red de Investigadores Parlamentarios en Línea

<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal.htm>

Es un grupo de de profesionales dedicados a la investigación y/o asesoría parlamentaria que a través de Internet realiza, como principal función, el intercambio de información, conocimientos y experiencias de su campo laboral.

La REDIPAL surge en el año 2004 principalmente por un problema básico con el que se enfrentaba el Servicio de Investigación y Análisis del cual depende: No se tenía información oportuna y confiable de los congresos locales para efectos de investigaciones en el ámbito comparado. Además, si se solicitaba de manera oficial, la respuesta se tornaba demasiado lenta. Por lo que se requería tener contactos identificados a nivel de mandos medios que no tuvieran tanta movilidad o rotación con los cambios de las legislaturas.



Actualmente esta Red cuenta con más de 450 miembros activos, entre los que se encuentran investigadores y asesores parlamentarios de la Cámara de Diputados, del Senado y de la mayoría de los congresos locales de la República. Así también, académicos, servidores públicos del Ejecutivo federal y estatales, asesores e investigadores de algunos congresos latinoamericanos y Organizaciones No Gubernamentales. Todos vinculados con los temas o la función parlamentaria.

A través del correo electrónico la REDIPAL ha enviado más de 4 mil comunicados masivos; ha recibido más de 2,500 comunicaciones y tenemos 158 colaboraciones de artículos parlamentarios de miembros de la red publicadas en nuestro portal.

La Red de Investigadores Parlamentarios en Línea REDIPAL, ha llevado a cabo cuatro congresos virtuales a partir del año 2008, con diferentes temáticas de coyuntura en cada edición y un tema permanente. Todo ello a través de la Internet.⁴

Estos congresos virtuales anuales publicados en nuestro portal han generado un total de 125 ponencias y un número similar de comentarios a las mismas.

Actualmente ya está publicada la convocatoria para la edición del Congreso Virtual IV 2011, con los temas: "Propuestas y/o estudios sobre Materia Penal y Seguridad Pública" y "La Sociedad de la Información y el uso de las nuevas Tecnologías en apoyo a la función legislativa y fortalecimiento a la democracia". Están todos invitados.

Los miembros de la red han reportado como de gran beneficio para su quehacer, las constantes comunicaciones que les enviamos sobre avisos e informes de interés académico o parlamentario, tales como:

- Los reportes de investigación que genera el Servicio de Investigación y Análisis. Aproximadamente 8 en promedio cada mes.
- Publicaciones de nuevas leyes o modificaciones de estas en el Diario Oficial de la Federación el mismo día que aparecen publicadas.
- Avisos de invitaciones de eventos: presentaciones de libros, conferencias, foros, diplomados, cursos, entre otros.
- Reporte constante del servicio de referencia especializada que nos da a conocer las nuevas adquisiciones de la biblioteca legislativa, así como novedades editoriales y hemerográficas especializadas.
- Consultas, preguntas, respuestas, precisiones y búsqueda de documentos y datos que entre todos nos intercambiamos a través del Foro de la Red (blog).

7. Retos de la REDIPAL

A poco más de 6 años de la creación de la REDIPAL aún tenemos algunas metas y retos. A continuación se presentan algunos de ellos. Cabe aclarar que las siguientes propuestas han surgido de los miembros activos para seguir fortaleciendo este sistema interactivo de comunicación y que esperamos pronto poder verlas realizadas:

- Convenios de colaboración entre la Cámara de Diputados y los congresos locales con el fin



4 1) Congreso REDIPAL Virtual I 2008 "El origen y desarrollo de las actividades destinadas a los servicios de información, investigación y análisis a los Congresos y Asambleas Legislativas", Véase: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-12-08.pdf>; 2) Congreso Virtual Interinstitucional CDD-UANL 2008 "Los Grandes Problemas Nacionales", conjuntamente con la Universidad Autónoma de Monterrey, véase: http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal_cvi.htm; 3) Congreso REDIPAL Virtual II 2009 "Propuestas y/o estudios sobre la Reforma del Estado", véase: http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal_crvii.htm; 4) Congreso REDIPAL (Virtual III) 2010 "Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución Mexicana", véase: http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal_cviii.htm



- de establecer un contacto formalizado y poder profundizar en el intercambio de información.
- Posibilidad tener encuentros anuales de evaluación y propuestas de trabajo, intercambio de experiencias y capacitación.
 - Con el apoyo de la Comisión Bicameral de Bibliotecas y el Consejo Editorial de la Cámara de Diputados, elaborar ediciones de obras especializadas en coautoría entre miembros de la Red de cada estado de la República.
 - Programa permanente de difusión de las investigaciones y obras de los miembros a través del Canal del Congreso.
 - Dado que un gran número de miembros se desempeña en la Academia, se pretende tener la posibilidad de que sus alumnos de licenciatura puedan realizar su servicio social en forma virtual en la Cámara de Diputados, mediante la realización de investigaciones conjuntas.
 - Ampliar la plataforma tecnológica para que soporte la impartición *on-line* de cursos de actualización y especialización a los miembros de la RED, con docentes especialistas en tópicos legislativos y/o parlamentarios.

En REDIPAL pensamos que, en general, para la investigación parlamentaria siguen en pie los siguientes retos: Establecer un mayor número de Institutos o Centros de Estudios Legislativos, no sólo en los congresos loca-

les, sino desde las universidades, como por ejemplo, el caso del Centro de Estudios Parlamentarios de la Universidad de Nuevo León.

Que se consolide la profesionalización y establecimiento de los servicios parlamentarios de carrera de los cuerpos especializados de investigación y asesoría en los congresos, que no sean susceptibles a los cambios de legislaturas para lograr una verdadera consolidación de experiencias.

8. Conclusiones

A manera de conclusión se puede decir que es factible aprovechar las nuevas TICs para potencializar los conocimientos y las experiencias en el campo de la investigación y asesoría parlamentarias.

La REDIPAL, en términos de intercambio de comunicación especializada y consultas específicas entre los miembros, es una herramienta que ha funcionado, aunque se requiere de una mayor participación de los mismos.

Todos los que estamos involucrados de alguna manera en este quehacer, tenemos la obligación profesional de profundizar y capacitarnos aún más en el manejo de estas nuevas herramientas, que tal parece, sólo tienen como límite nuestra imaginación y, por supuesto, los apoyos institucionales de los legisladores y funcionarios de los congresos.

Fuentes consultadas

- ARAYA, EDUARDO Y BARRÍA DIEGO (2009); E-participación en el Senado chileno: ¿aplicaciones deliberativas?, Universidad de Chile; En REDALYC UAEM, núm. 51, septiembre-diciembre 2009, México. <http://redalyc.uaemex.mx/>
- BID BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2006); Las políticas de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina, Informe 2006; Editorial Planeta, Washington, D.C. EEUU.
- CASTELLS, MANUEL (1997), La era de la información. Vol. I La sociedad red, Alianza Editorial, Madrid, España.
- CASTELLS, MANUEL (1998); ¿HACIA EL ESTADO RED? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. Ponencia presentada en el Seminario sobre "Sociedad y reforma del estado", organizado por el Ministerio de admón. Federal e Reforma Do Estado, República Federativa do Brasil. Sao Paulo, 26-28 marzo 1998
- COLOMBO, CLELIA (2005); Participación ciudadana en la red. Fundación Jaime Bofill Portal Iberoamericano de Gestión Cultural para su publicación en el Boletín Gestión Cultural N° 11: Participación Ciudadana, marzo.
- GONZÁLEZ, JORGE Y PITALÚA, VÍCTOR (2011); Los Servicios de Investigación y Análisis (SIA). Cámara de Diputados, México. <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-01-11.pdf>
- MAJONE, GIANDOMENICO (1997); Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas; Fondo de Cultura Económica, México.
- GONZÁLEZ, JORGE Y MIRANDA, MAYELI (2010); Los Centros de Estudio de la Cámara de Diputados; Cámara de Diputados, México. <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-06-10.pdf>
- PITALÚA, VÍCTOR (2008); "Nuevas herramientas para la participación ciudadana" ponencia presentada en el CONGRESO VIRTUAL INTERINSTITUCIONAL "LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES" Septiembre 18, 19 y 20 2008, UANL; Monterrey Nuevo León, México. <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CVI-41-08.pdf>
- PITALÚA, VÍCTOR (2008); "La Red de Investigadores Parlamentarios en Línea (REDIPAL) de la Cámara de Diputados: Una Experiencia Virtual". Presentación de las memorias del Congreso REDIPAL Virtual I 2008. Cámara de Diputados; México.
- SAURI, DULCE (2005); El sistema presidencial y la construcción de un nuevo régimen político en México, en Examen Retrospectivo del Sistema Constitucional Mexicano. A 180 años de la Constitución de 1824. Valadés, Diego; Barceló Rojas, Daniel Armando, Coordinadores. Edit. UNAM, IJ, México.
- SUBIRATS, J. (2002); Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y en la comunicación; en: Cairo Carou, H. (comp. 2002) Democracia Digital. Límites y oportunidades. Editorial Trotta. Barcelona, España.
- Páginas de la Internet:
<http://www.senado.gob.mx>
<http://www.diputados.gob.mx>
<http://redalyc.uaemex.mx/>
<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal.htm>
<http://www.congreso.cl>
<http://www.democraciaweb.org>
<http://gaceta.diputados.gob.mx/>
<http://www.dof.gob.mx>