

# Pluralidad y consenso

Senado de la República. LXI Legislatura

AÑO 3 ■ NÚM. 19 ■ JUNIO 2012



## ■ España en la mira del gran capital

Celín García A.

XIV Congreso Nacional de la AMEXIL: Fortalecimiento de institutos de investigación legislativa

La protección de los defensores de los Derechos Humanos y Periodistas en México

Teresa Libertad Ganado Guevara

Wirikuta: Por el derecho a lo sagrado

Mayahuel Mojarro

La democracia interna de los partidos políticos

Silvia Chavarría Cedillo

La protección de la salud en México: Un derecho fundamental en construcción

Miguel Carbonell y José Carbonell

# Pluralidadyconsenso

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. Josefina Cota Cota  
*Secretaria*

## Secretaría Técnica

Onel Ortíz Fragoso  
*Secretario Técnico*

## Grupo Ejecutivo de Dirección

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

Dr. Eric Villanueva Mukul  
*Director General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales*

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

AÑO 3 ■ NÚM. 19 ■ JUNIO 2012

## Investigadores

Jesús Arturo Alemán Sandoval, Marco Antonio Andrade Romero, Armando Barrera Barrios, Jorge Alfonso Calderón Salazar, Mario Antonio Campos Mota, Silvia Chavarría Cedillo, Yolotl Fernanda Enríquez Ibañez, Rosa María Flores del Valle, Margarita Gallardo Cruz, Teresa Libertad Ganado Guevara, Celín García Acua, Yaneth Hernández Medina, Enrique Flores Ortiz, Juan José Luna Soria, Jimena Mayahuel Mojarro López, Carlos Montes Nanni, Rafael Muñoz Ordóñez, Magda Olalde Martínez, Rafael Quiroz Martínez, Lucero Ramírez León, Francisco Javier Rodríguez Carvajal.

*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

## 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.

## Consejo Editorial

Onel Ortíz Fragoso

Dra. Lucero Ramírez León

Dr. Jorge Alfonso Calderón Salazar

Lic. Margarita Gallardo Cruz

Lic. Magda Olalde Martínez

Juventina Bahena Ávila



### España en la mira del **gran capital**

Celín García A.

2

La protección de los Defensores de los  
**Derechos Humanos y Periodistas** en México

16

Teresa Libertad Ganado Guevara

### La **protección de la salud en México:**

Un derecho fundamental en construcción

Miguel Carbonell y José Carbonell

26

Wirikuta: **Por el derecho a lo sagrado**

46

Mayahuel Mojarro

La **democracia interna** de los **partidos políticos**

Silvia Chavarría Cedillo

54

### **XIV Congreso Nacional de la AMEXIL:**

Fortalecimiento de institutos de investigación legislativa

60

60 Hacia la profesionalización en la investigación legislativa  
Dr. Luis Mendoza Cruz

64 Democracia y Parlamento  
Diego Valadés

67 Hacia un Modelo de Evaluación Legislativa  
Otto Granados Roldán

### Rumbo a las **elecciones locales de 2012**

Alfredo Sainez Araiza

82

Nuevas formas de participación democrática:

### **Movimiento Yo soy #132**

92

Margarita Gallardo Cruz

Auditor especial para policías, **una opción de cambio**

Carlos E. Montes Nanni

99

### **Caída de la actividad económica**

y vulnerabilidad externa en México: 2008-2009

107

Raúl Carbajal Cortés

La **calidad educativa** y sus **desafíos** actuales

Enrique Flores Ortiz

114



# España en la mira del gran capital



Celín García A.

Después de los rescates financieros de Irlanda, Portugal y Grecia, sigue el turno de España, aunque el gobierno de Mariano Rajoy se resista, y todo indica que Italia es la que continúa en la lista de espera, lo que hace pensar a muchos que la eurozona se resquebraja y que esta crisis derrumbará la integración financiera y la Unión Monetaria de Europa (UME), con la posible desaparición del euro, y con consecuencias económicas impredecibles para el mundo.

Desde la perspectiva del Fondo Monetario Internacional (FMI) "la situación de la economía mundial sigue siendo inusualmente vulnerable", y señala que los riesgos más importantes que amenazan la estabilidad de la economía mundial son, por orden de importancia, los siguientes:

- Un recrudecimiento de la crisis de la zona del euro.
- La agudización de la incertidumbre geopolítica relacionada con la República Islámica del Irán, lo cual podría desencadenar un fuerte aumento del precio del petróleo.
- Una creciente presión Deflacionaria a mediano plazo, que implicaría una espiral de

deuda combinada con deflación, susceptible de registrarse en la zona del euro, particularmente en España, Grecia e Irlanda.

- Perturbaciones en los mercados mundiales de bonos, también a mediano plazo, generadas por países que instrumenten políticas económicas erráticas, así como por los elevados déficits presupuestales y el creciente endeudamiento de Estados Unidos y Japón.
- Restricción crediticia acentuada en algunos países emergentes o en desarrollo.<sup>1</sup>

Adicionalmente a ello, esta misma institución señala que existen tres riesgos extremos que representan serias amenazas para la economía mundial:

Las consecuencias potenciales de una cesación de pagos y una salida desordenada de un país miembro de la zona del euro son impredecibles [...] de ocurrir tal evento, otras economías de la zona del euro con similares características percibidas de riesgo también podrían verse sometidas a una fuerte presión, con un consecuente pánico generalizado en los merca-

<sup>1</sup> Fondo Monetario Internacional. (2012, abril). Perspectivas de la Economía Mundial.- Reanudación del crecimiento, peligros persistentes, pp. 16-18.



dos financieros y fugas de depósitos en varios sistemas bancarios. Ante estas circunstancias no se puede descartar una ruptura de la zona del euro.<sup>2</sup>

Un segundo riesgo extremo lo representa la posibilidad de que *shocks* adversos interactúen entre sí y generen una profunda desaceleración semejante a la Gran Depresión de los años treinta. Por ejemplo, si la República Islámica del Irán provocara un shock en la oferta de petróleo (mediante una mayor suspensión de suministros a los países de Europa, o mediante el cierre del Estrecho de Ormuz), podría causar una escalada de precios del petróleo que afectaría sensiblemente a los países de la zona del euro y acentuaría las afectaciones en las entidades soberanas, a los bancos y a la economía familiar; ello, combinado con una acentuada incertidumbre y una mayor aversión mundial al riesgo de invertir, generaría una brusca e inmediata interrupción de los flujos de capitales hacia las economías emergentes.

El tercer riesgo extremo está representado por la deuda (externa e interna) de Japón y Estados

Unidos, cuyos bonos gubernamentales podrían sufrir una progresiva depreciación, lo cual desquiciaría los mercados mundiales de los bonos con efectos también impredecibles. El FMI lo expresa de la siguiente manera:

Los mercados de deuda soberana en Japón y Estados Unidos han permanecido en calma e incluso se han beneficiado de los flujos que buscan un refugio seguro. No obstante, si se sigue sin adoptar y ejecutar planes firmes de consolidación a mediano plazo, estas economías podrían perder su atractivo como refugio seguro, riesgo que es especialmente pertinente en el caso de Japón. Esta circunstancia podría desestabilizar gravemente los mercados mundiales de bonos, con repercusiones potencialmente graves en el producto mundial.<sup>3</sup>

En el marco de este breve contexto internacional, analizaremos someramente la situación de la deuda de España, el desempleo, la Reforma Laboral española y sus consecuencias.

#### Características Generales de España

- El territorio de España tiene una superficie de 505 mil 997 Km<sup>2</sup>; su población es de 44 millones de habitantes que incluye a 3.73 millones de extranjeros (8.5%).
- De su población total, 15.2% tiene menos de 16 años, 44.8% tiene entre 16 y 44 años y 40% tiene más de 45 años; lo que revela una población mayoritariamente adulta con un porcentaje creciente de personas de la tercera edad.
- En el país se hablan cuatro lenguas oficiales: castellano, catalán, gallego y vasco.
- Su PIB ascendió a 1, 073, 383 millones de euros en 2011, que la ubica como la cuarta economía de la zona del euro.
- La organización territorial del país incluye las 17 comunidades autónomas siguientes: Andalucía, Aragón, Asturias, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco, La Rioja, Valencia y dos ciudades autónomas: Ceuta y Melilla.
- Sus principales ciudades son: Madrid (la capital, con 5.5 millones de habitantes), Barcelona (4.9 millones de habitantes), Valencia (con una población total de 2.3 millones de personas), Sevilla (con 1.8 millones de habitantes), Málaga (con 1.3 millones), Zaragoza (con 871,000) y Bilbao (con 353 mil 950 habitantes).

## 1. LA PRIMA DE RIESGO Y

### LA FUGA DE CAPITALES

A principios de 2011, la prima de riesgo de la deuda pública y los bonos del Estado rondaba los 200 puntos; para el 12 de abril de 2012 superaba ya los 400 puntos, y al cierre del 31 de mayo de este

mismo año alcanzó los 530 puntos. Así fue como sucedió en Grecia, por ello cada día cobra más fuerza la versión de un posible rescate financiero por parte de la Unión Europea (UE), del Banco Central Europeo (BCE) y del FMI, el cual, según se comenta, ya tiene elaborado un plan de rescate para el país ibérico.

<sup>2</sup> Idem, p. 21.

<sup>3</sup> Idem, p. 22.



Mariano Rajoy

El Banco de España informó el 31 de mayo de este año que se han fugado del país 97 mil millones de euros, tan sólo de enero a marzo del año en curso, y que sólo en marzo, esta salida de capitales ascendió a 66 mil millones de euros, la mayoría era propiedad de inversionistas extranjeros, pero una tercera parte se refiere a capital de españoles.

El principal renglón de huida despavorida del "capital" es el de préstamos y depósitos, dos de los principales productos del sistema bancario, hoy muy cuestionado por su viabilidad y por el inminente rescate de Bankia por más de 23 mil 400 millones de euros.

Desde julio pasado, se calcula que se han ido de España 194 mil millones de euros, la mayoría productos financieros, pero también la participación de los inversionistas nacionales y extranjeros en la deuda pública española y en el sistema bancario. En las inversiones en cartera, que incluye acciones y bonos, el saldo negativo se debe casi en exclusiva a los inversionistas extranjeros. Aquí la retirada del capital internacional (22 mil 633 millones) es brutal, casi el doble que los máximos mensuales anteriores, y diez veces más que en marzo de 2011.<sup>4</sup>

Al corte de este informe, son ya trece meses consecutivos de fuga de capitales, las inversiones en cartera son las primeras que empezaron a salir discretamente, a las cuales se unieron después los préstamos al sistema financiero, y sólo en diciembre habían emigrado ya 36 mil 600 millones de euros. Al cierre de 2011 los extranjeros poseían 165 mil 541 millones de euros en renta variable y 708 mil 18 millones en letras, bonos y obligaciones, y 713 mil 451 millones de euros correspondían a préstamos al sistema financiero.

En la opinión de Joaquín Maudos, catedrático de Análisis Económico de la Universidad de Valencia e investigador del Ivie:

Puede que el BCE haya aplacado el incendio de la deuda soberana, pero con la consecuencia de traspasar parte del riesgo a los bancos, que se están llenando de bonos y letras del Tesoro. Pero el problema va más allá. "El dato es muy preocupante porque demuestra una descon-

fianza muy grande de los inversores a la deuda pública y privada española"...

¿Tiene remedio esta situación? Parece que no demasiado mientras no se resuelvan las dos incógnitas principales que pesan sobre España en estos momentos: "Cómo van a cumplir las comunidades autónomas y cómo se va a resolver el saneamiento del sistema financiero",... Y no se dispone de mucho tiempo. "Una prima de riesgo como la actual puede aguantarse unos días, si no hay vencimientos o necesidades acuciantes, pero no a medio plazo."<sup>5</sup>

Ante esta situación el presidente Mariano Rajoy ha intentado reiteradamente disipar el fantasma de la intervención de la UE y del BCE, insistiendo en que España puede por sí sola resolver sus problemas financieros. Para ello, impulsa un nuevo paquete de las llamadas reformas estructurales, entre las que se encuentran la siguientes propuestas: Medidas contra el fraude fiscal, medidas contra el fraude laboral, reforma de la sanidad, reducción del gasto educativo, reducción del Consejo de Política Fiscal y Financiera, reforma del sistema financiero, sacar al mercado viviendas de promotores, reforma del sistema de alquiler de viviendas, privatizaciones del sector público, reforma del sistema energético, Ley de Emprendedores, reforma de las administraciones públicas y las duplicidades, fomentar el mercado único en España, Ley de Costas, decisiones en investigación y desarrollo, Ley de televisiones autonómicas, Ley de tasas judiciales, y Ley de transparencia.<sup>6</sup>

De conformidad con ello, el ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Cristóbal Montoro, anunció que dentro del Plan Antifraude se incluirá la obligación de los ciudadanos de informar a Hacienda sobre todas las cuentas bancarias que tengan abierta en instituciones financieras extranjeras, con lo cual se pretende detectar dinero fiscalmente opaco, el cual será penalizado hasta con el 10% de su monto. Esta obligación de información se hará extensiva a otros títulos, valores, acciones, bienes muebles e inmuebles contratados con entidades establecidas en el extranjero, derechos representativos del capital social de las

<sup>4</sup> Tejada Armando G. (2012, 1 de junio). "Se fugan Capitales de España: en enero-marzo salieron 97 mil millones de euros. La Jornada, p. 27.

<sup>5</sup> Simón Pablo M. y Abril Inés. (2012, 12 de abril). "Una buena noticia: no hay fuga de capitales nacionales". *El País*.

<sup>6</sup> Cué Madrid Carlos E. (2012, 11 de abril). "Rajoy carga contra Monti y exige prudencia a otros líderes europeos. El presidente descarta una intervención en España". *El País*.





empresas, fondos propios o patrimonio de entidades, seguros de vida o invalidez.

Asimismo, señaló que la regularización de rentas ocultas no representará una amnistía fiscal, sino un gravamen sobre activos ocultos cuya identificación permitirá normalizar la actividad económica nacional, y luchar contra la economía sumergida o subterránea. Además, como una de las medidas antifraude se establecerá la prohibición de realizar operaciones en efectivo superiores a los 2 mil 500 euros por parte de las empresas o los autónomos (autoempleados).<sup>7</sup>

En estas condiciones, el gobierno de Mariano Rajoy se aferra a Alemania, léase a Angela Merkel, porque es la única que puede impulsar al BCE para que intervenga, y además porque Alemania representa el principal obstáculo para que el fondo de rescate europeo aporte recursos financieros directamente a los bancos, sin intervención de los gobiernos, como lo desea España; situación que analizaremos con mayor detalle en la parte final de esta investigación.

Paul de Grauwe, investigador del CEPS de Bruselas, señala que el BCE considera que si los intereses que paga el Tesoro por la deuda han estado subiendo durante semanas, es porque los mercados –y el mismo banco central– reclaman más reformas estructurales. Mario Draghi, presidente del BCE, interpreta la enésima subida de las primas de riesgo en Italia y sobre todo en España “como la constatación de que los mercados quieren reformas y piden a los gobiernos que las apliquen”, y sostiene que:

“Los países que han sufrido las mayores pérdidas de competitividad deben extremar los ajustes salariales”, indicó en clara alusión a España y a la reforma laboral recientemente aprobada y contestada en las calles con una huelga general. El otro gran pilar de las reformas es el sector financiero. Ahí Fráncfort siempre ayuda un poco más: Draghi destacó que no habrá una retirada precipitada de las medidas extraordinarias, en parte porque todavía no se ha visto todo su recorrido. La barra libre de liquidez buscaba suavizar la tensión en la banca, desatascar el

crédito y, de paso, reducir las presiones de la deuda. Pero eso no acaba de suceder.<sup>8</sup>

Citigroup y Open Europe han identificado dos señales de alarma: los intereses que España paga por su deuda han superado el umbral psicológico del 5.5% para el bono a 10 años, y la Bolsa española es en forma recurrente la peor del continente. Los españoles sufren los efectos de la deuda y del sector financiero; la crisis fiscal y la crisis financiera hacen de las suyas una vez más.

Por otra parte, es evidente que las subastas del Tesoro las adquieren básicamente los bancos españoles, que son los que las compran; y a su vez los bancos recurren al apoyo financiero del BCE, porque no pueden financiarse a través de los mercados.

## 2. EL DESEMPLEO EN ESPAÑA Y EUROPA

El desempleo es la principal preocupación de los españoles y, para reducirlo, el gobierno de Mariano Rajoy impuso una Ley de Reforma Laboral que ha generado una multitud de protestas, huelgas y críticas de todos los sectores económicos y sociales, especialmente por la convicción generalizada de que generará más desempleo y porque desconfían de la clase empresarial, pues consideran que aprovecharán las nuevas facilidades para despedir al mayor número posible de trabajadores.

La población, particularmente los trabajadores, no perciben a las empresas como aliadas en la construcción de una sociedad mejor, porque esta crisis se viene afrontando desde 2007, y desde entonces las declaraciones y promesas de campaña de la clase política no se cumplen y se hace precisamente lo contrario y las acciones de los empresarios no generan confianza sino incertidumbre, ni empleo sino mayor marginación.<sup>9</sup>

El desempleo juvenil de la UE tiene un costo aproximado de 2 mil millones de euros semanales, cifra que representa el 1% del PIB comunitario. Pero en España la tasa de desempleo de los jóvenes de entre 15 a 24 años era al mes de octubre de 2001 de 48.9%, el más alto de la UE.



<sup>7</sup> Garea Fernando. (2012, 12 de abril). “El plan antifraude obligará a informar de las cuentas abiertas en el extranjero”. *El País*.

<sup>8</sup> Pérez Claudi. (2012, 4 de abril). “El BCE cree que los mercados esperan más reformas de los Gobiernos”. Bruselas, CET 381, *El País*.

<sup>9</sup> “Como bien decía Sen, una buena empresa es un bien público. Y, sin embargo, en España rara vez se ve al empresario como un aliado en la construcción de un mundo mejor, como el necesario compañero de viaje para llegar a Ítaca.

Es tiempo de escribir en la vida cotidiana el relato verídico de los empresarios excelentes, de los que sobresalen por sus buenas prácticas beneficiando a la sociedad. Y es tiempo de hacerlo porque las nuevas medidas gubernamentales han puesto en manos de las empresas una enorme responsabilidad, la de crear puestos de trabajo para quienes los necesitan para vivir.” Cortina Adela. (2012, 1 de abril). “La leyenda del empresario excelente”. CET, *El País*.



László Andor

Al respecto, el economista húngaro László Andor, eurocomisionado del Trabajo, Asuntos Sociales e Inclusión, señaló que:

Cinco millones de menores de 25 años están en paro, un millón más que antes de la crisis, y casi ocho de entre 15 y 24 años son "ninis" [...] la elevada tasa de desempleo española, más del doble de la media europea: "Es dramático, nos arriesgamos a perder una generación entera y tener que soportar un coste económico

y social sustancial, hay que poner freno a esta tendencia y dar esperanza a los jóvenes, que son nuestro futuro".<sup>10</sup>

Según los resultados de la Encuesta de Población Activa (EPA) que el Instituto Nacional de Estadística (INE) publicó el viernes 27 de enero, el total de parados en España alcanzó al cierre del 2011, la cifra récord de 5 millones 273 mil 600 personas, la cual representó el 22.85% de la población activa. Dentro de esa cifra se incluye la destrucción de 600 mil 600 puestos de trabajo, cifra que en 2010 ascendió a 237 mil 800 puestos de trabajo perdidos, "lo más grave de los datos facilitados por el INE apunta hacia el total de hogares destruidos por los efectos del desempleo. Se trata de aquellos en los que todos sus miembros activos están en paro, que aumentaron en 149 mil 800 en el trimestre y se situaron en 1 millón 575 mil, es decir, casi un millón 600 mil familias arruinadas por los efectos del paro."<sup>11</sup>

Por otra parte, José Salazar Xirinachs, director del Sector Empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), señaló que "estamos ante una crisis que puede llevar a una generación perdida o muy seriamente marcada" y que en el caso español el paro entre los jóvenes es ya un problema estructural.

Asimismo, el informe "Tendencias del Empleo Juvenil 2012", de la OIT, señala que la tasa mundial de desempleo juvenil será en 2012 del 12.7%, en tanto que la tasa de paro entre los jóvenes españoles es ya de 51.1%, según cifras de Eurostat, de marzo de 2012.<sup>12</sup>

### 3. TASA DE PARO JUVENIL (% población activa/octubre 2011)

PAÍS	Tasa de Paro
España	48.9 %
Grecia	45.1 %
Eslovaquia	31.3 %
Portugal	30.4 %
Irlanda	30.2 %
Letonia	29.8 %
Lituania	29.4 %
Italia	29.2 %
Bulgaria	27.2 %
Polonia	27.2 %
Francia	24.2 %
Hungría	23.1 %
Rumania	22.8 %
Chipre	22.7 %
Suecia	22.2 %
Gran Bretaña	21.9 %
Estonia	21.8 %
Finlandia	20.3 %
República Checa	18.8 %
Bélgica	17.7 %
Dinamarca	14.8 %
Luxemburgo	14.4 %
Croacia	13.3 %
Austria	9.1 %
Alemania	8.5 %
Holanda	8.2 %

Fuente: Diario "AVUI", del 21 de diciembre de 2011, elaborada con información estadística de Eurostat.

### 3. LA REFORMA LABORAL DEL GOBIERNO ESPAÑOL

La reforma del mercado de trabajo que el gobierno de Mariano Rajoy estableció mediante el Real decreto Ley 3/2012 el pasado 10 de febrero, tenía como uno de sus principales objetivos dotar de mayor competitividad a la economía española. Sin embargo, los análisis y discusiones sobre tal reforma se han centrado fundamentalmente en los efectos que afrontarán los trabajadores en cuanto al despido, ajustes de plantillas, y la flexibilización

<sup>10</sup> Página consultada: [aehe.net/noticias/actualidad/html.02/01/2012](http://aehe.net/noticias/actualidad/html.02/01/2012).

<sup>11</sup> Página consultada: [aehe.net/noticias/actualidad/html.27/01/2012](http://aehe.net/noticias/actualidad/html.27/01/2012).

<sup>12</sup> Ordóñez Isabel. (2012, 23 de mayo). "La tasa de paro juvenil en España cuadruplica la media mundial: es una "generación perdida", advierte OIT". Forum Libertas.com, diario digital.





de las condiciones salariales y de la jornada de trabajo, entre otros conceptos.

La discusión también se ha enfocado en dos objetivos específicos: la reducción de la dualidad del mercado de trabajo mediante la comparación parcial de los costes de despido entre contratos indefinidos y temporales; y las medidas urgentes para crear empleo mediante bonificaciones o incentivos a la contratación.

Esta reforma tiene dos grandes grupos de medidas bien diferenciadas: aquellas que se pueden “pesar, medir y contar” y las que no. Entre las primeras se encuentran un nuevo tipo de contrato indefinido con costes de despido improporcionado de 33 días por año trabajado con dos años de tope [...] También se puede medir, pesar y contar la objetivación de las causas del despido procedente, con costes de 20 días por año trabajado hasta un máximo de una anualidad, en función de la situación de las empresas (reducción de ingresos durante tres trimestres consecutivos o pérdidas durante dos), así como las bonificaciones e incentivos a la contratación.<sup>13</sup>

En primer lugar, se sostiene que la dualidad no podrá eliminarse por decreto, sino hasta que sean equiparables los costes de despido de todos los tipos de contrato; entonces, la temporalidad se habrá reducido a la estrictamente causal por interinato, obra y servicio; situación que no tiene por qué implicar indemnización por despido, salvo que así lo acuerden mutuamente la empresa y el trabajador, aunque convendría mantenerla para evitar el abuso en las figuras contractuales.

En segundo lugar se mantiene la tesis de que:

La contratación de trabajadores mediante incentivos sólo llevará a las empresas a marear a los trabajadores o a elegir a aquellos cuyo valor presente, incluida la bonificación, sea el más favorable. Ello excluirá a buenos trabajadores, efectivos o en potencia, a favor de trabajadores “normalizados” para cumplir los requisitos de los programas de incentivos. Pero no creará empleo neto *per se* si las empresas no tienen más demanda y crédito que en la actualidad. Los incentivos nunca han servido para crear empleo neto, sino para distorsionar la asigna-

ción de trabajadores a vacantes en función de su compatibilidad funcional, que es lo que importa para la productividad y competitividad de una empresa. Mejor hubiera sido ligar los incentivos al empleo a tiempo parcial.<sup>14</sup>

#### MARCO JURÍDICO MODIFICADO CON LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO DE ESPAÑA

- Ley del Estatuto de los Trabajadores, 1/1995, de 24 de marzo.
- Ley 14/1994.
- Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal.
- Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.
- Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de reforma del sistema de protección por desempleo.
- Ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.
- Ley General de Seguridad Social, 1/1994, de 20 de junio.
- Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, 5/2000, de 4 de agosto.
- Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social.
- Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.
- Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.
- Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo.
- Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.

Entre la polémica generada alrededor de esta reforma del mercado del trabajo se han propuesto diversas interpretaciones, argumentando posiciones a favor o en contra de los postulados del gobierno español, pero en general, en las interpretaciones o valoraciones empresariales es común encontrar las tesis siguientes:

<sup>13</sup> Herce José A. (2012, 14 de marzo). “La divisoria de aguas del mercado de trabajo”. *El País*.

<sup>14</sup> Idem.



## UNA INTERPRETACIÓN EMPRESARIAL DE LA REFORMA LABORAL ESPAÑOLA

- Este tipo de reformas no crean empleo a corto plazo, incluso pueden destruirlo si se aplican por una de sus vertientes más conflictivas, como la reducción de los costes del despido. Pero a medio y largo plazo sus efectos deben ser beneficiosos.
- Toda reforma estructural tiene, ineludiblemente, efectos temporales: un corto plazo conflictivo, al menos en potencia, y un mediano y largo plazo de amplias perspectivas, también en potencia. Pero todo ello colgado con alfileres.
- La posibilidad de realizar despidos por causas económicas, implicará necesariamente una reducción de las plantillas de trabajadores. Pero la eliminación de obstáculos al ajuste de las plantillas generará una recuperación más intensiva en empleo, que la que podría haberse logrado sin tal eliminación.
- La tasa de desempleo estructural de la economía española debió reducirse de inmediato. El problema es que esta tasa es inobservable, en cualquier caso, debe estar muy por debajo de la efectiva, que es la que observamos y nos afecta directamente. La tasa de desempleo estructural se manifestará más tarde, pero su reducción permitirá un crecimiento no inflacionario del empleo durante todo el ajuste, hasta alcanzar el pleno empleo.
- Las medidas de la reforma laboral que no se pueden pesar, medir o contar, se refieren a la flexibilidad interna que otorga a la empresa capacidad para desligarse de las cláusulas salariales de un convenio de rango superior, reformular la jornada de trabajo o la asignación funcional de los trabajadores. Esta nueva modalidad es la que hace la diferencia en muchas empresas y determina su verdadera competitividad, medida en costes o en un desempeño más productivo debido a la flexibilidad. Ello requiere una negociación a la escala de empresa, por lo que la figura del convenio de empresa adquiere especial importancia.
- La reforma laboral adoptada avanza decididamente hacia la máxima descentralización posible de la negociación colectiva, y tiene un enorme potencial para crear empleo a mediano y largo plazo.
- Los especialistas del mercado de trabajo coinciden en que los sistemas más centralizados y los más descentralizados de negociación colectiva son los que menores tasa de paro generan, en tanto que un sistema intermedio como el español, genera una mayor tasa de desempleo.
- El Banco de España presentó una simulación que atribuye una reducción significativa de la tasa de paro (de algo más de cuatro puntos porcentuales, desde un 20% inicial) en una economía que pasa de una negociación colectiva sectorial a una a escala de empresa al cabo de cuatro años, con todas las reservas respecto a la trasposición de estos resultados a la economía española; ello implicaría más de un millón de empleos netos adicionales a medio plazo.
- La reforma podría crear muchos cientos de miles de empleos a largo plazo, previo ajuste de plantillas, con plena claridad de las nuevas cláusulas contractuales y sin distorsiones en la asignación de trabajadores debido a las bonificaciones.
- Lo más extenuante sería que una interpretación equivocada del potencial de la reforma, que incendiara la *litigiosidad* en las empresas que, a su vez, llevara a la magistratura de trabajo a invalidar de hecho dicho potencial, se atravesara en el camino que esta reforma estructural debería recorrer sin cortapisas. En ello nos va precisamente la mejora de la competitividad de las empresas y de la economía española en su conjunto, el objetivo último de toda reforma estructural.
- En la encrucijada en la que se encuentra el futuro laboral y la competitividad de nuestra economía, nada sería peor que una fuerza inadecuada empujase la reforma por la vertiente problemática y que la negociación en la empresa se centrara en proteger los salarios, los horarios y las ocupaciones antes que en mantener y acrecentar un empleo remunerado con arreglo a su productividad, versatilidad y adaptabilidad a las cargas de trabajo.

Fuente: Herce José A. 14 de marzo de 2012. *El País*.



#### 4. LA REFORMA LABORAL VISTA DESDE LA ÓPTICA DE LOS DOS SINDICATOS

##### MAYORITARIOS

Ignacio Fernández Toxo y Cándido Méndez, secretarios generales de CCOO y UGT, respectivamente, sostienen que debido a que la reforma laboral rebaja el coste del despido, permite a los empresarios reducir salarios de forma unilateral, y por los cambios en la negociación colectiva, nunca como ahora ha habido tantos motivos para convocar una huelga general.

Según Fernández Toxo se trata de una reforma que toca todas las piezas del ordenamiento laboral de una manera desequilibrante y radical, y tiene un sesgo preocupante en relación con la negociación colectiva. Además, establece de manera evidente la individualización de las relaciones de trabajo e implica fundamentalmente una apuesta clara para que la economía española compita sólo con bajos salarios.

En la opinión de Cándido Méndez, la reforma modifica de una manera radical el modelo de convivencia en las empresas, desequilibrando la vida en ellas en favor del empresario, y si se suman los recortes, se llega a un escenario de regresión social sin precedentes.

Ante la pregunta de si 5.3 millones de parados, y 2.7 millones de empleos destruidos ¿no justifican una reforma laboral profunda? Ignacio Fernández Toxo contesta contundente:

Con esta crisis puede haber gente de buena fe que lo crea. Pero aquí ya tenemos un precedente. Había 4.3 millones de parados, cuando el anterior gobierno puso en marcha una reforma laboral [...] hay un millón más de parados. Eso demuestra que no eran las leyes laborales, era la economía, la ausencia de crecimiento. Ajustes para equilibrar las cuentas públicas, más reformas laborales que no van destinadas a facilitar la contratación sino el despido, lo que van a generar es más paro. No lo digo yo, lo afirmaba el presidente del gobierno cuando decía que la reforma por sí sola no va a crear empleo. Las reformas que necesita la economía española están en la fiscalidad y en el sistema financiero.<sup>15</sup>

Con relación a la propuesta de limitar el derecho constitucional de huelga y las demás figuras incor-

poradas en la reforma, Fernández Toxo sostiene lo siguiente:

Me preocupa la propuesta de CiU, que lo que busca es limitar el ejercicio del derecho de huelga, legalizar el cierre patronal y legalizar la figura del esquirol tanto interno como externo, y eso es lo que subyace en la propuesta: impedir el derecho legal de la huelga en sectores muy amplios de la economía de nuestro país. Mientras haya relaciones de trabajo, habrá conflicto. Y mientras haya conflicto, la huelga seguirá siendo un instrumento a utilizar con racionalidad. Es cierto que la sociedad se ha hecho más compleja y que los servicios dominan la economía, y además en un tejido de microempresas, donde la huelga es más complicada. Por eso la huelga va acompañada de manifestaciones, a las que es más fácil que la gente con dificultades pueda sumarse. Es verdad que el sindicalismo español debe buscar nuevas vías, pero no para canalizar el conflicto, sino para relacionarse con la gente tanto en el trabajo como fuera de él.<sup>16</sup>

Concluye señalando que hay en juego cosas más importantes que las relaciones laborales, como es el modelo social español que se encuentra amenazado. Sostiene que es imposible que el pueblo español absorba el impacto de un recorte de 60 mil millones de euros en 21 meses, que es lo que queda al gobierno hasta finales de 2013, sin un grave quebranto económico y social para el país.

#### 5. LA REFORMA VISTA DESDE OTRAS PERSPECTIVAS

Es importante señalar que también existen autores que tienen perfectamente claro que al eliminarse plazas de trabajo de manera masiva y al reducirse los salarios reales de forma acentuada, como es el caso, necesariamente se reduce la actividad productiva, y ante un menor ingreso de los trabajadores y de las familias, se contrae la demanda y el consumo de bienes y servicios, particularmente de los básicos, impactando de manera negativa el crecimiento del PIB; este escenario necesariamente lleva a cualquier economía a una recesión en el corto plazo. Tal es el caso de Juan L. González, quien escribe en *El País*, lo siguiente:

<sup>15</sup> Gómez Manuel V. (2012, 27 de marzo). "La gente nos dirá si asume con resignación la reforma y los recortes" CET 1914, *El País*.

<sup>16</sup> Idem.





La reforma laboral va a destruir puestos de trabajo y precarizar el empleo que sobreviva. Además va a acentuar la recesión económica. Esto último no sólo será una consecuencia indirecta de la reforma laboral, que al empobrecer a los trabajadores –en activo o en paro–, provocará una reducción de la demanda y por tanto de la actividad económica; sino también una consecuencia directa de medidas contenidas en la reforma laboral tan absurdas como que si una empresa tiene tres trimestres seguidos de reducción de beneficios o ventas, tendrá las puertas abiertas para el despido, la reducción de salarios y el incremento de la jornada laboral. ¿Qué empresa podrá resistirse a este aliciente para reducir su actividad? [...] cabe preguntarse ¿Se trata de una reforma absurda, o es que su verdadero objetivo es distinto de la creación de empleo y la recuperación económica, y es inconfesable?<sup>17</sup>

Es importante señalar que esta pregunta que plantea nuestro autor es realmente crucial. Se ha puesto usted a pensar alguna vez cuál es el verdadero y oculto objetivo de las llamadas reformas estructurales. El caso de Grecia y España ¿son realmente accidentales o generadas por descuidos o irresponsabilidades humanas? ¿O son eventos fríamente calculados y ejecutados por los dirigentes de los organismos internacionales, financieros y de otro tipo? Nosotros, en México, ya hemos vivido estas experiencias en varias ocasiones, sabemos de qué se trata; tal pareciera que nuestros países son laboratorios donde organizaciones supranacionales realizan experimentos con la humanidad con fines inconfesables. Sería conveniente que nos pusiéramos a pensar porqué todo en este mundo tiene que someterse a los intereses y a las leyes del gran capital, porqué las grandes organizaciones financieras están por encima de todo, de la vida de los seres humanos, y no hablo de una persona, de una ciudad, ni de un país, sino de toda la humanidad. Todo en el planeta, los bienes y servicios, los recursos naturales, todo, absolutamente todo, debe estar al servicio y para beneficio de la humanidad; pero podemos observar que en realidad nos hemos convertido en una especie de esclavos del gran capital.

Por último transcribimos parte de un artículo que el profesor de economía, Francisco Errasti, escribe consternado desde la Universidad de Navarra.

La reforma laboral por más que necesaria y urgente [...] por sí sola no va a crear empleo, no nos engañemos. Estas medidas van a acarrear un descenso del consumo, más cierre de empresas y una tasa mayor de paro si, al mismo tiempo, no se adoptan medidas de calado que impulsen la actividad económica [...] no observo nada en el horizonte que me permita ser menos pesimista. Palpo, por el contrario, el corazón de un organismo cansado que consume sus escasas reservas sin la capacidad de un impulso serio que le saque de su lamentable letargo.

Nuestra economía adolece de una falta de productividad que la hace especialmente vulnerable en un entorno competitivo, de mercados maduros y salarios elevados (respecto a esa escasa productividad). Si no existen medios que a corto plazo puedan mejorarla, quizá una medida eficaz sea la de bajar los salarios de todas las personas –por ejemplo el 10% y empezando por nuestros parlamentarios, ejecutivos, empleados de todas las empresas, públicas y privadas– dejando a salvo únicamente los salarios más bajos. A cambio, las empresas se podrían comprometer a crear el empleo equivalente al monto del descenso global que supone ese 10% de los salarios.

Todavía [...] el deterioro de nuestra economía no ha tocado fondo, las cosas pueden ir a peor –personalmente pienso que sucederá– y que no podemos seguir pensando que vamos a vivir como hasta ahora, al menos en bastantes años. Sencillamente hemos de hacernos a la idea de que nuestro nivel de vida tiene que bajar y de hecho ya lo ha hecho en los millones de personas a los que ha afectado la reforma del IRPF [...] Aceptar que somos más pobres y en conjunto viviremos algo peor [...] no es ningún desdoro, es aceptar la realidad y cuanto antes lo hagamos mejor.<sup>18</sup>

## 6. REFORMA O CONTRARREFORMA LABORAL

Una reforma laboral que reduce los salarios y elimina derechos de manera tan brutal, puede calificarse como una “derogación retroactiva del estado social” conquistado por lo trabajadores durante largos años de lucha sindical.

Muchas de las “reformas” de hoy, las de Rajoy y las de Zapatero anteriormente, suponen más bien cercenar algunos de esos derechos bási-

<sup>17</sup> González Juan L. (2012, 26 de marzo). “Una reforma que conduce a la recesión”. CET, *El País*.

<sup>18</sup> Errasti Francisco. (2012). “¿Nos bajamos todos el salario?”. *El País*.



cos. Limita, por ejemplo, el derecho al trabajo y a la vivienda, lo que a la postre lleva a romper la igualdad de los ciudadanos ante la ley, con el único y obsesivo fin de reducir el déficit. Así que hay reformas para avanzar y reformas para retroceder.<sup>19</sup>

El término “contrarreforma” es el nombre que se ha dado a la reacción de la iglesia católica contra la Reforma Protestante. Tuvo como punto de partida el Concilio de Trento (1545-63) e impulsó un vasto movimiento de renovación religiosa, basado en el retorno a los valores más tradicionales y conservadores, que tuvo gran repercusión cultural y política.

De acuerdo con ello, en términos políticos, el concepto contrarreforma se concibe como un retroceso, un retorno al pasado, a los valores antiguos, tradicionales, e implica un movimiento retrógrada, que nos obliga a retroceder, a volver al pasado. De acuerdo con ello, Enric Company sostiene lo siguiente:

Una de las características de la actual involución social en Europa es que los partidos y gobiernos que la llevan a cabo llaman también reformas a lo que, en realidad, son regresiones, un desandar lo andado, retornos a las condiciones legales y materiales que las políticas reformistas aplicadas durante más de medio siglo han dejado atrás. Eso que Mariano Rajoy y Artur Mas califican de reformas son, simplemente, contrarreformas. Todo lo que dicen reformar en realidad lo contrarreforman. Por esta razón sorprende que la izquierda se haya dejado arrebatar la palabra. Cuando, pese a votar contra ellas en los Parlamentos, también la izquierda denomina reformas a estas regresiones, está renunciando a definir de verdad lo que son. Si son regresiones ¿a qué viene llamarlas reformas? [...] en verdad, no son otra cosa que retrocesos en los derechos sociales, pura y simple aplicación de la agenda ideológica y económica neoliberal, puro y simple retorno del reaccionarismo que

siempre se opuso al progreso social: regresiones.<sup>20</sup>

En concordancia con ello, Adolfo Muñoz, secretario general de ELA, sostiene que la reforma laboral española representa un ataque salvaje a los trabajadores, a sus derechos laborales; y que dicha reforma es además, insensata e inhumana; y recordó que el “II Informe sobre el Comercio y el Desarrollo de 2011 de la ONU afirma que la economía mundial se dirige al abismo si los gobiernos insisten en aplicar políticas de ajuste. “Nos encontramos ante una ofensiva sin precedentes del poder económico. Los gobiernos ya han decidido que van a dárselo todo al poder financiero y a la gran empresa”<sup>21</sup>

Por otra parte los nacionalistas españoles consideran que la reforma sólo tiene como objetivo “facilitar el despido, desregular el mercado laboral e incrementar los beneficios empresariales a costa de rebajar salarios y precarizar las condiciones laborales”.<sup>22</sup>



Artur Mas

## 7. ALGUNAS CONSECUENCIAS DE LA REFORMA LABORAL Y DE LA CRISIS FINANCIERA DE ESPAÑA

En esta sección presentamos diferentes situaciones que nos muestran algunas de las consecuencias de la reforma laboral, que nos ilustran sobre la forma en que los trabajadores y las familias españolas están afrontando sus efectos. Por ejemplo, Rosa Montero escribe al respecto lo siguiente:

No hace falta ni que entre en vigor la reforma laboral para que a los empresarios españoles se les ocurran verdaderas virguerías picarescas. Por ejemplo: conozco a un chico que hace un mes fue contratado por una empresa de limpieza. A la semana le dijeron que firmara un alucinante documento de cese voluntario, sin fecha,

<sup>19</sup> Moreno Contreras Luis. (2012, 21 de marzo). “El nuevo “Reformismo” del siglo XXI”. CET, *El País*.

<sup>20</sup> Company Enric. (2012, 19 de marzo). “¿Reformas? No, regresiones”. CET 5, *El País*. Asimismo, este autor sostiene también lo siguiente: “La palabra contrarreforma tiene también su historia. La Reforma protestante, que tanto cambió la sociedad europea en el siglo XVI, bien pudiera ser calificada como una revolución. No solo porque forzó la renovación de los parámetros religiosos en una época en que política y religión estaban superpuestas, sino porque se asentó a través de guerras terribles. Su consolidación en buena parte de Europa provocó que la Iglesia católica emprendiera luego la Contrarreforma, que, esa sí, perseguía mantener vivo el poder de Roma y del Papa que la Reforma protestante había sacudido. De ahí que contrarreforma sea ahora un concepto particularmente adecuado para calificar las políticas de la derecha conservadora. Lo que ésta persigue no son reformas en el sentido de mejora de las condiciones de vida y de trabajo, sino la aplicación de la agenda neoliberal mediante la regresión a las condiciones anteriores al Estado de bienestar; es decir, a la eliminación de los límites a la codicia del capital”.

<sup>21</sup> Mingallón Luis. (2012, 19 de marzo). “ELA insiste en que la norma supone “un ataque salvaje” a los Trabajadores”. CET 3, *El País*.

<sup>22</sup> El País, Santiago de Compostela. (2012, 13 de marzo). “La CIG convoca a marchas en solitario en la huelga general”.



para poderlo despedir cuando quisieran. Como se negó a firmar, lo echaron en el acto. [...] una mujer de 60 años en paro a la que sólo le quedan cuatro meses de subsidio. En sus condiciones, acepta todos los trabajos que le ofrecen. Pero en los tres últimos la han contratado un lunes y la han despedido el viernes. Al lunes siguiente se apunta de nuevo en el paro, pero el fin de semana no se lo paga nadie. Y estamos hablando de economías críticas: esta mujer cobra 20 euros al día de subsidio, y si trabaja sólo cinco días, y gasta 6 euros de transporte al día, esa basura de empleo semanal le cuesta dinero. Sí, en España hay gente que vive con esa miseria y que depende de esos miserables que te despiden los viernes.<sup>23</sup>

Por otra parte, la Unión de sindicatos de trabajadores y trabajadoras de Andalucía (Ustea) está convocando a las mujeres a la huelga, informándoles que la reforma laboral las perjudicará todavía más a ellas, por su condición de mujeres.

Argumentan que de acuerdo con las nuevas modalidades de contratos, como los de formación o el contrato de periodo de prueba de un año, obligan a las mujeres a retrasar su maternidad ante la posibilidad de no encontrar empleo o ante el riesgo de ser despedidas; en tanto que otros tipos de contratos, como el establecido a tiempo parcial, ofrecen menos prestaciones sociales.

Según datos del sindicato, el 79% de los contratos a tiempo parcial se firma con mujeres, por lo que sus vidas y sus futuras pensiones enfrentarán serias limitaciones; además, la reforma acentúa aún más la brecha salarial entre ambos sexos, debido a que las horas extraordinarias se pagan, pero no cotizan a la seguridad social, y se han derogado los incentivos para los contratos por reincorporación de mujeres tras el permiso de maternidad.<sup>24</sup>

El 16 de marzo del año en curso, el Consejo de Ministros canceló la ayuda gubernamental denominada "fomento del alquiler", con lo cual quedó eliminado uno de los proyectos que inició el gobierno socialista, y que atendía una de las demandas sociales que más había crecido en los últimos 20 años.

El gobierno de Mariano Rajoy suprimió la Sociedad Pública del Alquiler tras siete años de existencia, así como la línea del ICO con la que se financiaba a las promotoras a cambio de que pusieran su *stock* en alquiler. Para entonces ya se había eliminado también la renta básica de emancipación.

Estas medidas de austeridad afectan principalmente a la población joven la que, por la movilidad territorial a la que cada vez obliga más el mercado laboral, era la que más accedía al mercado del alquiler. Ahora, con la nueva reforma laboral y la volatilidad de los contratos de trabajo, tal movilidad territorial tiende a ser aún más frecuente, pero ahora los jóvenes no contarán con ningún apoyo gubernamental para el concepto de alquiler de vivienda, lo cual constituye otra afectación más a este sector de la población.<sup>25</sup>

La reforma laboral establece, por otra parte, que ante la simple circunstancia de que una empresa registre tres trimestres con pérdidas, se pondrá a disposición de los empresarios un procedimiento "simplificado" para que pueda despedir a sus trabajadores. Todo ello sin defensa alguna para los afectados, y sin importar que los trabajadores no tengan responsabilidad alguna en las decisiones o acciones que producen esas pérdidas.<sup>26</sup>

La reforma laboral también ha repercutido en la Iglesia, la cual, lamentablemente, frente a cualquier problema social, se alía a los intereses del gran capital. Tal es el caso del cardenal Rouco, el cual ha considerado improcedente la difusión de los comunicados de HOAC y JOC, mediante los cuales estas organizaciones católicas se oponían a la reforma laboral.

La jerarquía católica ha ido vaciando de contenido el Concilio Vaticano II y está consiguiendo que, a los ojos de la sociedad, exista un alineamiento completo de la Iglesia con la derecha política y el poder económico. Llena sus documentos oficiales de cantos a la justicia, a la dignidad del trabajo y el apoyo a las familias y se desmarca de cualquier movimiento que, desde su seno, se enfrente a las políticas de los poderes con los que ella se alía.

Es una contradicción proclamar que se está a favor de la familia cuando se está conforme con

<sup>23</sup> Montero Rosa. (2012, 27 de marzo). "Picaresca". CET. *El País*.

<sup>24</sup> *El País*, Sevilla. (2012, 23 de marzo). "Un frente común contra los recortes".

<sup>25</sup> Carrascosa David. (2012, 23 de marzo). "Políticas de alquiler y reforma laboral". CET. *El País*.

<sup>26</sup> Agulló Sánchez Elche Francisco Vicente. (2012, 22 de marzo). "Ciudadanos frente al Gobierno". CET. *El País*.





una ley que precariza el trabajo que la mantiene y atenta contra la dignidad de los que la forman. En una sociedad cada vez más desigual y superdotada al poder del dinero no podemos dejar de interrogarnos acerca de la incongruencia que muestran tantas intervenciones de los dirigentes de la Conferencia Episcopal Española.<sup>27</sup>

El magistrado del Tribunal Superior, Luis Fernando de Castro, al participar en una jornada explicativa de la reforma laboral, realizada en Pontevedra, para ilustrar los efectos de tal reforma sobre los trabajadores, dijo que si la de Zapatero en 2010 fue una ley Tunguska contra las relaciones laborales en cuanto a despidos colectivos y otras medidas, ahora con la nueva reforma se daba una vuelta de tuerca más a esa ley del año anterior.

Se refirió al argumento de PP y patronal de que era necesario rebajar el número de días en las indemnizaciones por despido para equipararse con otros países europeos. “En Dinamarca tienen un despido sin causa y la indemnización es muy reducida, porque se considera que el cobro del desempleo lo compensa. Supongo que no tiene una tasa de paro como la nuestra, porque aquí el despido a partir de cierta edad supone que te aboquen a la indignancia o bien a los subsidios.”<sup>28</sup>

El líder popular Alberto Fernández Díaz ha exigido medidas sociales urgentes para poner fin a las listas de espera en los comedores sociales, y ha señalado que:

Teniendo en cuenta que muchísima gente en Barcelona no tiene recursos para poder comer a diario, no podemos permitir que haya comedores sociales que insten a los ciudadanos solicitantes a volver incluso 23 días más tarde para poder ofrecerles un plato de comida. [...] el Ayuntamiento no tiene plazas suficientes para dar respuesta a la demanda de los comedores sociales, por lo que debe mejorar la cobertura de estos y convenir más plazas con entida-

des sociales que puedan ofrecer este servicio”. [...] Desgraciadamente a consecuencia de la situación económica, cada vez son más las familias que pierden su hogar, que no pueden llegar a final de mes, y que incluso demandan ayuda en servicios básicos como higiene o alimentación”.<sup>29</sup>



## 8. COMENTARIOS FINALES

En las primeras páginas señalamos los riesgos y los riesgos extremos que afronta la economía mundial; entre ellos ubicábamos el posible recrudescimiento de la crisis de la zona del euro, particularmente la suspensión de pagos o la salida desordenada de uno de sus países miembros, lo cual tendría como consecuencias potenciales tanto el riesgo de contagio de otros países, así como el pánico generalizado de los mercados financieros; ante tal escenario no se puede descartar la eventual ruptura de la zona del euro. En este contexto, es hoy España la que está en el centro de la atención mundial.

España se ha convertido en el eje de la inquietud económica mundial del momento. Tanto que la situación española fue uno de los asuntos centrales de la videoconferencia que mantuvieron el miércoles Barack Obama, Merkel, Francois Hollande y Mario Monti, según los diarios italianos *La Stampa* y *Corriere della Sera*. De hecho, la vicepresidenta [de España] está en Washington buscando apoyos del gobierno de EU y del FMI –aunque el motivo original del viaje es invitación al **club Bilderberg**, al que ya asistió el año pasado Dolores de Cospedal–. Por primera vez, no ejercerá hoy de portavoz del gobierno. Le sustituirá Cristóbal Montoro, que intentará al fin vender una buena noticia: el sistema –no son hispanobonos– para avalar las deudas autonómicas y evitar el bloqueo financiero de las autonomías.”<sup>30</sup>

Soraya Sáenz de Santamaría, vicepresidenta del gobierno español, se encuentra desde el jueves 31 de mayo en Washington en donde se entrevistó

<sup>27</sup> Vives Martínez María Asunción. (2012, 25 de marzo). “El cardenal Rouco y la reforma laboral”. CET, *El País*.

<sup>28</sup> Honorato Víctor. (2012, 14 de marzo). “Un juez del Superior tilda la reforma laboral de “cataclismo”. CET9, *El País*. En el mismo artículo se señala que: “La explosión de Tunguska en Rusia fue un cataclismo de origen controvertido que destruyó 2.000 kilómetros cuadrados de estepa siberiana en 1908. Las últimas hipótesis consideran que fue provocada por un cometa de hielo que pasó muy cerca de la Tierra, aunque también se ha asociado al impacto de un meteorito.”

<sup>29</sup> Página Web del Partido Popular de Cataluña, consultada el 24 de abril de 2012.

<sup>30</sup> Cué Carlos E. (2012, 31 de mayo). “Rajoy llama a Merkel y se aferra a su apoyo mientras la presión crece”. CET412. *El País*. Un asunto de suma importancia radica en investigar qué papel está jugando el Club Bilderberg en todo este drama europeo; tema que lamentablemente en nuestro país aún no llama la atención, por lo que aún no contamos con investigaciones serias de especialistas o académicos al respecto.



Angela Merkel

con Christine Lagarde, directora gerente del FMI, según se dijo para evaluar la situación económica de su país y de la zona del euro. Esta última informó que no se está trabajando en ningún plan de rescate financiero, y que no han recibido ninguna demanda de España al respecto. Sin embargo, Soraya Sáenz también se reunió con Timothy Geithner, según informó, para analizar la posibilidad de que los bancos españoles y europeos puedan acudir directamente al fondo de rescate europeo cuando lo requieran.

Lo que España pretende es que los bancos europeos con problemas financieros puedan acudir a obtener fondos, “sin la intervención de los gobiernos de los países, y sin condicionamientos”; situación que ningún organismo financiero internacional aceptará, y a lo que coincidentemente, se opone Angela Merkel. No obstante ello, *The Wall Street Journal* da por hecho que el FMI ya está trabajando en un plan de rescate financiero para España:

El FMI estudia un plan de rescate para España en caso de que el país no logre recaudar los 19 mil millones de euros que necesita para sacar a flote a Bankia, el tercer banco español por activos, revelaron fuentes al tanto. Según una de estas personas, un rescate para España podría alcanzar los 300 mil millones de euros. El Fondo negó que esté trazando un plan o que el gobierno haya pedido su ayuda. Madrid, que sólo tiene cerca de 12 mil millones de euros en caja para el rescate, señaló que tiene por lo menos hasta octubre para recaudar el dinero.<sup>31</sup>

Mientras tanto, en Europa se ha informado que el ministro alemán de Finanzas, Wolfgang Schäuble, ha estado presionando al titular español de Economía, Luis de Guindos, para que el gobierno de España recurra al fondo de rescate europeo, ante la duda de que ellos puedan salir por sí mismos de la crisis en que se encuentran. La Revista alemana *Der Spiegel* sostiene que:

Merkel y Schäuble presionan a España para que recurra al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEFF), ante el peligro cada vez mayor de un contagio a otros países del sur de Europa, en caso de un posible abandono de Grecia de la zona euro. El propósito del equipo de Mer-

kel es que España sanee por esta vía su banca, vistas las dificultades con que topa para financiarse en los mercados, y a intereses cada vez más altos, que en la semana pasada alcanzaron niveles de 6.7%. Berlín rechaza tajantemente la posibilidad de una ayuda directa del fondo de rescate a la banca, sin pasar por los gobiernos, en este caso el español, contrariamente a las opiniones expresadas en esa dirección desde el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Europea.<sup>32</sup>

Este es un problema de fondo, la posibilidad de un rescate financiero a la banca, sin condicionamientos y sin la intervención del gobierno, planteamiento insólito del gobierno español en el actual sistema financiero internacional. Pero hay aún otro problema de mayor gravedad.

Cuando España se planteó la entrada en el euro, los economistas del Banco de España se pusieron a trabajar con diversas hipótesis sobre los problemas que podría afrontar la economía española dentro de la unión monetaria. En una de aquellas reuniones, el jefe del servicio de estudios, José Luis Malo de Molina, concluyó: “Todos los problemas se pueden superar, mejor o peor, salvo si se rompe el mercado interbancario”. Una referencia muy concreta. “Pues eso es justamente lo que está sucediendo ahora”, dice hoy uno de aquellos economistas. Las alarmas han saltado: el interbancario está cerrado desde hace meses, la salida de capitales del euro se acelera, los ahorradores retiran depósitos, el crédito se nacionaliza. El euro hace agua. La base del sistema es el mercado interbancario y hace meses que está cerrado. En él los bancos se prestan dinero unos a otros a un plazo, la mayoría a un día o una semana, como máximo. Los bancos europeos hace mucho que han dejado de prestarse dinero.<sup>33</sup>

La situación es evidente, existe una gran desconfianza e incertidumbre entre los bancos, lo cual ha obligado al BCE a cerrar las válvulas del flujo financiero, lo que significa el cierre total del sistema interbancario. Esta situación a su vez ha provocado un retroceso en la integración financiera de la región; la incertidumbre y la persistencia de la crisis financiera europea es responsable de la renacio-

<sup>31</sup> Columna What's News.- Internacional. (2012, 1 de junio). “The Wall Street Journal Americas”. Tomado del periódico “Reforma”, del 1° de junio de 2012, p. 6.

<sup>32</sup> *El País*. (2012, 2 de junio). “Alemania presionó para que España recurra a fondo de rescate”.

<sup>33</sup> González Alicia. (2012, 3 de junio). “La eurozona se resquebraja”. CET.- *El País*.



nalización parcial de importantes segmentos del mercado financiero, situación que no es compatible con la supuesta unión monetaria de la zona del euro. De ahí que los analistas financieros hablen ya de la “balcanización de la banca europea”. “La libre circulación de capitales es uno de los principios fundacionales no sólo de la unión monetaria sino de la propia Unión Europea en sus orígenes, el mercado común. Pero en los últimos meses, y más en las últimas semanas, ese libre movimiento de capitales no se está cumpliendo y ello pone en riesgo el futuro del euro.”<sup>34</sup>

Pero también es importante señalar que la fuga de capitales, especialmente las salidas de las inversiones de extranjeros, han sido compensadas con los flujos financieros del eurosistema, es decir, que tanto en España como en Italia, los bancos han utilizado los recursos proporcionados por el BCE, mediante las subastas de diciembre de 2011 y enero de 2012, para cubrir esas salidas de capitales externos, así como para garantizar el financiamiento de sus Estados; esta situación agrava aún más los vínculos entre la crisis bancaria y la crisis soberana.

Hay que recordar que la crisis española empezó con una crisis inmobiliaria que se originó en Estados Unidos, la cual generó una recesión económica, la que a su vez ha generado una crisis bancaria que se mueve en este remolino de conflictos. Ante este escenario, el rescate financiero de España es ya inevitable.

Ante esta compleja situación, a la que sólo le falta una “corrida bancaria”, esto es, un retiro generalizado de depósitos por parte de los cuentahabientes, causada por una ola de pánico, surge la propuesta de establecer los controles de capitales, esto es el control de las cuentas bancarias en la eurozona.

Por otra parte, las autoridades financieras europeas dirigidas por Mario Draghi, presidente del BCE, plantean la creación de una unión bancaria, con un supervisor único, así como un fondo de ga-

rantía de depósitos y un mecanismo que permita apoyar directamente a los bancos de la eurozona que afronten problemas de liquidez.

Pero la tragedia griega es aún un problema no resuelto, para el cual, por ciento, todas las empresas transnacionales y todos los gobiernos de la eurozona se están preparando.

La pregunta en el caso de Grecia no es si va a abandonar el euro, sino cuando. Es algo inevitable [...] Analistas e inversores de todo el mundo tienen marcado en su calendario la fecha del 17 de junio, cuando Grecia volverá a celebrar elecciones generales y de cuyo resultado depende mucho el futuro del país en la moneda única. “Incluso si tiene lugar un evento sistémico, las pérdidas relacionadas con la exposición a Grecia serían manejables. Sin embargo, el principal riesgo procedería de un contagio a otras economías. El miedo al contagio es el principal temor entre los inversores, que la posibilidad de una salida de Grecia del euro precipite la huida de depósitos de los bancos, algo que cuando se desata es difícil de frenar. “La señal de alarma de la situación en la eurozona sería una retirada masiva de depósitos, no solo en Grecia sino también en el resto de los países por una desconfianza general hacia el sistema financiero y temor al contagio. Es un episodio que potencialmente puede ocurrir tras las elecciones de Grecia el 17 de junio”...<sup>35</sup>

El 17 de junio es una fecha clave para la economía de la eurozona, pero también lo será el día en que España se rinda ante las circunstancias y solicite su rescate financiero; todos en el mundo se están preparando para esos eventos. México es un país que tiene fuertes vínculos financieros particularmente con España, y es a través de esta vía por la cual podríamos resultar afectados, por ello debemos tomar las medidas preventivas necesarias, aunque cada día queda menos tiempo para ello, y el espacio para instrumentar políticas fiscales o monetarias contracíclicas es ahora mucho menor.

<sup>34</sup> Idem. “Un directivo del banco italiano (Unicredit), explicaba hace poco las consecuencias que esa nacionalización del crédito tiene para el día a día de una entidad como Unicredit, con el 57% de su negocio fuera de Italia. “Donde mejor se ven las consecuencias de esa ruptura del mercado es en el Tirol del Sur, una región del noreste de Italia limítrofe con Austria. Las oficinas tienen que cobrar unos tipos de interés muy superiores a los clientes italianos frente a los austriacos, que muchas veces viven en el pueblo de al lado”. Es lo que algunos analistas han denominado la balcanización bancaria europea. “Incluso si la zona euro sobrevive, el mercado único financiero puede que no lo haga.”

<sup>35</sup> Idem.



# La protección de los Defensores de los Derechos Humanos y Periodistas en México



Teresa Libertad **Ganado Guevara**

Investigadora de la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado.

## 1. RESUMEN

El pasado 30 de abril de 2012 fue enviada al Ejecutivo federal, para los efectos constitucionales correspondientes, la Ley para la protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Con la aprobación de dicha ley por parte del Congreso mexicano, se crea un mecanismo de salvaguarda que obliga al Estado a defender y proteger los derechos humanos que componen la libertad de expresión, de asociación, además de amparar la posibilidad individual o colectiva de la defensa de los derechos humanos.

## 2. INTRODUCCIÓN

El trabajo realizado por los periodistas y defensores de los derechos humanos en nuestro país se ha visto notablemente afectado por el contexto en que realizan sus actividades. Amenazas, detenciones arbitrarias, intimidaciones y asesinatos son los riesgos a los que se enfrentan cotidianamente quienes contribuyen a fortalecer un Estado democrático y el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

De acuerdo con lo establecido por diversos instrumentos internacionales, todos los Estados tienen la obligación de garantizar los derechos humanos y brindar un entorno libre y seguro para el ejercicio periodístico.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), han formulado diversas recomendaciones a nuestro país a fin de que se establezca un mecanismo nacional de protección que cuente con facultades de prevención, protección e investigación, que tenga como principal objetivo defender y salvaguardar a los periodistas y defensores de los derechos humanos que se encuentren en situación de sufrir daños contra su vida, integridad física y libertad.

Bajo estas circunstancias, el Senado de la República, con la participación de diversos representantes de organizaciones civiles, impulsó la Ley para la protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas que, conjugado con el marco jurídico internacional y nacional en la materia, pretende crear un sustento legal que confiera la permanencia y obligatoriedad a fin de proteger a todo individuo, grupo u organización



que se dedique a promover y defender los derechos humanos, así como la defensa y promoción de la libertad de expresión.

Sin embargo, en paralelo con el contexto nacional de las gravísimas violaciones de los derechos humanos por el que atraviesa nuestro país, es necesario cuestionar si la creación de dicho mecanismo es el adecuado para la protección eficaz de la labor de los periodistas y defensores de los derechos humanos.

En esta tesitura, si bien el Senado de la República ha impulsado reformas fundamentales en materia de derechos humanos, dichas modificaciones resultan limitadas si persiste la impunidad en los sistemas de impartición de justicia en México.

### **3. LA DEFENSA DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE LOS DERECHOS HUMANOS: UN CONFLICTO MANIFIESTO**

La libertad de expresión es un “derecho humano individual, un elemento esencial para la construcción de sociedades democráticas y una herramienta clave para el ejercicio y respeto de otros derechos y libertades.” (Castilla Juárez: 2011) Implica tanto el derecho con el que cuenta cada persona para expresar sus propios pensamientos e ideas, mismas que de acuerdo al artículo sexto de nuestra carta magna, no serán objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa. También incluye el derecho de la sociedad a recibir cualquier información, noticias y conocer los puntos de vista de otro sin que ninguna ley o autoridad pueda establecer la previa censura, ni coartar la libertad de imprenta.

En este sentido, cualquier presión o amenaza encaminada a impedir o coaccionar el ejercicio libre del derecho a difundir información y opiniones, son incompatibles con la libertad de expresión.

De acuerdo con el Informe emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en conjunto con la ONU, el pleno goce de la libertad de expresión en México enfrenta graves y diversos obstáculos entre los que destacan los asesinatos de periodistas y otros gravísimos actos de violencia contra quienes difunden información, ideas y opiniones, y la impunidad generalizada en estos casos.<sup>1</sup>

Asimismo, dicho informe señala que en los últimos años la mayor parte de los asesinatos, desapariciones y secuestros de periodistas se concentran en entidades federativas que cuentan con fuerte presencia del crimen organizado, incluyendo, entre otros, a los estados de Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas. En algunos de dichos estados hay comunidades totalmente silenciadas por el efecto paralizante que genera el clima de violencia e impunidad.

Entre los muchos asesinatos que permanecen impunes, el Relator Especial recibió información sobre los casos de:

- Rafael Villafuerte Aguilar, director del periódico *La Razón*, en diciembre de 2003.
- Gregorio Rodríguez Hernández, reportero de *El Debate*, en noviembre de 2004.
- Bradley Will, reportero independiente, en octubre de 2006.
- Amado Ramírez, corresponsal de Televisa, en abril de 2007.
- Teresa Bautista Merino y Felicitas Martínez Sánchez, radiolocatoras comunitarias, en abril de 2008.
- Selene Hernández, periodista del Estado de México; apareció ahorcada en un hotel en 2008. Sobre este caso no se ha realizado investigación alguna.
- Armando Rodríguez Carreón, reportero de *El Diario de Juárez*, en noviembre de 2008.
- Eliseo Barrón Hernández, reportero y fotógrafo del diario *La Opinión de Torreón*, del Grupo Multimedios, en mayo de 2009.
- Valentín Valdés Espinosa, reportero de *Zócalo de Saltillo*, el 8 de enero de 2010 en Coahuila.
- José Luis Romero, periodista del noticiero radial *Línea Directa*, cuyo cuerpo apareció el 16 de enero de 2010 en Tamaulipas.
- Jorge Ochoa Martínez, asesinado el 29 de enero de 2010 en Guerrero (Causa Penal número 47-1/10).
- Jorge Rábago Valdez, asesinado el 2 de marzo de 2010 en Tamaulipas;
- Elvira Hernández Galeana y Juan Francisco Rodríguez Ríos, asesinados el 28 de



<sup>1</sup> Véase: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20Observaciones%20Preliminares%20sobre%20visita%20oficial%20a%20México%20\(2010\).pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20Observaciones%20Preliminares%20sobre%20visita%20oficial%20a%20México%20(2010).pdf)



junio de 2010 en Guerrero (Causa Penal número 182/II/2010).

- Hugo Alfredo Olivera, asesinado el 6 de julio de 2010 en Michoacán.
- Guillermo Alcaraz Trejo, acribillado el 10 de julio de 2010 en Chihuahua.
- Marco Aurelio Martínez Tijerina, quien apareció muerto el 10 de julio de 2010 en Montemorelos, Nuevo León.

Este contexto social y de violencia que viven los periodistas, no es ajeno a las personas y grupos que realizan acciones a favor de la promoción y defensa de los derechos humanos que se caracterizan por realizar funciones encaminadas a:

- Difundir información con la finalidad de fomentar la cultura de derechos humanos.
- Denunciar alguna violación o una práctica sistemática de violaciones a los derechos humanos.
- Documentar e investigar casos en que haya tenido lugar una violación a los derechos humanos.
- Dar seguimiento a los avances o retrocesos en políticas públicas, legislación y otros elementos que constituyen la política del Estado en materia de derechos humanos.

De acuerdo con la nota periodística publicada por *La Jornada*, representantes de las organizaciones civiles “Hasta Encontrarlos” y del “Comité Cerezo México”, señalaron que en el transcurso de los últimos doce meses han desaparecido 30 defensores de derechos humanos, lo que representa un aumento considerable, tomando en cuenta que esta misma cantidad se había presentado pero a lo largo de los cinco años anteriores. El comunicado de prensa destaca que, a pesar de la gravedad de las crisis de derechos humanos que se vive en México, las autoridades siguen haciendo caso omiso de los reclamos de las víctimas. Por otra parte, señala que los avances legales para investigar los casos de desaparición forzada han sido nulos debido a la falta de voluntad política del gobierno y a la cadena de impunidad.

Asimismo, el informe especial sobre la situación de las y los defensores de los derechos humanos en México, emitido por la CNDH en Julio de 2011,

destaca que de 2005 al 2009, se recibieron en promedio 21 expedientes por año, mientras que en 2010 se registraron en total 48 expedientes, lo que implica un incremento del 128%.

Dicho informe señala que las entidades federativas donde se presentaron más quejas fueron los estados de Jalisco, Distrito Federal, Chiapas, Oaxaca y Chihuahua.

“Los derechos humanos más comúnmente señalados como vulnerados son los derechos a la vida, a la integridad, seguridad y libertad personal, debido proceso y garantías judiciales, así como libertad de expresión e infamación, derecho de reunión, libertad de asociación, honra y privacidad, por hechos consistentes en intimidación, amenazas, integración irregular o deficiente de la averiguación previa y dilación en la procuración de justicia, privación de la vida, detenciones arbitrarias y cateos ilegales, uso arbitrario de la fuerza pública, así como la prestación indebida del servicio público”.<sup>2</sup>

#### 4. MARCO CONCEPTUAL DE LA PROTECCIÓN DE PERIODISTAS Y DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA NORMATIVIDAD INTERNACIONAL

##### Defensores de los derechos humanos

El 9 de diciembre de 1998, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se aprobó “*La Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger en los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas*”, el cual constituye el primer instrumento de carácter internacional en definir oficialmente la defensa de los derechos humanos como un derecho en sí mismo.

En dicha declaración se reconoce expresamente que toda persona tiene derecho individual o colectivo para promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacionales e internacionales.

El artículo segundo señala la responsabilidad y deber primordial de los Estados de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, adoptando

<sup>2</sup> Véase: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Index/20110706.pdf>



las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas, para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente pueda disfrutar de la práctica de todos los derechos y libertades.<sup>3</sup>

Si bien la declaración sobre defensores no es un tratado internacional, como señala Castilla Juárez “La fuerza que se les ha atribuido como elemento de interpretación de los tratados internacionales respecto de los derechos de los defensores ha sido trascendental en la protección que internacionalmente se les brinda y ha servido como elemento inspirador para la creación de mecanismos de carácter universal y regional especializados en la protección internacional a defensores y defensoras de los derechos humanos”.

En este sentido, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas solicitó al Secretario General de la ONU el nombramiento de un Relator Especial sobre la situación de los Defensores de los Derechos Humanos, que dentro de sus funciones destacan las siguientes:

- Recabar, recibir y examinar información, así como responder a la misma respecto a la situación de las y los defensores de los derechos humanos.
- Cooperar y sostener diálogos con los gobiernos y otros agentes interesados en la promoción y aplicación efectiva de la Declaración.
- Recomendar estrategias eficaces para proteger mejor los defensores de los derechos humanos y seguir el cumplimiento de las recomendaciones.

En Agosto del año 2000 se nombró a Hila Jilani representante especial sobre la situación de defensores, creándose así el primer mecanismo internacional especializado en la protección de defensores y defensoras de los derechos humanos (Castilla Juárez: 2011).

A nivel regional, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de los Derechos Hum-

nos (CIDH), a fin de dar seguimiento a la situación de las y los defensores, en 2001 creó la Unidad de protección a los Defensores de los Derechos Humanos, y en marzo de 2011 el pleno de la CIDH decidió crear la Relatoría sobre Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos.

Entre los mecanismos utilizados por la CIDH para la protección de los defensores de los derechos humanos, se encuentran los siguientes:

- Solicitudes de información a los Estados.
- Comunicados de Prensa.
- Celebración de audiencias públicas.
- Elaboración de Informes sobre la situación de los defensores y las defensoras de los derechos humanos.
- Adopción de medidas cautelares y solicitud de medidas provisionales a la Corte Interamericana.<sup>4</sup>

## 5. MECANISMOS DE PROTECCIÓN EN MATERIA INTERNACIONAL PARA LOS PERIODISTAS

La Convención Americana sobre los Derechos Humanos, en su artículo 13, protege la libertad de expresión y pensamiento, sin que pueda ser objeto previo de censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley.

En virtud del artículo 1 de la Convención, los Estados parte se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Asimismo, de conformidad con el artículo 44 de la Convención aludida, cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la CIDH peticiones que contengan denuncias o quejas por viola-

<sup>3</sup> Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, (en línea) [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/ARRES.53.144.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/ARRES.53.144.Sp?OpenDocument)

<sup>4</sup> Cabe destacar que nuestro país es Estado Parte de la Convención Americana desde 1981 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos el 16 de Diciembre de 1998. En este sentido, los Defensores de los Derechos humanos y periodistas cuentan con un mecanismo de protección a través de las medidas cautelares y provisionales que solicite la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado Mexicano, para evitar daños irreparables a las personas.





ciones a los derechos humanos consagrados en la Convención por un Estado parte.

Para una mejor interpretación del citado artículo 13, la CIDH desarrolló la *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*, además de establecer un marco jurídico que regule la efectiva protección de la libertad de expresión.

En el principio 9 de la Declaración aludida, se condena la agresión en contra de los periodistas, la cual viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión:

#### Principio 9

El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.

Con la finalidad de promover el pleno respeto del derecho a libertad de expresión e información, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos creó la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, la cual tiene como mandato general la realización de actividades de protección y promoción del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, destacando las siguientes funciones:

Asesorar a la CIDH en la evaluación de casos y solicitudes de medidas cautelares, así como en la preparación de informes.

Realizar actividades de promoción y educación en materia del derecho a la libertad de pensamiento y expresión.

Realizar informes específicos y temáticos.

Promover la adopción de medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.<sup>5</sup>

## 6. RECOMENDACIONES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

En el marco de los distintos informes y comunicados realizados por las agencias especializadas de la ONU y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos anteriormente señalados, se han emitido diversas recomendaciones a fin de garantizar la protección de los periodistas y de quienes defienden los derechos humanos en nuestro país.

Respecto a los defensores de los derechos humanos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México ha emitido las siguientes recomendaciones.

- Estructurar medidas para atender la violencia sistemática y violación a los derechos humanos de los defensores.
- Reconocer públicamente la importancia de la labor de los defensores de derechos humanos y las Organizaciones No Gubernamentales en la protección de los derechos humanos en México.
- Investigar los casos de ataque, violencia contra los defensores de derechos humanos para procesar a los perpetradores.
- Garantizar que los delitos y violaciones cometidos en contra de los defensores de derechos humanos sean investigados y perseguidos, y aquellos que fueran responsables sean debidamente castigados; que las quejas sobre ataques, hostigamiento e intimidación de defensores de derechos humanos tengan una pronta respuesta y les sean otorgadas medidas precautorias con el fin de proteger la integridad de los defensores.
- Mejorar la efectividad de las medidas precautorias para proteger a los defensores de derechos humanos incluyendo la adopción de estrategias de prevención en el ámbito federal y estatal para prevenir ataques y proteger la vida y la integridad psicológica de los defensores y garantizar que esos programas tengan suficientes recursos económicos y compromiso político para garantizar su cumplimiento.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Véase: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/mandato/default.asp>

<sup>6</sup> Recomendaciones realizadas en el Informe "Defender los Derechos Humanos: Entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México". México, 2009 (En línea) <http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>



Asimismo, el Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, presentado por la CIDH en diciembre de 2011 formula recomendaciones dentro de las que destacan las siguientes:

- Adoptar las medidas correspondientes para reconocer jurídicamente el derecho a defender los derechos humanos y difundir su contenido en los sectores gubernamental, educativo y social.
- Instruir a sus autoridades para que desde el más alto nivel, se generen espacios de diálogo abierto con las organizaciones de derechos humanos para conocer tanto sus opiniones acerca de las políticas públicas como los problemas que les aquejan.
- Proteger a defensoras y defensores cuando se encuentren en riesgo su vida e integridad personal, adoptando una estrategia efectiva y garantizar que el personal que participa en los esquemas de seguridad sea designado con la participación y concertación de los beneficiarios, de tal manera que les genere confianza.
- Asignar recursos humanos, presupuestarios y logísticos, así como adecuar el orden normativo interno para implementar las medidas de protección solicitadas por la Comisión o la Corte Interamericana a efecto de proteger la vida y la integridad física de las defensoras y defensores.
- Asegurar que el procedimiento de inscripción de organizaciones de derechos humanos en los registros públicos no impedirá la labor de éstas y que éste tendrá un efecto declarativo y no constitutivo. Los Estados deben garantizar que el registro de las organizaciones se tramitará de manera rápida y que se exigirá solamente los documentos necesarios para obtener la información adecuada a los fines del registro. Las leyes nacionales deben establecer con claridad los plazos máximos para que las autoridades estatales respondan a las solicitudes de registro.
- Empezar, como política pública, la lucha contra la impunidad de las violaciones a los derechos de las defensoras y

defensores de derechos humanos, a través de investigaciones exhaustivas e independientes sobre los ataques sufridos por las defensoras y defensores de derechos humanos logrando se sancionen a sus autores materiales e intelectuales.

- Fortalecer los mecanismos de administración de justicia y garantizar la independencia e imparcialidad de los operadores de justicia, condiciones necesarias para el cumplimiento de su función de investigar, procesar y sancionar a quienes atentan contra los derechos humanos.<sup>7</sup>

Sobre la libertad de expresión en México, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado lo siguiente:

- Reconocer, desde las más altas esferas del Estado, la legitimidad y el valor de la labor periodística, y condenar las agresiones cometidas como represalia al ejercicio de la libertad de expresión.
- Recopilar estadísticas criminalísticas detalladas y desagregadas sobre la violencia contra periodistas y la persecución penal de estos crímenes.
- Fortalecer a la Fiscalía Especial para la Atención a Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión de la Procuraduría General de la República y a los órganos locales de procuración y administración de justicia. Especialmente, se recomienda adoptar las reformas necesarias para permitir el ejercicio de la jurisdicción federal sobre los delitos contra la libertad de expresión, y garantizar que las posibles violaciones de este derecho sean siempre investigadas por la jurisdicción penal ordinaria.
- Dotar a la Fiscalía Especial y a las procuradurías locales de mayor autonomía y mayores recursos, y adoptar protocolos especiales de investigación para crímenes cometidos contra periodistas, en virtud de los cuales la hipótesis según la cual el crimen habría sido cometido con motivo de su actividad profesional sea necesariamente agotada.



<sup>7</sup> Segundo Informe sobre la situación de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en las Américas, 2011 (en línea) <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>



- Implementar el Convenio de Coordinación para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas como mecanismo nacional de protección de periodistas y comunicadores. La aplicación del Convenio debe tener en cuenta: 1) la necesidad de asegurar los recursos financieros y personales necesarios para la implementación adecuada del mecanismo; 2) la necesidad de asegurar una efectiva coordinación entre las entidades responsables de la implementación de medidas de prevención y protección; 3) la necesidad de definir adecuadamente las medidas de protección contempladas por el mecanismo y el procedimiento para su adopción; 4) la necesidad de garantizar la plena participación de los periodistas, la sociedad civil y los beneficiarios en la implementación y funcionamiento del mecanismo; y 5) la conveniencia de buscar el apoyo de la comunidad internacional para el funcionamiento del mecanismo.<sup>8</sup>

## 7. MECANISMOS NACIONALES EN LA PROTECCIÓN A PERIODISTAS Y DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Con fundamento en el artículo 40 de la Ley que rige a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dicha institución está facultada para solicitar la adopción de medidas cautelares ante la inminente amenaza a la seguridad e integridad física de un defensor de los derechos humanos.

De acuerdo a la *Guía para implementar medidas cautelares en beneficio de los defensores de los derechos humanos en México*, la solicitud formulada por la CNDH debe contener una propuesta de medidas específicas de protección, a fin de que las autoridades responsables brinden una óptima protección y tomen en cuenta las especificidades del caso.

Dichas medidas de protección se realizan en coordinación con los defensores de los derechos

humanos, con la finalidad de prevenir que las medidas resulten inadecuadas o no cumplan con el objetivo de prevenir la situación de amenaza o daño irreparable. Una vez aceptada por la autoridad federal o estatal, tendrá que ponerse en contacto con la institución, así como con el beneficiario para establecer la estrategia de adopción de las medidas de protección solicitadas por la CNDH. La Comisión y el beneficiario deben hacer seguimiento puntual de la implementación de las medidas solicitadas, a fin de evaluar su efectividad, así como su retiro o extensión.

Las medidas otorgadas por la CNDH tendrán vigencia de 30 días, que podrá ser prorrogado por el tiempo que sea necesario, siempre y cuando se manifiesten los motivos que dieron lugar al mismo. La extensión del plazo para sostener las medidas cautelares como su retiro deberá evaluarlas la CNDH en colaboración con el beneficiario, a fin de conocer las circunstancias vigentes en cada caso específico.<sup>9</sup>

Asimismo, en virtud de los grandes riesgos que enfrentan los periodistas y defensores de los derechos humanos en el desempeño de sus labores, en mayo de 1997, la CNDH creó la Coordinación General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos. A partir de enero de 2005 con la creación de la quinta Visitaduría General, se adscribió a la Dirección General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos. Dicho programa busca:

Proporcionar atención personalizada a los colaboradores de los medios de comunicación y miembros de los organismos civiles de derechos humanos, con la finalidad de fortalecer la creación de un frente común en la defensa de los derechos humanos; por ello tiene como principal objetivo atender las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos cometidas en contra de ambos grupos, procurando con ello que las autoridades se comprometan a respetar los derechos de éstos y adquirieran mayor sensibilidad ante las actividades realizadas por los periodistas y los defensores civiles.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Informe Final de la CIDH sobre la Libertad de expresión en México. 2010 (En línea) <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/paises.asp>

<sup>9</sup> CNDH "Guía para implementar medidas cautelares en beneficio de los defensores de los derechos humanos en México", 2010 (en línea) [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Index/20110329\\_2.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Index/20110329_2.pdf)

<sup>10</sup> Véase: <http://www.cndh.org.mx/node/61>



Por otro lado, en noviembre de 2010, el gobierno federal celebró el Convenio de Coordinación para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas. Y en Julio de 2011, la Secretaría de Gobernación publicó un acuerdo mediante el cual se establecen las bases de protección a los defensores de los derechos humanos ante situación de riesgo y amenazas.

Mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Julio de 2010, se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, la cual está facultada para dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y, en su caso, la persecución de los delitos cometidos en contra de quienes ejercen la actividad periodística.

## **8. LEY GENERAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS**

Ante el panorama de violencia que enfrentan los periodistas y los defensores de los Derechos Humanos en nuestro país, así como las recomendaciones e informes realizados por los organismos internacionales que reflejan la situación de inseguridad por la que atraviesan dichos comunicadores sociales y defensores, el Senado de la República promovió la expedición de un ordenamiento jurídico especializado a fin de incorporar y dar sustento legal a un mecanismo que conlleve a la protección de personas defensoras de los derechos humanos y de personas dedicadas a la labor periodística.

Es importante destacar que durante el proceso legislativo de dicho ordenamiento el Senado de la República, mediante la Comisión de Relaciones Exteriores-Organizaciones No Gubernamentales, convocó a representantes de diversas organizaciones civiles defensoras de los derechos humanos, como el Centro Nacional de Comunicación Social; Asociación Mundial de Radios Comunitarias- México; Red Nacional de Organismos Civiles "Todos los Derechos para Todas y Todos"; Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos; Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana, Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; Artículo 19; Organización para el Futuro de los Pueblos Mixtecos; Or-

ganización Monitor Civil de la Policía de Guerrero; Casa del Migrante de Saltillo; Posada del Migrante; y la Casa de los Derechos de Periodistas.

Dichas organizaciones señalaron la ausencia de legislación y políticas públicas que ayuden a disminuir la vulnerabilidad en la que se encuentran y la falta de respuesta eficaz por parte del Estado sobre la situación actual. También demandaron mayor transparencia en los recursos presupuestales que han sido asignados a la Secretaría de Gobernación para la protección, así como un mecanismo eficiente con participación de la sociedad civil. Las organizaciones participantes subrayaron que a pesar de los esfuerzos realizados en materia de protección, las amenazas, ataques y hostigamientos, impiden el ejercicio pleno de su profesión, señalando que el proceso para obtener protección es muy largo, haciendo casi imposible retrasar la agresión.

Por esta razón, una de sus principales peticiones es la creación de un mecanismo de protección que cuente con una estructura institucional eficiente y con la fuerza suficiente de operación mediante la cual el Estado pueda actuar de manera oportuna en la aplicación de medidas de prevención y protección que garanticen la integridad de los defensores y periodistas.<sup>11</sup>

Bajo el contexto anterior, en términos de su artículo primero, dicha ley tiene por objeto establecer la cooperación entre la federación y las entidades federativas para implementar y operar las Medidas de Prevención, Medidas Preventivas y Medidas Urgentes de Protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo, como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.

A través de la ley aludida se creó el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, para que el Estado atienda su responsabilidad fundamental de proteger, promover y garantizar los derechos humanos. Dicho Mecanismo será integrado por una Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo y una Coordinación Ejecutiva Nacional y será operado por la Secretaría de Gobernación.



<sup>11</sup> Dictamen De las Comisiones Unidas de Gobernación, de Justicia, de Estudios Legislativos y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Martes 24 de Abril de 2012, Gaceta del Senado No. 383





Las resoluciones que emita la Junta de Gobierno serán obligatorias para las autoridades federales, cuya intervención sea necesaria para satisfacer Medidas de Prevención, Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección previstas en la ley.

La ley hace una definición de lo que se debe entender por dichas medidas, mismas que el artículo segundo define de la siguiente manera:

*Medidas de Prevención:* conjunto de acciones y medios encaminados a desarrollar políticas públicas y programas con el objetivo de reducir los factores de riesgo que favorecen las agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como para combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición.

*Medidas Preventivas:* conjunto de acciones y medios a favor del beneficiario para evitar la consumación de las agresiones.

*Medidas de Protección:* conjunto de acciones y medios de seguridad para enfrentar el riesgo y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad del beneficiario.

*Medidas Urgentes de Protección:* conjunto de acciones y medios para resguardar, de manera inmediata la vida, la integridad y la libertad del beneficiario.

Por otro lado, si bien la ley adecua las recomendaciones existentes en materia de protección a los periodistas y defensores de los derechos humanos, no se establecen medidas de reparación en favor de las víctimas como lo dispone el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mismo que a la letra dispone:

Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

Al respecto, en opinión de Nieto Navia “Esa indemnización es el sistema eficaz para la protección de los derechos humanos, lo que conduce que los fallos no se queden en mera condena moral”. (Nieto Navia citado por Rodríguez Rescia: 2003)

En este sentido, cabe destacar que recientemente el Congreso mexicano aprobó la Ley Ge-

neral de Víctimas, por lo que en términos de dicha ley el Estado tendrá la obligación de garantizar asistencia, atención y reparación integral a aquellas personas que hayan sufrido violaciones a sus derechos humanos.

Finalmente, cabe mencionar que ambos ordenamientos jurídicos están pendientes de promulgar por parte del Ejecutivo federal.

## 9. CONSIDERACIONES FINALES

La creación de un mecanismo nacional de protección, regulado por la ley en comento institucionaliza como política pública, la protección de los defensores de los derechos humanos y periodistas. En este sentido, una vez promulgada dicha ley contaremos con un instrumento jurídico que permita la sustentabilidad de los mecanismos de protección existentes.

Sin embargo, persisten grandes retos para lograr una efectiva protección a los defensores de los derechos humanos y periodistas en razón del contexto de violencia e impunidad por la que atraviesan ambos grupos. La gran mayoría de las agresiones a los periodistas y defensores de los derechos humanos no se denuncian por la falta de confianza que existe en la gestión de las autoridades.

En este sentido, mientras las violaciones de derechos humanos contra periodistas y defensores de dichos derechos continúen impunes y no se sancione a los actores involucrados no se logrará una eficaz protección, aunque existe el marco normativo que lo establezca.

La CIDH ha enfatizado la necesidad de emprender, como política pública, la lucha contra la impunidad de las violaciones a los derechos de las defensoras y defensores de derechos humanos, a través de investigaciones exhaustivas e independientes sobre los ataques sufridos por las defensoras y defensores de derechos humanos logrando se sancionen a sus autores materiales e intelectuales.

La voluntad política, la lucha contra la impunidad y el reconocimiento por parte de toda la sociedad de la gran labor que realizan ambos grupos en beneficio de la sociedad permitirá que los mecanismos de protección logren juzgar, sancionar y garantizar la reparación del daño a las víctimas dado su papel fundamental en el desarrollo democrático en nuestro país.



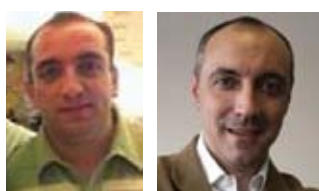
## BIBLIOGRAFÍA

- Camacho Servín, Fernando “En un año han desaparecido 30 defensores de derechos humanos”, La Jornada, México 31 de Mayo de 2012.
- Castilla Juárez, Karlos A. “Libertad de expresión y Derecho de Acceso a la Información en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos, México 2011.
- Cámara de Senadores, “Dictamen De las Comisiones Unidas de Gobernación, de Justicia, de Estudios Legislativos y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.” Martes 24 de Abril de 2012, Gaceta del Senado No. 383
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) “El derecho a defender. Informe especial sobre la situación de las y los defensores de los derechos humanos en México” Julio de 2011. (en línea) [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) “Guía para implementar medidas cautelares en beneficio de los defensores de los derechos humanos en México”, 2010 (en línea) [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) “Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas”, 2011 (en línea) [www.cidh.oas.org](http://www.cidh.oas.org)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) Comunicado de Prensa “México: expertos internacionales y regionales instan acción rápida para proteger a defensores de los derechos humanos y periodistas”, 14 de Mayo de 2012. (en línea) [www.cidh.oas.org](http://www.cidh.oas.org).
- Meza Flores, Humberto “El Derecho a Defender los Derechos: La Protección a Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano” Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos, México 2011.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) “Folleto Informativo No. 29 Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos”
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) y Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) “Visita Oficial Conjunta a México: Observaciones Preliminares”, 2010. (en línea) [www.cidh.oas.org](http://www.cidh.oas.org)
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo: Informe sobre la situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México”, 2010.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Protección para periodistas y defensores de Derechos Humanos: Informes de la Relatora Especial sobre la situación de Defensores de Derechos Humanos y del Relator Especial sobre la promoción y protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión”, 2010
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Actualización 2010: Informe sobre la situación de las y los defensores de los Derechos Humanos en México”, 2010.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) y Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “La Libertad de expresión en México: Informes de Misión de las Relatorías de la ONU y de la CIDH”, 2011 efensor
- Rodríguez Rescía, Víctor Manuel “Las Reparaciones en el Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos” 2003, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, (en línea) [www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/23/pr/pr9.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/23/pr/pr9.pdf) en México.
- Convenciones Internacionales
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (Pacto de San José)
- Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.
- Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.

### Fuentes electrónica consultadas

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)  
[www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)  
[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)  
[www.hchr.org.mx](http://www.hchr.org.mx)  
[www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)  
[www.cidh.oas.org](http://www.cidh.oas.org)  
[www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)

# La protección de la salud en México: Un derecho fundamental en construcción



Miguel Carbonell y José Carbonell

(IIJ-UNAM)  
(Facultad de Derecho-UNAM)

## 1. INTRODUCCIÓN

El derecho a la protección de la salud está consagrado como un derecho humano de toda persona en el artículo cuarto constitucional. Asimismo, también se encuentra recogido en una serie de tratados internacionales ratificados por México. Más allá del aspecto normativo, la salud es una dimensión fundamental para explicar el bienestar de los seres humanos, así como un componente determinante del desarrollo económico, ya que es un elemento inseparable del capital humano. Como atinadamente sostiene Nora Lustig,

El valor instrumental de la salud es fácil de entender cuando se piensa que por enfermedad hay pérdidas en la producción, y cuando se puede reducir la enfermedad con la ciencia, lo que incrementa la productividad de los trabajadores y la de un país. Al mismo tiempo, la salud entendida como concepto amplio que incluye la nutrición, tiene un impacto sobre la productividad del trabajador adulto; y también lo tiene de manera indirecta sobre la escolaridad porque mejor salud y mejor nutrición tienen un impacto ya comprobado, no solamente en términos de los años de escolaridad, sino en el aprendizaje y la formación educativa de los individuos.

De igual manera el poder tener una situación mejor en términos sanitarios permite utilizar re-

ursos naturales que tal vez antes, con la existencia de epidemias y situaciones endémicas, no se podían tener. En la medida en que haya una ausencia de enfermedad se liberan recursos que se pueden utilizar en la sociedad de otra manera.

La relación entre el desarrollo económico y la salud, por la cual Foguel recibió el Premio Nobel, muestra que Inglaterra, a lo largo de los siglos XIX y XX, aproximadamente entre un tercio y la mitad del crecimiento se explicaba por mejoras en la salud mediante un impacto, sobre todo en el ámbito de la productividad.<sup>1</sup>

El disfrute del nivel más alto de salud que sea posible, es parte de nuestra comprensión contemporánea de la calidad de vida. Sin salud, ninguna persona puede aspirar a vivir plenamente, a desarrollar sus planes de vida de conformidad con sus propios deseos o a progresar desde cualquier punto de vista. A nivel social, el derecho a la salud y su adecuada garantía representan una medida del avance de los países.

Gracias a la evidencia empírica de carácter comparado, sabemos, por ejemplo, que “un año de incremento en la esperanza de vida se traduce en un incremento de entre 1 y 4% del PIB. En términos de productividad las diferencias en la salud

<sup>1</sup> Lustig, Nora. “La salud, pobreza y crecimiento” en Ruiz de Chávez, Manuel y José Cuauhtémoc Valdés Olmedo (Eds.). *La salud de los mexicanos en el siglo XXI: un futuro con responsabilidad de todos*. Fundación Mexicana para la Salud, A.C, México, 2005, pág. 216.

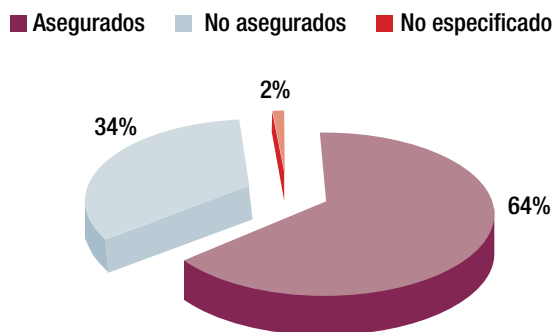


explican aproximadamente 17% de la variación en el producto por trabajador.”<sup>2</sup>

Por el contrario, un sistema de salud precario y con un desempeño pobre –como el mexicano– “puede afectar el crecimiento económico de la nación al debilitar la productividad laboral, aumentar la carga de las enfermedades y reducir la participación de la familia en la actividad económica, en la asistencia escolar y en el aprendizaje. Las deficiencias en las condiciones de salud ante la ausencia de cobertura de aseguramiento también tienen impacto en la situación de pobreza mediante el gasto catastrófico en servicios de salud y la reducción en la capacidad para trabajar.”<sup>3</sup>

En este sentido, según los datos recabados por el Censo de Población y Vivienda 2010, el acceso integral y sin discriminación a servicios de salud en este país es todavía una materia pendiente. Como se aprecia en la siguiente tabla, una tercera parte de los mexicanos declaran carecer de protección sanitaria de cualquier tipo. Esto significa que aproximadamente unos cuarenta millones de personas no tienen adecuadamente garantizado su derecho humano a la protección de la salud.

**Tabla 1. Población asegurada en alguna institución de salud (Pública y privada)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, 2010.

Así pues, el acceso efectivo a la protección de la salud de los mexicanos es un tema fundamental

para la agenda y el debate públicos. Mejores niveles de salud facilitarían la consecución de metas económicas y sociales más elevadas.

Quisiéramos destacar el aspecto de la justicia como criterio de estructuración del sistema de salud, de modo que las decisiones que se tomen estén en línea con una concepción general sobre lo que es justo. No hay que ver al sistema de salud como un servicio público más, sino como un elemento vertebrador de lo que puede y debe ser una sociedad animada por ideales de justicia, que es el único tipo de sociedad en el que pensamos que vale la pena vivir.

Las personas que no tienen adecuadamente cubierto su derecho a la asistencia sanitaria enfrentan la vida con enormes dificultades. Contar con un seguro médico (público o privado) puede significar la diferencia entre la vida y la muerte. Las posibilidades de morir de una persona sin seguro médico, por ejemplo, se multiplican por tres frente a quienes padecen la misma enfermedad, pero la enfrentan con el apoyo de un seguro, según datos de un estudio publicado en Estados Unidos.<sup>4</sup>

## 2. EL DERECHO A LA SALUD COMO DERECHO FUNDAMENTAL

El párrafo cuarto del artículo 4 constitucional garantiza el derecho a la protección de la salud para todas las personas. En su segunda parte, dicho párrafo ordena al legislador definir las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, así como disponer la concurrencia entre los distintos niveles de gobierno sobre la materia, de acuerdo con lo establecido en la fracción XVI del artículo 73 constitucional.

Su texto es el siguiente:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

<sup>2</sup> Knaut, Felicia. “Salud y competitividad” en Ruiz de Chávez, Manuel y José Cuauhtémoc Valdés Olmedo (Eds.). *Op. Cit.*, pág. 224.

<sup>3</sup> OCDE. *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud. México*. OCDE, París, 2005, pág. 17.

<sup>4</sup> De Lora, Pablo y Zúñiga Fajuri, Alejandra. *El derecho a la asistencia sanitaria. Un análisis desde las teorías de la justicia distributiva*, Madrid, Iustel, 2009, pp. 42-3.





El derecho a la salud (o a su protección<sup>5</sup>) es uno de los derechos sociales por antonomasia. Se trata de un derecho complejo que se despliega en una amplia serie de posiciones jurídicas fundamentales para los particulares y para el Estado. El derecho a la salud tiene un carácter prestacional en la medida en que principalmente implica y conlleva una serie de obligaciones positivas (de hacer) por parte de los poderes públicos.

Así por ejemplo, a partir del derecho a la salud, corresponde al Estado asegurar la asistencia médica una vez que la salud, por la causa que sea, ha sido afectada; esto es lo que se llama el “derecho a la atención o asistencia sanitaria.”<sup>6</sup>

El derecho a la salud también genera, como sucede con todos los derechos sociales, la obligación del Estado de preservar el bien jurídico protegido por la Constitución, es decir, la salud; tal protección supone la obligación del Estado de abstenerse de dañar la salud, que es una obligación negativa; de la misma manera, hace nacer la obligación –positiva– de evitar que particulares, grupos o empresas la dañen.<sup>7</sup>

Podría decirse que el derecho a la salud se despliega en un haz relativamente complejo de derechos y posiciones subjetivas.

El derecho a la salud obliga también a los particulares; así por ejemplo, los establecimientos médicos privados están obligados a proporcionar un servicio de urgencia a cualquier persona que lo requiera, con independencia de que pueda o no pagarlo. En caso de que el afectado no tenga recursos económicos para permanecer en el hospital o clínica privados, la obligación del establecimiento se limita a estabilizar a la persona, proporcionarle los medicamentos que necesite en lo inmediato y procurar su correcto traslado a una institución pública. Si no lo hiciera se podría configurar el delito de omisión de auxilio que prevén los distintos códigos penales de la República.

La salud, como objeto de protección del derecho que se comenta, se puede entender, de acuerdo con una definición de la Organización Mundial de la Salud, como “un Estado de bienestar físico, psíquico y social, tanto del individuo, como de la colectividad.”<sup>8</sup>

Es importante enfatizar la idea, contenida en la definición anterior, de que la salud tiene un componente individual y un componente colectivo o social. Desde luego, el goce de la salud es un bien individual, pues cada persona puede o no tenerlo, con independencia de que su familia o sus vecinos también tengan buena salud. Pero la salud tiene una dimensión colectiva si consideramos que hay factores sociales que tienden a preservarla o a quebrarla, tales como las epidemias, la contaminación, la circulación de agentes patógenos, la falta de hábitos higiénicos, las inapropiadas medidas de prevención de enfermedades, etcétera. La salud como un bien social solamente se puede preservar mediante un esfuerzo colectivo, por medio del cual se desarrolla un sistema de atención sanitaria adecuado.<sup>9</sup>

La protección de la salud y el desarrollo de los correspondientes sistemas sanitarios asistenciales es una de las tareas fundamentales –en términos políticos y económicos– de los Estados democráticos contemporáneos y representa una de las claves del Estado de bienestar.

De la consideración del derecho a la salud como derecho fundamental deriva que el sistema de prestaciones que se establezca para hacerlo realidad debe tener por lo menos las tres siguientes características: universalidad, equidad y calidad.<sup>10</sup>

La *universalidad*, derivada conceptualmente del carácter de derecho fundamental de la protección a la salud, es recogida también normativamente por vía directa del texto constitucional, al designar como sujeto del derecho a “toda persona”.

<sup>5</sup> No es lo mismo el derecho a la salud que el derecho a la protección de la salud; aunque consideramos que no es relevante entrar en cuestiones puramente semánticas, sí es apropiado señalar que el primero es más amplio, mientras que el segundo parece dar cuenta, más bien, de la obligación que tiene el Estado de desarrollar acciones positivas tendientes justamente a proteger la salud o repararla cuando ha sido afectada; sobre esto, Leary, Virginia A., “Justiciabilidad y más allá: procedimientos de quejas y el derecho a la salud”, *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, número 55, Ginebra, diciembre de 1995, pp. 91 y ss.

<sup>6</sup> Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, “El derecho a la atención sanitaria como derecho exigible”, *La Ley. Suplemento de Jurisprudencia de Derecho Administrativo*, año LXV, número 119, Buenos Aires, 25 de junio de 2001, pág. 16.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pág. 16.

<sup>8</sup> Freire, José Manuel, “Política sanitaria” en VV.AA., *Políticas sociales y Estado de bienestar en España. Memoria de 1999*, Madrid, Trotta, 1999, pág. 433.

<sup>9</sup> Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Op. cit.*, pág. 17.

<sup>10</sup> Echániz Salgado, José I., “Política sanitaria: la reforma de la sanidad” en VV.AA., *Políticas sociales y Estado de bienestar en España. Memoria de 1999*, cit., pág. 400.



La *equidad* implica que los servicios sanitarios públicos sean financiados principalmente por impuestos y no por el pago de cuotas de sus usuarios, salvo de aquellos que tengan capacidad económica suficiente. Con ello se buscan evitar las discriminaciones en el acceso, así como la consecución –por ese medio– del mandato de redistribución del ingreso y la riqueza consagrado en el artículo 25 de la Constitución mexicana.

Por su parte, la no discriminación en materia de derechos sociales se encuentra explícitamente recogida en el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que dispone lo siguiente: “Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

En el mismo orden de ideas, el artículo 1, párrafo quinto, de la Constitución mexicana expresamente recoge la prohibición de discriminar por “condiciones de salud”.

Finalmente, la *calidad* es un requisito no solamente de la existencia misma del sistema comprendido globalmente (puesto que no sirve de nada un sistema sanitario que opere en pésimas condiciones de calidad, lo que puede llevar incluso no a la protección de la salud sino seguramente a su empeoramiento), también es un elemento para alcanzar un mínimo de igualdad entre quienes acceden a servicios públicos de salud y de quienes lo hacen a servicios privados.

### El derecho a la salud en el ordenamiento jurídico mexicano

En México, aparte de lo que dispone el artículo 4º, el tema de la salud también se aborda en el artículo 2º constitucional, apartado B, al establecer entre las obligaciones de las autoridades federales, locales y municipales las de abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos indígenas: “III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los in-

dígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil”.<sup>11</sup>

La ley que desarrolla los mandatos del artículo 4 en materia de salud es la “Ley General de Salud”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1984 y que ha sufrido diversas reformas con posterioridad.

En su artículo 2, dicha ley establece que el derecho a la protección de la salud tiene las siguientes “finalidades”:

- I. El bienestar físico y mental del hombre para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;
- II. La prolongación y el mejoramiento de la calidad de la vida humana;
- III. La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuven a la creación, conservación, y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;
- IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;
- V. El disfrute de servicios de salud y asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;
- VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y
- VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

La misma Ley, en sus artículos 5 y 6 define los componentes del Sistema Nacional de Salud y sus objetivos. En el artículo 13 define la distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas.<sup>12</sup>

En este sentido, más allá de lo dispuesto por el artículo cuarto constitucional, la Ley General de Salud establece claramente que los mexicanos que no cuenten con acceso a algún tipo de atención sanitaria, deberán ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud. En particular el artículo 77 bis 1 ordena que:

Todos los mexicanos tienen derecho a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud de conformidad con el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin importar su condición social.

<sup>11</sup> El propio apartado B del artículo 2º también impone la protección de la salud de las mujeres indígenas migrantes, en su fracción VIII.

<sup>12</sup> Sobre tal distribución, Moctezuma Barragán, Gonzalo, *Derechos de los usuarios de los servicios de salud*, México, Cámara de Diputados, IJ-UNAM, 2000.



La protección social en salud es un mecanismo por el cual el Estado garantizará el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud, mediante la combinación de intervenciones de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y de rehabilitación, seleccionadas en forma prioritaria según criterios de seguridad, eficacia, costo, efectividad, adherencia a normas éticas profesionales y aceptabilidad social. Como mínimo se deberán contemplar los servicios de consulta externa en el primer nivel de atención, así como de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de: medicina interna, cirugía general, ginecoobstetricia, pediatría y geriatría, en el segundo nivel de atención.

La legislación secundaria en materia de derecho a la salud tiene un carácter más bien orgánico, referido más a las entidades públicas que deben prestar los servicios de salud que a los ciudadanos que son sujetos de ese derecho. Como sucede con buena parte de los ordenamientos secundarios que regulan los derechos sociales fundamentales, la legislación en materia de salud no configura verdaderas prerrogativas de los ciudadanos exigibles a los poderes públicos.

En la jurisprudencia se encuentran escasos pronunciamientos en los que se haga referencia al derecho a la salud. Un caso interesante fue el de la tesis que se transcribe a continuación, emanada a propósito de la interposición de un amparo por parte de una persona que había contraído el virus VIH/SIDA y que reclamaba, en 1996, la emisión del Cuadro Básico y Catálogo de Medicamento del IMSS para ese año.

El 25 de octubre de 1999, con su acostumbrada celeridad de respuesta, el Poder Judicial de la Federación, a través del Pleno de la Suprema Corte, resolvió el caso y emitió el siguiente criterio:

**SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCION, QUE COMO GARANTIA INDIVIDUAL CONSAGRA EL ARTICULO 4º. CONSTITUCIONAL, COMPRENDE LA RECEPCION DE MEDICAMENTOS BASICOS PARA EL TRATAMIENTO DE LAS ENFERMEDADES Y SU SUMINISTRO POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES QUE PRESTAN LOS SERVICIOS RESPECTIVOS.** La Ley General de Salud, reglamentaria del derecho a la protección

de la salud que consagra el artículo 4º, párrafo cuarto de la carta magna, establece en sus artículos 2, 23, 24, fracción I, 27, fracciones III y VIII, 28, 29 y 33, fracción II, que el derecho a la protección de la salud tiene, entre otras finalidades, el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfaga las necesidades de la población; que por servicios de salud se entienden las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad; que los servicios de salud se clasifican en tres tipos: de atención médica, de salud pública y de asistencia social; que son servicios básicos de salud, entre otros, los consistentes en: a) la atención médica, que comprende preventivas, curativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias, definiéndose a las actividades curativas como aquellas que tienen como fin efectuar un diagnóstico temprano y proporcionar tratamiento oportuno; y b) la disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud para cuyo efecto habrá un Cuadro Básico de Insumos del Sector Salud. Deriva de lo anterior, que se encuentra reconocido en la Ley General de Salud, reglamentaria del derecho a la protección de la salud, el que tal garantía comprende la recepción de los medicamentos básicos para el tratamiento de una enfermedad, como parte integrante del servicio básico de salud consistente en la atención médica, que en su actividad curativa significa el proporcionar un tratamiento oportuno al enfermo, lo que incluye, desde luego, la aplicación de los medicamentos básicos correspondientes conforme al Cuadro Básico de Insumos del Sector Salud, sin que obste a lo anterior el que los medicamentos sean recientemente descubiertos y que existan otras enfermedades que merezcan igual o mayor atención por parte del Sector Salud, pues éstas son cuestiones ajenas al derecho del individuo de recibir los medicamentos básicos para el tratamiento de su enfermedad, como parte integrante del derecho a la protección de la salud que se encuentra consagrado como garantía individual, y del deber de proporcionarlos por parte de las dependencias y entidades que prestan los servicios respectivos." Tesis P.XIX/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Otros casos interesantes que han resuelto por los jueces federales mexicanos tienen que ver con el régimen jurídico y los límites a las donaciones de órganos (acción de inconstitucionalidad 10/2005, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 6 de noviembre de



2007)<sup>13</sup>, con la construcción y adecuado abastecimiento de los centros de atención médica (juicio de amparo 1157/2007-II, resuelto por el Juzgado Séptimo de Distrito del Estado de Guerrero mediante sentencia de fecha 11 de julio de 2008) y sobre el derecho a la salud y la libertad de trabajo, respecto a la cuestión específica de las cirugías estéticas (amparo en revisión 173/2008, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de abril de 2008).<sup>14</sup>

Desde otra perspectiva, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha realizado varios pronunciamientos interesantes sobre las violaciones de derechos fundamentales en el ámbito de la salud, debido en buena medida a que las quejas que le han llegado en esta materia han crecido de forma considerable, llegando a ubicarse entre las primeras causas por las que los ciudadanos acuden ante la Comisión a quejarse.

Según datos del informe correspondiente al año 2002 de la Comisión, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) era la segunda institución que mayor número de expedientes de queja había generado, superado solamente por la Procuraduría General de la República; en sexto lugar dentro de esa escala de valoración aparecía el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).<sup>15</sup>

Si se toma en cuenta el número de recomendaciones emitidas, de nuevo el tema de la salud cobra mucha importancia dentro de las tareas de la Comisión; en 2002 la autoridad a la que le fueron dirigidas el mayor número de recomendaciones (7 en total) es el director del IMSS. En las 49 recomendaciones emitidas durante ese año, el tercer hecho calificado como violatorio de derechos humanos fue la “negativa o inadecuada prestación del servicio de salud” y el sexto fue la “contracepción forzada”.<sup>16</sup>

En la actualidad parece que la situación no ha cambiado mucho. En el informe de 2011, la Comisión afirma que las quejas relacionadas con violaciones al derecho a la salud, sumaron 2,434, la

mayoría de éstas en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), 1,668, y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), 583, por hechos violatorios consistentes, en su mayoría, por otorgar inadecuada atención médica, omitir, proporcionar atención médica y negar las prestaciones de seguridad social a que se tiene derecho.<sup>17</sup>

Por lo que se refiere al número de recomendaciones emitidas por la Comisión durante 2011, el IMSS recibió diez, el ISSSTE tres y la Secretaría de Salud, dos.

En este sentido, conviene recordar que la Comisión Nacional ha determinado, en su *Manual para la calificación de hechos violatorios de derechos humanos*, algunas conductas como claramente violatorias del derecho a la salud: abandono de paciente, aislamiento hospitalario o penitenciario por tener la condición de seropositivo o enfermo de VIH, deficiencia en los trámites médicos, falta de notificación del estado de salud de VIH, investigación científica ilegal en seres humanos, negativa de atención médica, negativa de atención médica por tener la condición de seropositivo o enfermo de VIH, negativa o inadecuada prestación de servicio público y negligencia médica.<sup>18</sup>

### 3. LA SALUD EN MÉXICO EN PERSPECTIVA COMPARADA

Además de analizar la situación específica del derecho a la salud establecido en la Constitución y de su efectiva protección, hay que poner la situación de México en una perspectiva comparada. Es decir, observar cómo estamos en relación a otras naciones.

Como atinadamente sostiene José Manuel Freire –un reconocido experto en salud pública comparada–:

Conocer qué sucede en otros países, y especialmente en aquellos más cercanos y parecidos es obligado para todos los sectores. Las comparaciones internacionales ofrecen un me-



<sup>13</sup> Sobre este tema, vale la pena ver los argumentos que desde la teoría de la justicia distributiva ofrecen De Lora y Zúñiga, *El derecho a la asistencia sanitaria*, cit., pp. 223 y siguientes.

<sup>14</sup> Tanto el caso del abasto a las medicinas como los que se acaban de mencionar han sido analizados por diversos autores en la obra colectiva *Garantismo judicial. Derecho a la salud*, México, Porrúa, 2011, pp. 201 y siguientes.

<sup>15</sup> CNDH, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2002*, México, CNDH, 2003, pág. 33.

<sup>16</sup> *Idem*, p. 55.

<sup>17</sup> CNDH, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2011*, México, CNDH, 2012, pág. 12.

<sup>18</sup> Soberanes Fernández, José Luis, “La protección de la salud en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos” en Muñoz de Alba Medrano, Marcia (coordinadora), *Temas selectos de derecho y salud*, México, IJ-UNAM, 2002, pp. 182-183.





dio excelente para analizar la propia realidad con otra perspectiva, ampliar horizontes y aprender viendo cómo funcionan en otros países distintas combinaciones de recursos, esquemas organizativos y normativas. En cierta medida, lo que sucede en otro país puede ser considerado un valiosísimo experimento natural –gratis– del que sacar conclusiones (...) Sin embargo, en políticas públicas raramente se hacen realidad las enormes ventajas de analizar sistemáticamente cómo en otros países abordan problemas específicos y con qué resultados. Y sin embargo, aunque raramente es posible copiar las soluciones de otros, es obligado aprender de los demás (...) El análisis internacional compa-

rado de la sanidad es especialmente necesario por la complejidad del sector –sin duda el más complejo de las sociedades modernas–, por la importancia de los temas en juego –la salud individual y colectiva, cuantiosos recursos, etc.– y por la necesidad de tomar decisiones basadas en la evidencia de efectividad y calidad que se dan en el sector salud.<sup>19</sup>

Así pues, uno de los mejores indicadores de la salud de la población es el de la esperanza de vida a los 65 años. En el siguiente cuadro se puede apreciar la situación actual así como la evolución –expresada en años de vida ganados– desde 1960.

Cuadro 1. Esperanza de vida a los 65 años

	Esperanza de vida a los 65		Años ganados desde 1960	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Japón	18.9	24.0	7.3	9.9
Francia	18.2	22.5	5.7	6.9
España	18.3	22.4	5.2	7.1
Suiza	19.0	22.2	6.1	7.1
Finlandia	17.3	21.5	5.8	7.8
Canadá	18.1	21.3	4.6	5.2
Noruega	18.0	21.1	3.5	5.0
Bélgica	17.5	21.1	5.3	6.4
Suecia	18.0	21.0	4.3	5.7
Reino Unido	18.1	20.8	6.2	5.7
Alemania	17.6	20.8	5.4	6.6
Holanda	17.4	20.8	3.5	5.5
Islandia	18.3	20.6	3.3	3.8
Irlanda	17.2	20.6	4.6	6.2
Portugal	17.1	20.5	4.7	6.0
<b>OCDE</b>	<b>17.2</b>	<b>20.5</b>	<b>4.4</b>	<b>5.6</b>
Estados Unidos	17.3	20.0	4.5	4.2
Dinamarca	16.8	19.5	3.1	4.2
México	17.0	18.0	2.8	3.4
Rep. Eslovaca	13.9	17.6	0.7	3.0
Hungría	13.7	17.6	1.4	3.8
Turquía	14.0	15.9	2.8	3.8

Fuente: OECD Health Data 2011.

<sup>19</sup> Freire, José Manuel. "El Sistema Nacional de Salud español en perspectiva comparada europea: diferencias, similitudes, retos y opciones". Mimeografiado, pp. 1-2.



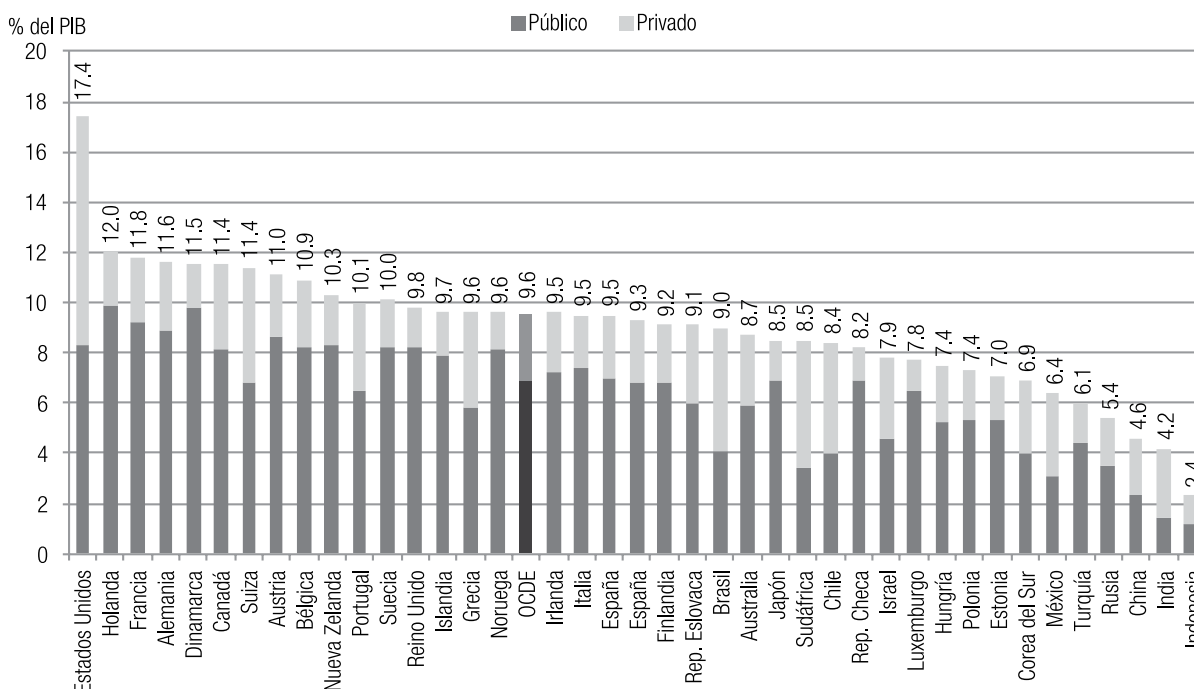
Si bien México no está particularmente mal clasificado en este apartado, en comparación con los demás países de nivel de desarrollo similar –se ubica ligeramente por debajo del promedio de los países de la OCDE en el caso de los hombres, aunque dos años y medio en las mujeres–, es de destacar el poco avance relativo en los últimos cincuenta años.

Desde 1960, la esperanza de vida a los 65 años sólo aumentó 2.8 años para los hombres y 3.4 para las mujeres. Por el contrario, Japón extendió la esperanza más de 7 años y casi diez años respectivamente. En este caso, México se encuentra

por debajo del promedio de los países de la OCDE por un año y medio, para los hombres, y 2.2 para las mujeres. Es decir, parece que en este punto, el avance desde 1960 ha sido casi imperceptible comparativamente hablando.

Por lo que se refiere a algunos indicadores clave sobre las condiciones del sistema de salud mexicano, cabe aludir, en primer lugar, al gasto total en salud como porcentaje del Producto Interno Bruto –tanto público como privado<sup>20</sup>. El país destina a este rubro el 6.4%, en donde el gasto privado es ligeramente superior al público (3.3 frente a 3.1%).

Tabla 2. Gasto total en salud



Fuente: OECD Health Data 2011; WHO Global Health Expenditure Database.

En este punto cabe hacer dos comentarios. Primero, en términos comparativos México gasta poco en salud y se encuentra bastante lejos del promedio de la OCDE (9.6% del PIB, 3.2 puntos más), por no hablar de los países que más invierten en este rubro: Estados Unidos (un caso anó-

malo que gasta el 17.4), Holanda, Francia, Alemania, Dinamarca o Canadá, todos por encima del 11% del PIB.

El segundo punto tiene que ver con el componente del gasto. Mientras que en casi todos los demás países predomina de forma muy marcada

<sup>20</sup> Los datos son de 2009, último año para el que se dispone de cifras comparables para todos los países.

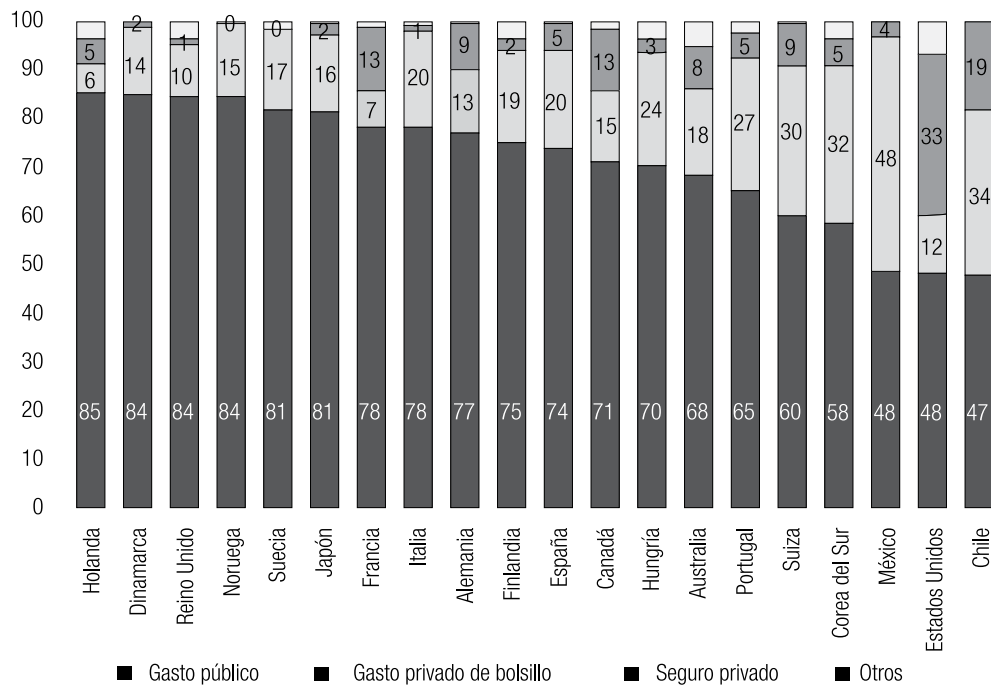


(excepto EU) el gasto público, aquí es ligeramente minoritario. De hecho, el promedio de la OCDE es 6.9% frente a 2.7 de gasto privado.

Este fenómeno se aprecia de forma mucho más nítida en la siguiente tabla, en donde se descompone el gasto en salud por tipo de financiamiento.

Mientras que el gasto público en salud en la gran mayoría de países es superior al 75% del total, en México se limita al 48%. En este sentido es de destacar Holanda (en donde el servicio público alcanza el 85%), Dinamarca, Reino Unido y Noruega (84), o Suecia y Japón (81% del total).

Tabla 3. Gasto en salud por tipo de financiamiento



Fuente: Elaboración propia con datos de OECD Health Data 2011.

Adicionalmente, se puede advertir en la tabla que casi todo el gasto privado en este país es por la vía del desembolso directo y no a través de seguros médicos particulares. Es decir, existe poca previsión y la población lleva a cabo el gasto cuando ya se encuentra frente a algún padecimiento, por lo que queda expuesta a sufrir situaciones de tipo catastrófico o empobrecedor.

Por lo que se refiere a infraestructura física, nuestro sistema sanitario tampoco resulta bien ubicado.

En cuanto al número de camas de hospital disponibles por cada cien mil habitantes, México se

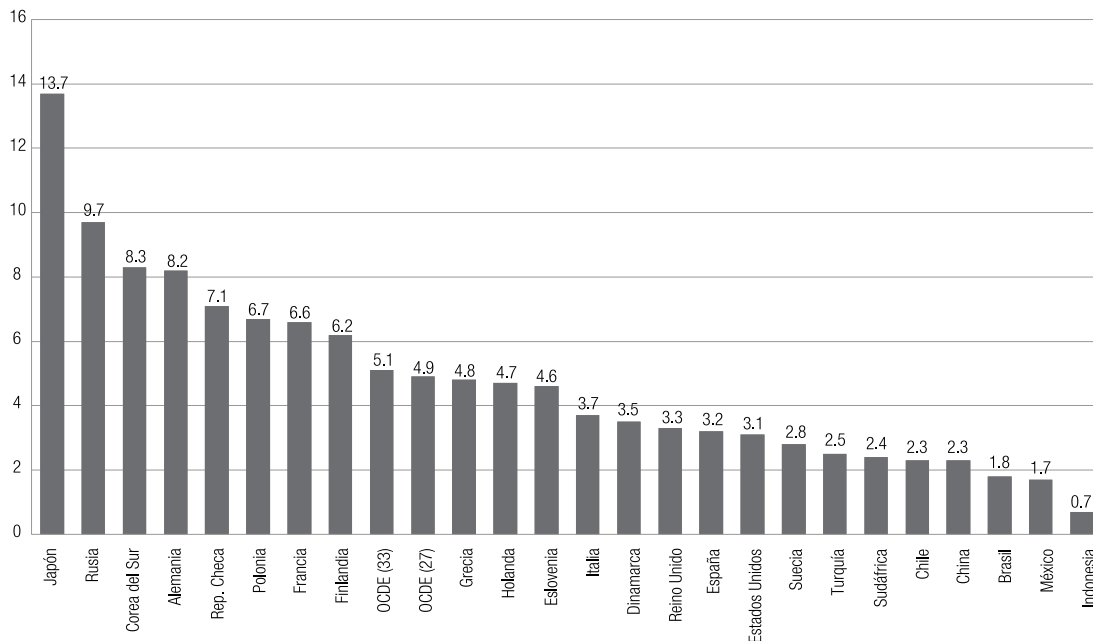
encuentra en penúltimo lugar de los 39 países analizados por la OCDE, en su informe anual "Health at a Glance". En este rubro, únicamente Indonesia cuenta con menos camas.

Así, mientras México tiene 1.7 camas por cada cien mil pobladores, Japón multiplica por nueve ese número (cuenta con 13.7), seguido de Rusia (9.7), Corea del Sur (8.3) y Alemania (8.2).

Países no tan alejados en cuanto a nivel de desarrollo, superan ampliamente a México en infraestructura sanitaria. Por ejemplo, Turquía, Sudáfrica, Chile, China, Brasil o el ya citado caso de Rusia, cuentan con mayor número de camas.



**Tabla 4. Número de camas de hospital por cada 1000 habitantes**

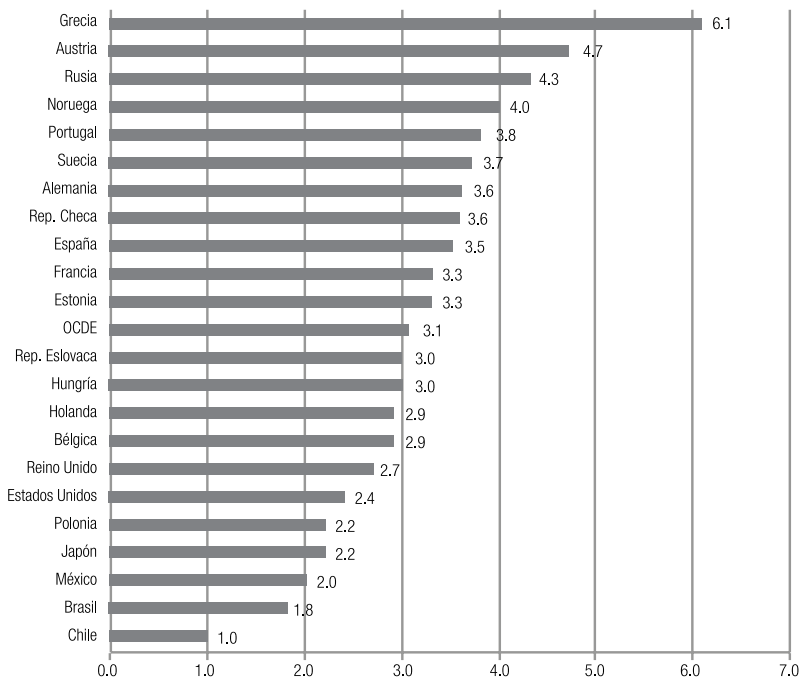


Fuente: Elaboración propia con datos de OECD Health Data 2011.

Por lo que toca a los médicos por cada mil habitantes, se puede observar en la tabla 5 que México también se encuentra rezagado, ya que únicamente cuenta con dos médicos por cada mil pobladores. Dicha cifra es muy distante del caso, por ejemplo, de Grecia, en donde hay más de seis médicos por cada mil habitantes.

En este punto, si bien superamos a nuestros vecinos chilenos (1 médico por mil habitantes) y brasileños (1.8), el país dista ampliamente del caso húngaro (3 médicos por cada mil pobladores), eslovaco (3) o del promedio de las naciones de la OCDE (3.1 médicos).

**Tabla 5. Número de médicos por cada 1000 habitantes**



Fuente: Elaboración propia con datos de OECD Health Data 2011.





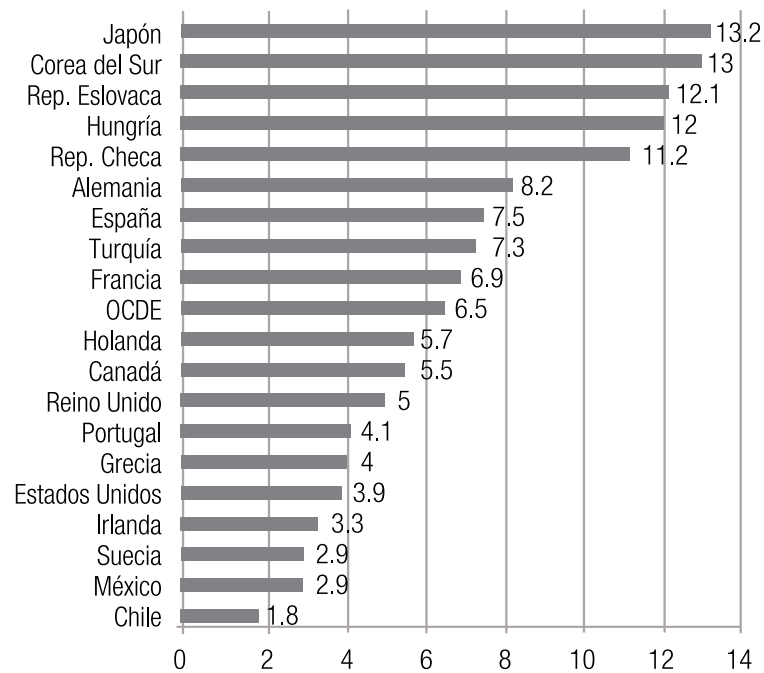


En consecuencia, el número de consultas médicas anuales por habitante es muy bajo. En la tabla 6 se aprecia claramente. México tiene, en promedio, 2.9 consultas con un doctor per cápita, anuales, y en este rubro únicamente supera a Chile. Se encuentra muy alejado de países como

Japón (13.2), Corea del Sur (13), Eslovaquia y Hungría (12) o República Checa (11.2).

Es decir, en promedio, un mexicano consulta al médico unas cuatro veces menos por año que un japonés, un coreano, un eslovaco o un húngaro.

Tabla 6. Número de consultas anuales médicas per cápita



Fuente: Elaboración propia con datos de OECD Health Data 2011.



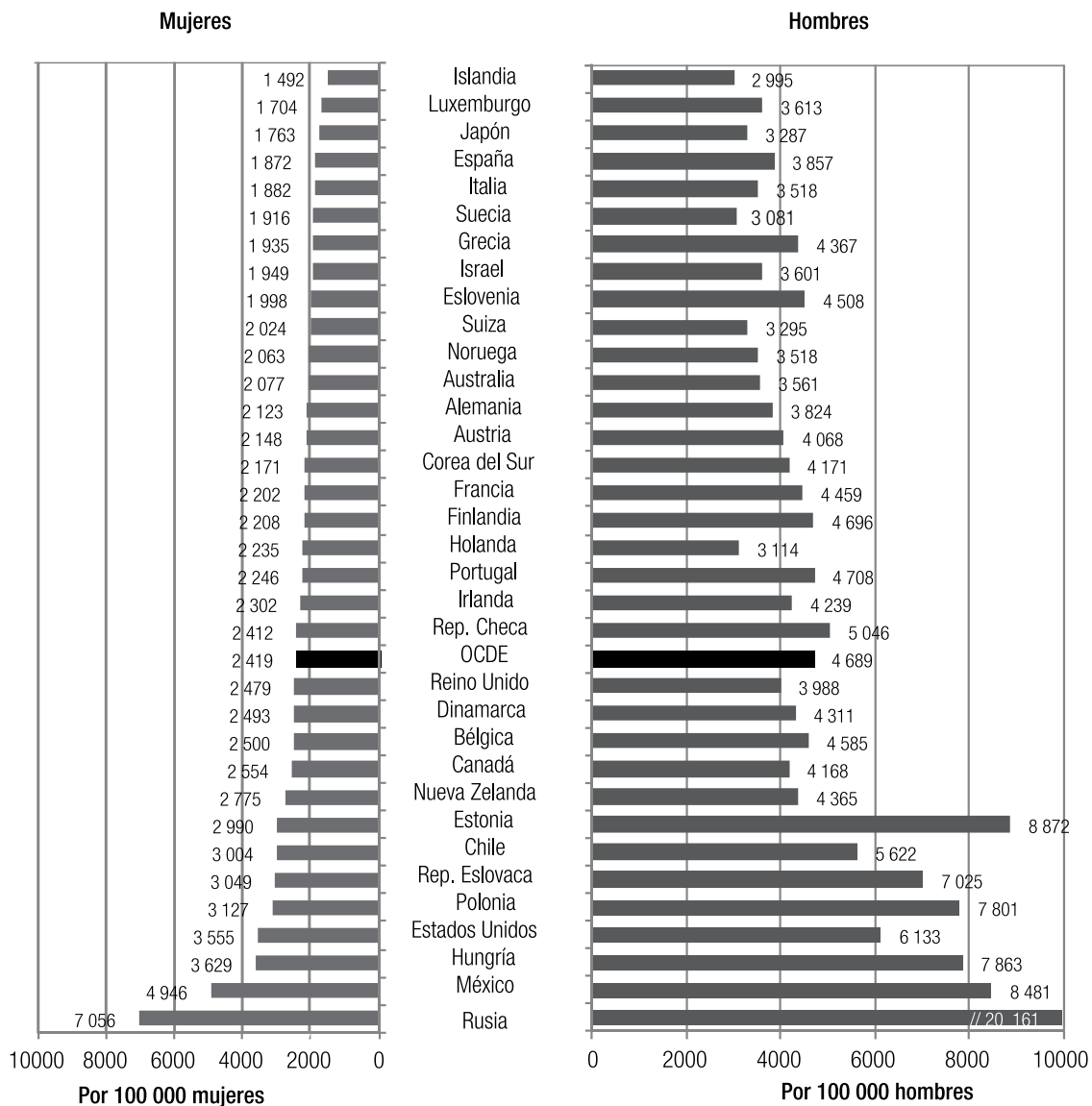
Así, el resultado final se puede sintetizar en la siguiente tabla. Dicha gráfica se refiere a los años potenciales de vida perdidos.

Este indicador es una medida de mortalidad prematura, que proporciona un método explícito para ponderar las muertes que ocurren en edades jóvenes. Este índice se calcula restando la edad a la que ocurrieron las muertes específicas, de un límite de longevidad seleccionado, definido aquí como 70 años. Por ejemplo, una muerte que ocurre a los cinco años de edad se cuenta como 65 años potenciales de vida perdidos. El indicador se expresa por cada 100 mil habitantes, aunque se presente de forma desagregada por género.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> OCDE. *Health at a Glance 2011: OECD Indicators*. OCDE, París, 2011, pág. 26.



Tabla 7. Años potenciales de vida perdidos



Fuente: OECD Health Data 2011.

México es el segundo país en donde las mujeres pierden más años de vida (sólo precedidos por Rusia) y el tercero en el caso de los hombres (por delante de Rusia y Estonia). Las mujeres mexicanas tienen una mortalidad prematura tres veces mayor que sus congéneres islandesas, por ejemplo, más del doble que el promedio de países de la OCDE, y mayor en un 50% que un país como Chile. Por su parte, las cifras de los varones de

este país son casi idénticas, solo que un poco más matizadas: están muy cerca de triplicar a Islandia y casi duplican a la media de los miembros de la OCDE.

Cabe resaltar que al interior de México, la mortalidad prematura de las mujeres es prácticamente la mitad que la de los hombres; fenómeno que por cierto ocurre de forma parecida en todos los países.



#### 4. LA FRAGMENTACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y LA EQUIDAD DEL GASTO PÚBLICO

El Sistema Nacional de Salud está integrado por una serie de instituciones, claramente diferenciadas según el segmento de la población a la que atienden. El resultado es que la atención sanitaria se encuentra fragmentada y, por tanto, coexisten distintos tipos de beneficios y calidad en el servicio; subsisten cuotas y aportaciones diferenciadas según la institución y las condiciones del beneficiario; y presenta diferentes fuentes de financiamiento (impuestos, cuotas, etcétera). Todo ello acaba produciendo ineficiencia y principalmente, inequidad.

De este modo, el sistema de salud mexicano

Nació dividido al separar a la población entre aquellos que tenían derechos sociales perfectamente definidos –a quienes llamó “derechohabientes”– y aquellos que eran sujetos a la acción asistencial del Estado, a quienes eventualmente se les denominó como “población abierta”. Posteriormente y bajo esta misma división de origen entre la seguridad social y los servicios públicos, se crearon en paralelo otras instituciones de seguridad social. Entre ellas, cabe mencionar la creación, en 1960, del ISSSTE que ofrece cobertura en salud para los trabajadores de la administración pública federal.<sup>22</sup>

El sistema de seguridad social es el más importante. Su financiamiento es de forma tripartita: aportan recursos los propios trabajadores, los empleadores y el gobierno. Dentro de este esquema, el IMSS es la institución más grande. Cuenta con aproximadamente 52.3 millones de derechohabientes. Por su parte, en el ISSSTE se encuentran asegurados alrededor de 12 millones de personas.

Junto a estas instituciones coexisten otros organismos. Por un lado, se encuentra el equivalente al ISSSTE de los trabajadores de los gobiernos estatales y municipales<sup>23</sup> que afilia alrededor de un 1.5 millones de beneficiarios. Adicionalmente existen dos regímenes especiales dentro de los traba-

adores al servicio del Estado –con entidades propias–: es el caso de Pemex, en primer lugar, y de los miembros de las fuerzas armadas (estos últimos afiliados al ISSFAM<sup>24</sup>). Estos dos subsistemas cubren aproximadamente 1.5 millones de personas.<sup>25</sup>

Sin embargo, todavía quedan al menos dos instancias que también dan acceso a servicios sanitarios. Nos referimos a los programas “IMSS-Oportunidades” y al “Seguro Popular”. En el primer caso, IMSS-Oportunidades es un programa cuya “finalidad es proporcionar servicios de salud a la población más vulnerable del país, contribuyendo al desarrollo integral de los mexicanos al impulsar la igualdad de oportunidades y el derecho constitucional a la salud de la población.”<sup>26</sup>

El Seguro Popular surgió a partir de una reforma a la Ley General de Salud en 2003 y arrancó propiamente en enero de 2004. Es el mecanismo mediante el cual se atiende a la población que no contaba –y que no cuenta– con acceso a servicios de salud, por no estar afiliada a alguna institución de seguridad social.

Según la citada Ley de Salud, se podrán incorporar al Seguro Popular todas “las familias y personas que no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud” (artículo 77 bis 3). Con ello se rompe con el vínculo tradicional entre acceso a los servicios de salud y la obligación de ser trabajador activo. Es decir, al contrario de lo que sucede con las instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE, etcétera) no es necesario tener cierta categoría laboral para poder contar con dicho beneficio.

Así pues, en la siguiente gráfica se puede apreciar la evolución reciente del número de derechohabientes en las principales instituciones de salud.

Destaca el rápido crecimiento de afiliados al Seguro Popular, reflejo de la importante inversión que se ha llevado a cabo en los años recientes, para dar acceso a la población no asegurada a servicios de salud. Según datos oficiales, al término de 2010 dicho programa contaba con más de 43 millones de beneficiarios.

<sup>22</sup> Secretaría de Salud. *Sistema de protección social en salud. Elementos conceptuales, financieros y operativos*. Secretaría de Salud, FUNSALUD, INSP, FCE. 2ª edición, México, D.F., 2006, pp. 18-19.

<sup>23</sup> Algunos estados y municipios afilian a sus trabajadores al ISSSTE, sin embargo otros gobiernos estatales cuentan con su propio sistema de seguridad social.

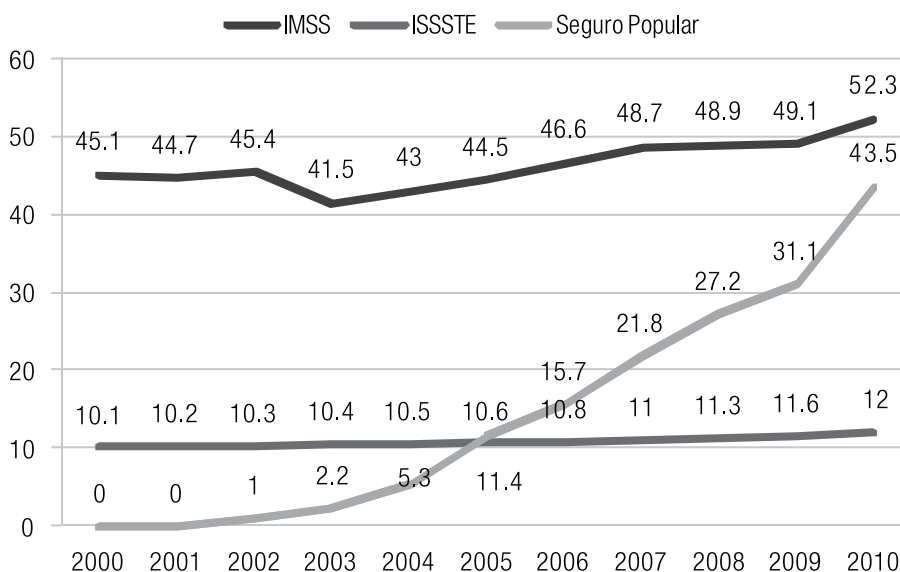
<sup>24</sup> Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

<sup>25</sup> Martínez, Gabriel. *Análisis de desigualdad del gasto en salud en México*. Documento de apoyo del Informe sobre Desarrollo Humano México 2011. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2008, pág. 6. También Aguilera, Nelly. *Gasto en Salud: Gasto Público en Salud en México en el marco de la cobertura universal*. México Evalúa, 2011, en [http://www.mexicoevalua.org/descargables/a4de11\\_Gasto-publico-en-salud-en-Mexico-NellyA.pdf](http://www.mexicoevalua.org/descargables/a4de11_Gasto-publico-en-salud-en-Mexico-NellyA.pdf)

<sup>26</sup> <http://www.imss.gob.mx/programas/oportunidades/Pages/introducc.aspx>



Tabla 8. Derechohabientes del sistema público de salud, por institución y año (Millones)



Fuente: SHCP, 2012.

En este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) afirma que el sistema de salud en México difiere de los de la mayoría de otros países pertenecientes a dicho organismo. En particular, asevera que:

Existen grandes diferencias entre estados en términos de la disponibilidad de recursos per cápita para prestar servicios públicos de atención médica y, en particular, se observan problemas de acceso en las zonas rurales. Cada institución –ya sea estatal o de la seguridad social– presta servicios de salud en todos los niveles de atención en sus propios establecimientos. La población en general percibe a los Servicios Estatales de Salud (SESA) como proveedores de menor calidad en relación con los servicios prestados por el sistema de seguridad social, aunque esto refleja en parte el hecho de que los recursos por familia asignados a las instituciones de seguridad social son casi dos terceras partes mayores que aquéllos asignados a los SESA.<sup>27</sup>

Por su parte, la equidad del gasto en el rubro de salud deja mucho que desear. Por citar solamente un ejemplo, “el gasto público por beneficiario es

50% mayor para la población asegurada (PA) que para la no asegurada (PNA). Este sesgo en favor de la PA implica regresividad en el acceso a los servicios públicos de salud, mientras la asignación de recursos fiscales a favor de la PNA implica progresividad en el financiamiento de estos servicios.<sup>28</sup>”

En la siguiente tabla se puede observar la distribución del gasto público sanitario desde 1990, entre ambos esquemas.



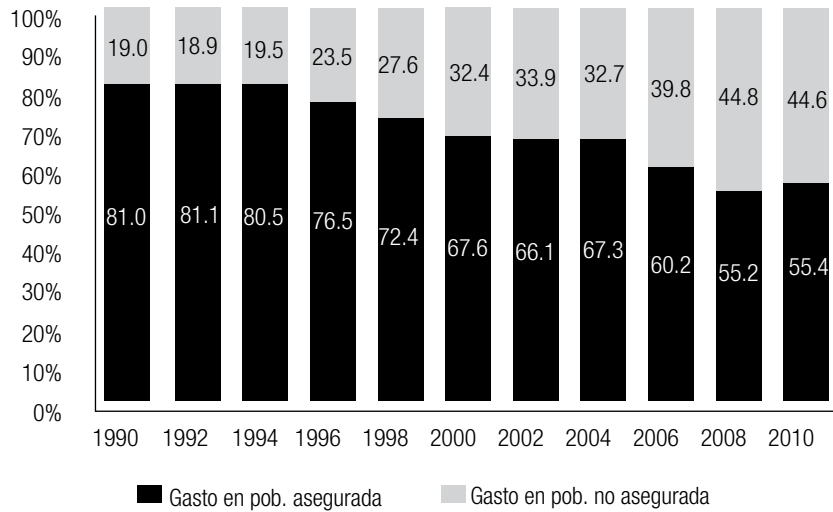
<sup>27</sup> OCDE, *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud. México, Op. Cit.*, pág. 11

<sup>28</sup> PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011. Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados*. PNUD, México, 2011, pág. 16





Tabla 9. Proporción de gasto público en salud: Población asegurada/No asegurada



Fuente: Secretaría de Salud. SICUENTAS, 2011.



Como se aprecia, resaltan claramente dos puntos. Primero, el gran desequilibrio histórico en favor de la población asegurada, a pesar de que hasta hace poco no era mayoritaria. Adicionalmente, hay que decir que durante este periodo se ha ido corrigiendo de forma importante este desequilibrio.

De hecho, “hasta la década pasada, el financiamiento de los servicios de salud para la población no asegurada (PNA) era significativamente menor al que recibían los servicios para la población asegurada y la cobertura en estratos pobres era limitada. A partir de la última década, las brechas de cobertura se han cerrado y su financiamiento ha aumentado hasta converger con el sector asegurado, gracias a programas de ampliación de cobertura rural, transferencias condicionadas al uso de servicios de salud (Oportunidades) y el Seguro Popular.”<sup>29</sup>

Sin embargo, es evidente que todavía perdura un sesgo importante en el gasto público en beneficio de la población asegurada. En el siguiente cuadro se puede apreciar quienes pertenecen a este segmento poblacional por decil de ingreso y desagregado por institución.

<sup>29</sup> Scott, John. *Gasto Público para la Equidad: Del Estado Excluyente hacia un Estado de Bienestar Universal*. México Evalúa, disponible en [http://www.mexicoevalua.org/descargables/cc9720\\_Gasto-Publico-para-La-Equidad-27-Oct-2010rev.pdf](http://www.mexicoevalua.org/descargables/cc9720_Gasto-Publico-para-La-Equidad-27-Oct-2010rev.pdf), pág. 20.



**Cuadro 2. Distribución de asegurados por tipo de institución**

Decil	IMSS	ISSSTE	ISSSTE Estatal	Pemex
I	2.2	1.2	1.4	4.2
II	4.8	2.2	2.3	2.2
III	7.7	2.6	4.7	1.9
IV	9.5	4.6	3.9	5.3
V	11.3	6.7	8.5	6.3
VI	12.2	8.1	8.1	8.2
VII	12.7	11.7	12.8	12.2
VIII	13.5	16.3	17.6	13.2
IX	13.4	20.2	20.4	20.9
X	12.9	26.5	20.3	25.5
Urbano	90.1	90.8	88.7	86.9
Rural	9.9	9.2	11.3	13.1
Coeficiente de concentración				
Nacional	0.20	0.45	0.39	0.40
Urbano	0.22	0.46	0.40	0.42
Rural	-0.04	0.27	0.27	0.25

\* Puede no sumar 100 debido al redondeo de las cifras.  
Fuente: SHCP, 2012.

En el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el grueso de derechohabientes pertenece a los estratos con mayores recursos. Únicamente el 7% de sus afiliados se encuentran entre el quintil más pobre. Por el contrario, más de la mitad de los afiliados (52.5%) se encuentran entre el 40% de la población con más ingreso. Más aún, uno de cada cuatro derechohabientes pertenece al quintil más rico del país. De tal forma que el Coeficiente de Concentración (CC) es de 0.20<sup>30</sup>. Además, son –de forma abrumadora– habitantes de las ciudades (nueve de cada diez).

Por lo que se refiere al ISSSTE (que cubre a los trabajadores del sector público), la desigualdad es mucho más marcada. Solamente 3.4% de sus derechohabientes pertenecen al quintil más pobre. Mientras que tres de cada cuatro de sus afiliados están entre el 40% de la población con mayores recursos económicos; y casi la mitad de sus afiliados (46.5) están dentro del quintil más rico.

Por el contrario, en el cuadro 3 se puede observar la distribución de los beneficiarios del Seguro Popular. La situación es prácticamente la inversa.

**Cuadro 3. Distribución de asegurados en el Seguro Popular**

Decil	Afiliación
I	17.5
II	16.6
III	14.5
IV	12.6
V	11.0
VI	9.4
VII	7.6
VIII	5.3
IX	3.6
X	1.8
Urbano	36.4
Rural	63.6
Coeficiente de concentración	
Nacional	-0.29
Urbano	-0.19
Rural	-0.48

\*No suma 100 debido al redondeo de las cifras.  
Fuente: SHCP, 2012.

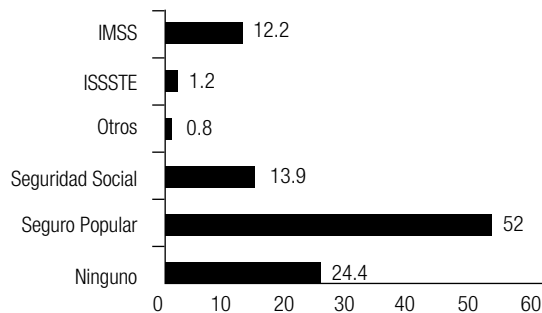
<sup>30</sup> El Coeficiente de Concentración “es un indicador cuyos valores pueden ir de -1 a 1. Si todo el gasto se concentrara en quienes están en la peor situación (máxima progresividad), el CC sería igual a -1, lo que indicaría un ciento por ciento de esfuerzo en reducir la desigualdad. En un caso intermedio, si el CC fuera igual a cero, el gasto dejaría inalterada la desigualdad. En el otro extremo, si el CC fuera igual a 1, se observaría la máxima regresividad posible (un 100% de esfuerzo en aumentar la desigualdad).” PNUD, *Op. Cit.*, pág. 65.



Los derechohabientes del Seguro Popular están, en buena medida, concentrados en los estratos de la población con menores recursos —la mitad de sus asegurados pertenecen al 30% más pobre—. Al contrario que los casos anteriores, el coeficiente de concentración de este esquema es de -0.29, lo que viene a confirmar que beneficia a los sectores más desfavorecidos. También desaparece la tendencia en favor de la ciudad: casi dos tercios de los miembros del Seguro Popular viven en el campo.

Ahora bien, si nos limitamos al análisis de la realidad de la población clasificada dentro del primer quintil —el 20% más pobre de México—, se percibe nítidamente la gran desigualdad existente en esta materia.

Tabla 10. Porcentaje de cobertura del quintil más pobre



Notas: "Otros" incluye Pemex, Sedena, Marina y hospitales universitarios. "Seguridad social" es el total del IMSS, ISSSTE y otros. Fuente: CEEY, 2012.

Dentro de este segmento poblacional, solamente el 12% de sus miembros están afiliados al IMSS, únicamente el 1.2 son derechohabientes del ISSSTE y el 0.8 es miembro de alguna de las demás instancias de seguridad social existentes. En conjunto, poco menos del 14% de los mexicanos más pobres —uno de cada siete— tiene acceso a este tipo de instituciones.

En contraste, más de la mitad (52%) de estas personas pertenecen o están afiliados al Seguro Popular y prácticamente una cuarta parte del total carece de protección sanitaria de cualquier tipo.

Así pues, pareciera que estos dos subsistemas sanitarios se contraponen y a su vez se complementan. Mientras que las instituciones de seguridad social se enfocan a la población básicamente urbana y de mayores recursos, el Seguro Popular (y el programa IMSS-Oportunidades), benefician de forma más acusada a los mexicanos más desfavorecidos y que se concentran mayoritariamente en el ámbito rural.

La cuestión aquí es que los programas que privilegian a los segmentos con más recursos son también los que tienen un mayor presupuesto. Según datos de la Secretaría de Hacienda, en 2010, exclusivamente en salud, el Estado mexicano gastó a través del IMSS 165 mil 121 millones de pesos, del ISSSTE 39 mil 511 millones, del sistema de Pemex 10 mil 626 millones y en el conjunto de fuerzas armadas casi 6 mil 500 millones de pesos. El total rebasa los 220 mil millones de pesos.

Por el contrario, en los programas que benefician mayoritariamente a los segmentos con menores recursos, comparativamente se invirtió poco. En el mismo año, 2010, el presupuesto para el Seguro Popular fue de 50 mil 270 millones y para IMSS-Oportunidades se destinaron poco más de siete mil millones de pesos.<sup>31</sup>

Si comparamos nuestro sistema de salud en su conjunto, frente al de otras naciones de nuestro entorno, encontramos que "a pesar de la reducción en la regresividad del gasto, el país aún se encuentra entre aquellos con los sistemas de salud pública más inequitativos de la región, muy lejos de sistemas altamente progresivos, como los de Chile, Uruguay, Colombia o Costa Rica."<sup>32</sup>

## 5. CONCLUSIÓN: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN VERDADERO SISTEMA NACIONAL DE SALUD

En México la cobertura universal todavía es una tarea pendiente: seguimos teniendo importantes problemas y carencias en cuanto al acceso a los servicios sanitarios, sobre todo entre la población con mayores necesidades.

El modelo segmentado actual —que genera una dualidad— ya no resulta adecuado. De hecho, "el mayor reto del sector salud es romper las barre-

<sup>31</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2010*. SHCP, México, 2012, pág. 36.

<sup>32</sup> PNUD, *Op. Cit.*, pp. 106-107.



ras institucionales y construir un auténtico sistema universal de protección social en salud, que comprenda no sólo la seguridad social formal, sino también nuevos mecanismos de acceso efectivo a los derechos sociales, como es el caso de la salud, para quienes no participan como asalariados en el sector formal de la economía.”<sup>33</sup>

En este contexto, resulta indispensable avanzar hacia la creación de un sistema más integrado, que reduzca la exclusión y las desigualdades, en lugar de reproducirlas o incluso fomentarlas. La reforma debe ir hacia el acceso universal, con derechos claros y perfectamente transferibles entre las diversas instituciones, estandarizando las prestaciones y los niveles de atención y calidad. Resulta que tanto

La Comisión Mexicana sobre Macroeconomía y Salud (CMMS), el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) coinciden en que, para acabar con las desigualdades y cubrir los mayores riesgos a la salud, se debe crear un fondo único de financiamiento que cubra para todas las personas una lista de riesgos prioritarios, es decir, que se otorgue un paquete básico de beneficios definidos. El financiamiento del fondo estaría a cargo del gobierno federal. Cualquier otra contingencia podría ser cubierta por esquemas complementarios que pueden estar o no ligados a la participación laboral. Como complemento a la recomendación se establece que pueden ser múltiples los proveedores de este paquete básico, siendo posible que el IMSS, el ISSSTE, los SESA u otros proveedores públicos y privados participen de dicho mercado, en el cual el fondo único actúa como el pagador.

Las propuestas buscan mejorar la equidad al establecer un paquete mínimo, incrementar la eficiencia al separar las funciones entre el financiamiento y la provisión, y el consecuente cambio en los esquemas de financiamiento de los proveedores, por lo menos para el paquete básico, y al introducir elementos de competencia entre los diferentes proveedores. En suma, se lograría un trato igual entre los mexicanos – al menos para el paquete básico–, se lograría mayor eficiencia y calidad y más satisfacción de los usuarios. En concordancia con los objetivos

implícitos del SPSS, el fondo único implica la centralización de parte del gasto en salud.<sup>34</sup>

Para ello, deberíamos establecer al menos tres puntos vitales para la construcción de dicho sistema universal: la portabilidad, la convergencia y que fomenta el mercado de servicios sanitarios.

La portabilidad consiste en que todo ciudadano que cuente con algún seguro de salud, tenga el derecho de acudir a cualquier institución para su atención. Por convergencia se entiende coordinar los distintos esquemas de salud, tanto para la inversión en infraestructura médica como para la provisión de servicios, que puede ser llevada a cabo a través de un mercado de servicios médicos. En la conceptualización gubernamental, en este mercado de servicios médicos participarían instituciones públicas y privadas. La convergencia y el mercado de servicios médicos ayudarían a disminuir los costos y eficientar el sistema.

Un sistema portable, convergente y con mercado de servicios significaría para el paciente que éste no tuviera dificultades de acceso, por lo menos financiero y geográfico, y no tuviera interrupciones en su atención médica, conforme necesite transitar por diferentes instituciones y niveles de atención, y que su atención se lleve a cabo al menor costo posible.<sup>35</sup>

A nivel macro, se deben establecer al menos cuatro grandes principios:

1. El sistema debe garantizar cobertura a todos los mexicanos.
2. No debe generar cargas fiscales sin contraparte clara de financiamiento.
3. No debe frenar el crecimiento económico a través de la distorsión de mercados; por definición, toda intervención pública modifica los comportamientos individuales, por lo que ésta debe prever las respuestas de los agentes y establecer incentivos para que los cambios de comportamiento vayan en el sentido deseable desde una perspectiva de bienestar individual y social.
4. El sistema de protección social está estrechamente relacionado con la política eco-

<sup>33</sup> Secretaría de Salud, *Op. Cit.*, pág. 19.

<sup>34</sup> Aguilera, Nelly. “Una propuesta integral para mejorar el sistema de salud” en Castañeda, Alejandro (Coord.). *Microeconomía, tomo X, Los grandes problemas de México*. El Colegio de México, México, 2010, pp. 354-5.

<sup>35</sup> Aguilera, Nelly. *Gasto en Salud: Gasto Público en Salud en México en el marco de la cobertura universal*, *Op. Cit.*, pp. 19-20.





nómica, fiscal y laboral. Ha de establecerse sobre la base de un consenso social –que se debe lograr y ver reflejado dentro de las discusiones, negociación y aprobación de la reforma en el Poder Legislativo– de acuerdo con las necesidades comunes de la población, independientemente de sus características laborales, sociales, económicas y culturales.<sup>36</sup>

En este sentido –más allá del consenso político y social– no podemos obviar el gran tema para hacer realidad este esquema: su financiamiento. Como se ha dicho, nuestra propuesta va en el sentido de sufragar el sistema de salud a través de impuestos generales.

Un primer problema es nuestro bajo gasto público en salud: resulta muy reducido si lo comparamos con los países integrantes de la OCDE, pero también si nuestro análisis se centra en las naciones latinoamericanas.

El segundo punto –y el central– es el del costo directo que significa otorgar servicios de salud a todos los mexicanos. Según cálculos de algunos

expertos, representaría alrededor de 3% del PIB.<sup>37</sup> Se trata de una cantidad importante de recursos. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que México es el país que menos recauda de todos los miembros de la OCDE, incluso en América Latina, por lo que hay un margen de maniobra importante. En México, por ejemplo, se recolecta el equivalente al 3.4% del PIB por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), mientras que en Brasil supera el 13%, en Argentina el 10 y en Uruguay está por encima del 8% PIB.<sup>38</sup>

En resumidas cuentas, nuestra propuesta busca eliminar la segmentación y el sistema dual existente, para pasar a un sistema integrado con cobertura universal, financiado centralmente a través de impuestos, y que ponga fin a la histórica desigualdad social en materia de protección de la salud.

Pretendemos que la provisión de atención sanitaria no discrimine a la población a partir de su estatus laboral –formal versus informal– o económico y sea accesible a todos los mexicanos sin distinción.



<sup>36</sup> Centro de Estudios Espinosa Yglesias. *El México del 2012. Reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, 2012, pp. 146-7.

<sup>37</sup> Levy, Santiago. *Buenas intenciones, malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México*. Editorial Océano, México, 2008, pp. 318 y sigs.

<sup>38</sup> OCDE. *Estadísticas tributarias de América Latina, 1990-2009*. OCDE, París, 2011, pág. 19.



## BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, "El derecho a la atención sanitaria como derecho exigible", *La Ley. Suplemento de Jurisprudencia de Derecho Administrativo*, año LXV, número 119, Buenos Aires, 25 de junio de 2001.
- Aguilera, Nelly. *Gasto en Salud: Gasto Público en Salud en México en el marco de la cobertura universal*. México Evalúa, 2011, en [http://www.mexicoevalua.org/descargables/a4de11\\_Gasto-publico-en-salud-en-Mexico-NellyA.pdf](http://www.mexicoevalua.org/descargables/a4de11_Gasto-publico-en-salud-en-Mexico-NellyA.pdf)
- "Una propuesta integral para mejorar el sistema de salud" en Castañeda, Alejandro (Coord.). *Microeconomía, tomo X, Los grandes problemas de México*. El Colegio de México, México, 2010.
- Arredondo, Armando y Esteban De Icaza. "Costos de la Diabetes en América Latina: Evidencias del Caso Mexicano", *Value in Health*, 14 (2011).
- Carbonell, José y Miguel Carbonell. *La construcción de la igualdad de género: estado de bienestar y políticas públicas*. IJ-UNAM/Conapred, México, 2010.
- Carbonell, Miguel. "Artículo 4" en Carbonell, Miguel (Coordinador). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*. Editorial Porrúa/IJ-UNAM, Vigésima edición, México, 2009, Tomo I.
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias. *El México del 2012. Reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social*. CEEY, México, 2012.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2002*. CNDH, México, 2003.
- *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 201*. CNDH, México, 2012.
- De Lora, Pablo y Zúñiga Fajuri, Alejandra, *El derecho a la asistencia sanitaria. Un análisis desde las teorías de la justicia distributiva*, Madrid, Iustel, 2009.
- Echániz Salgado, José Ignacio. "Política sanitaria: la reforma de la sanidad" en Garde, Juan Antonio (Ed.). *Políticas sociales y Estado de bienestar en España- informe 1999*. Editorial Trotta/Fundación Hogar del Empleado. Madrid, 1999.
- Freire, José Manuel. "Política sanitaria" en Garde, Juan Antonio (Ed.). *Políticas sociales y Estado de bienestar en España- informe 1999*. Editorial Trotta/Fundación hogar del empleado. Madrid, 1999.
- "El Sistema Nacional de Salud español en perspectiva comparada europea: diferencias, similitudes, retos y opciones". Mimeografiado.
- Knaul, Felicia. "Salud y competitividad" en Ruiz de Chávez, Manuel y José Cuauhtémoc Valdés Olmedo (Eds.). *La salud de los mexicanos en el siglo XXI: un futuro con responsabilidad de todos*. Fundación Mexicana para la Salud, A.C, México, 2005.
- Leary, Virginia A., "Justicialidad y más allá: procedimientos de quejas y el derecho a la salud", *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, número 55, Ginebra, diciembre de 1995.
- Levy, Santiago. *Buenas intenciones, malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México*. Editorial Océano, México, 2008.
- Lustig, Nora. "La salud, pobreza y crecimiento" en Ruiz de Chávez, Manuel y José Cuauhtémoc Valdés Olmedo (Eds.). *La salud de los mexicanos en el siglo XXI: un futuro con responsabilidad de todos*. Fundación Mexicana para la Salud, A.C, México, 2005.
- Martínez, Gabriel. *Análisis de desigualdad del gasto en salud en México*. Documento de apoyo del Informe sobre Desarrollo Humano México 2011. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2008.
- Moctezuma Barragán, Gonzalo, *Derechos de los usuarios de los servicios de salud*, Cámara de Diputados/IJ-UNAM, México, 2000.
- OCDE. *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud. México*. OCDE, París, 2005.
- *Health at a Glance 2011: OECD Indicators*. OCDE, París, 2011.
- *Estadísticas tributarias de América Latina, 1990-2009*. OCDE, París, 2011.
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011. Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados*. PNUD, México, 2011.
- Scott, John. *Gasto Público para la Equidad: Del Estado Excluyente hacia un Estado de Bienestar Universal*. México Evalúa, disponible en [http://www.mexicoevalua.org/descargables/cc9720\\_Gasto-Publico-para-La-Equidad-27-Oct-2010rev.pdf](http://www.mexicoevalua.org/descargables/cc9720_Gasto-Publico-para-La-Equidad-27-Oct-2010rev.pdf)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2010*. SHCP, México, 2012.
- Secretaría de Salud. *Sistema de protección social en salud. Elementos conceptuales, financieros y operativos*. Secretaría de Salud, FUNSALUD, INSP, FCE, México, 2006.
- Silva García, Fernando (Coord.). *Garantismo judicial. Derecho a la salud*. Editorial Porrúa, México, 2011.
- Soberanes Fernández, José Luis, "La protección de la salud en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos" en Muñoz de Alba Medrano, Marcia (coordinadora), *Temas selectos de derecho y salud*. IJ-UNAM, México, 2002.





# Wirikuta: Por el derecho a lo sagrado



Mayahuel Mojarro

Investigadora en la DGEL: Investigaciones Sociales, del IBD.

## 1. INTRODUCCIÓN

“Wirikuta no se vende, se ama y se defiende”. Esta frase resume la posición de una gran cantidad de personas, tanto en México como en el extranjero, que se oponen al grupo de corporaciones mineras extranjeras coludidas o con la venia del gobierno del país, para la explotación de una enorme zona del territorio nacional. Con este breve artículo se pretende dar a conocer la problemática, en resumen, así como hacer una reflexión sobre el trastocamiento de valores morales que se opera cuando una parte de la humanidad prioriza, antes que a la vida misma, la producción de ganancias económicas.

## 2. LA SITUACIÓN, EL CONTEXTO

El Frente en Defensa de Wirikuta ha generado diversos documentos para enterar tanto a las autoridades correspondientes como al público en general sobre lo que es y representa Wirikuta, quiénes son los wiraritari y cuál es el enorme problema que se les avecina si las empresas mineras explotan aquel territorio para extraer el oro que existe en el subsuelo, y entre los muchos documentos de

orden técnico para difundir la problemática social, ecológica, económica y de otra índole a corto, mediano y largo plazo que traería consigo la actividad minera, hay dos particularmente clarificadores y, al mismo tiempo, alarmantes, donde se muestra porqué es tan importante que los mexicanos sepamos y, por lo tanto, nos opongamos a cualquier actividad industrial que destruya los sitios sagrados huicholes que son, también, mexicanos.

A continuación se parafrasea dicho documento a fin de mostrar el peligro que corremos si permitimos devastar parte del territorio nacional.

Wirikuta es uno de los sitios sagrados naturales más importantes del pueblo indígena Wixarika (huichol) que habita en regiones de Jalisco, Nayarit y Durango. Es reconocido por haber conservado su identidad espiritual y continuar practicando su tradición cultural y religiosa desde hace miles de años. Para este grupo étnico, Wirikuta es el territorio donde peregrinan las distintas comunidades del pueblo Wixarika, recreando el recorrido que hicieron sus antepasados espirituales. En este desierto crece el peyote o jicuri, cactus que los wixaritari ingieren ritualmente para recibir el “don de ver”. El territorio sagrado de Wirikuta se ubica en el estado



de San Luis Potosí. Abarca la sierra que se conoce como “de Catorce” misma que se ha sido declarada Reserva Ecológica Natural y Cultural. Abarca los municipios de Catorce, Charcas, Matehuala, Villa de Guadalupe, Villa de La Paz y Villa de Ramos. La reserva de Wirikuta es un territorio sagrado indivisible y continuo. Allí todo es sagrado: cada planta, cada animal, cada manantial, cada cerro, dentro de las 140 mil hectáreas que conforman la reserva. El Cerro Quemado es el punto donde nació el sol y, por ello, es un altar muy importante dentro del territorio sagrado de Wirikuta, mismo territorio que fue incorporado en 1988 a la Red Mundial de Sitios Sagrados Naturales por la UNESCO.

Wirikuta es el fundamento material y cultural sobre el que se basa la identidad del pueblo wixarika. La destrucción de Wirikuta implicaría la destrucción del pueblo huichol como tal. Asimismo, posee un ecosistema único en el mundo. Forma parte de una porción del desierto chihuahuense en donde se concentra la mayor biodiversidad y riqueza de cactáceas por metro cuadrado del planeta. Es mucho más que un desierto: es un jardín. La mayor parte de las cactáceas de Wirikuta figuran en la Norma Oficial Mexicana de Plantas Amenazadas y en Peligro de Extinción. Una gran proporción de su flora y fauna es endémica, es decir, solamente crece allí. En Wirikuta se encuentra también el Águila Real, símbolo de nuestro país, y que encabeza la lista del programa nacional de conservación de especies prioritarias. El Reglamento de la Reserva establece que dentro de las más de 140 mil hectáreas del territorio sagrado de Wirikuta están prohibidas las actividades contaminantes. La mega minería, siendo la actividad industrial humana más contaminante que existe, quedaría excluida de Wirikuta con base en el reglamento de la reserva. En este territorio sagrado, el gobierno mexicano ha entregado al menos 22 concesiones mineras a la empresa canadiense First Majestic Silver Corp, en el área de Real de Catorce, a través de la empresa mexicana Real Bonanza SA de CV. De las 6 mil 326.58 hectáreas que abarca la superficie concesionada a esta empresa, el 70% están dentro de la reserva de Wirikuta<sup>1</sup>.

Por otra parte, en pleno corazón de Wirikuta, en el área de El Bernalejo, en la comunidad de

Margaritas, el gobierno otorgó al menos otras dos concesiones mineras a la empresa canadiense West Timmins Mining, con sus filiales mexicanas Golondrinas y Cascabel. La región del Bernalejo es uno de los puntos más importantes de Wirikuta, ya que es donde está la “casa del venado”, de Kauyumari, lugar sagrado wixarika de entrega de ofrendas y cacería de peyote. Esta minera planea realizar un proyecto de explotación de oro con el método de tajo a cielo abierto.

Pero además, las grandes cantidades de agua utilizadas por la industria minera, provocarían el desecamiento de cuencas hídricas que, de acuerdo con informes de la Comisión Nacional del Agua, se encuentran ya sobreexplotadas y tienen muy poca capacidad de recuperación en esta región. Por si fuera poco, los manantiales sagrados donde el pueblo wixarika recolecta sus aguas benditas corren el riesgo de ser contaminados con cianuro, xantanos y metales pesados. Estas amenazas mineras se encuentran dentro de lo que –de acuerdo con la zonificación del programa de manejo de la reserva– se denomina *Zona de Amortiguamiento para Uso Tradicional*.

En dicha zona “se podrán realizar las actividades tradicionales de aprovechamiento de los recursos naturales que en ellas se realizaban antes del establecimiento de la Reserva, siempre y cuando no ocasionen alteraciones significativas a los ecosistemas. Las actividades permitidas son aquellas que permiten la satisfacción de las necesidades básicas económicas y culturales de los habitantes del sitio sagrado y las necesidades culturales del pueblo Wixarika.” Una tercera amenaza la constituyen las empresas jitomateras agroindustriales, mismas que están desmontando varios predios ubicados dentro de la reserva con la complacencia de las autoridades de Profepa, que no las han clausurado a pesar de que son ilegales. El desmonte se realiza en zonas de gran valor ambiental, donde crece el peyote y otras cactáceas protegidas por las leyes mexicanas, entre ellas *Ferocactus pilosus*, *Ferocactus hamatacanthus*, *Coryphantha poselgeriana*, *Echinocactus platyacanthus*, *Leuchtenbergia principis*. Además, estas mismas empresas son responsables de la sequía de los últimos años, ya que

<sup>1</sup> Información extraída de los documentos de trabajo elaborados por el Frente en Defensa de Wirikuta: 1.- *Información de apoyo para entender el caso de Wirikuta*, e 2.- *Información técnica reciente sobre el caso de Wirikuta* proporcionados durante el foro “Wirikuta, el derecho a lo sagrado”, organizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado y realizado en la sede del Senado de la República los días 18 y 19 de abril de 2012.





bombardean las nubes con químicos que impiden la lluvia, tan necesaria para los campesinos que dependen de ella; situación que ha agudizado la pobreza y migración en la zona. Para los campesinos de los ejidos en Wirikuta ésta ha sido la peor sequía en 50 años<sup>2</sup>.

### 3. ALGUNAS DE LAS CONSECUENCIAS NO DESEABLES DE LA MINERÍA

Ríos, manantiales y acuíferos agotados, destrucción del suelo, contaminación de aguas y suelos, contaminación de agua en superficie y napas, drenajes ácidos y arrastre de metales pesados, vapores y emanaciones tóxicas (incluso de compuestos radioactivos), desertificación e inutilización del suelo para actividades agropecuarias, eliminación y mortandad de especies animales y vegetales; en las personas que habitan áreas cercanas: aumento de patologías respiratorias, intestinales, dermatológicas, renales y reproductivas, mayor incidencia de cáncer pulmonar, de vejiga y leucemias (la incidencia de cáncer ha escalado un 800%); niños que nacen con retraso mental y malformaciones, avasallamiento de los derechos humanos, modificación y pérdida de los valores paisajísticos, desaparición de las actividades turísticas, agropecuarias y agroindustriales, entre otras consecuencias de largo plazo.

### 4. POR SI FUERA POCO, DESDE 2011 SE LLEVA A CABO EL PROYECTO UNIVERSO

Aunque hasta el momento la defensa de Wirikuta se ha centrado en contra de la empresa canadiense First Majestic Silver Corp, en diversos medios de comunicación se ha difundido información referente al inicio de perforaciones de exploración de la empresa Revolution Resources Corp. mediante el llamado Proyecto Universo en la zona sagrada de Wirikuta y su zona de influencia, concretamente en la zona de la Presa Santa Gertrudis.

La canadiense West Timmins Mining es la compradora de las concesiones mineras en la zona del bajo de Wirikuta. West Timmins fue comprada por Lake Shore Gold en 2009, y a su vez Lake Shore Gold estableció acuerdos de compraventa con la empresa Revolution Resources Corp., en diciembre

de 2011. Es con ese precedente corporativo que toma fuerza el colosal proyecto minero denominado Proyecto Universo. En tanto que las concesiones de First Majestic abarcan más de 6 mil hectáreas, el proyecto Universo pretende explotar los recursos minerales en 59 mil 678 hectáreas dentro del área natural protegida, lo que representa el 42.56% del área natural protegida de Wirikuta,<sup>3</sup> como lo documenta Angélica Enciso, reportera del periódico *La Jornada* —prácticamente el único medio masivo de comunicación que le ha dado seguimiento a lo que acontece en la región y ha hecho pública la problemática y los esfuerzos tanto del pueblo wiraritari como del Frente en Defensa de Wirikuta por ampararse y no permitir que inicien los trabajos de las mineras en suelo huichol.

Además del proyecto minero de First Majestic, en Real de Catorce, San Luis Potosí, el cual ocupará unas 6 mil hectáreas en el territorio sagrado de Wirikuta —de las cuales la empresa cedió 761 hectáreas al gobierno federal—, está en marcha el plan Universo, que abarcará 42% de esa zona, alrededor de 60 mil hectáreas, informó el Frente en Defensa de Wirikuta. Precisó que la zona sagrada no se reduce a sitios específicos donde se entregan las ofrendas, sino que es el conjunto de piedras, manantiales, cactus, serpientes, paisajes, que abarcan una extensión continua de más de 140 mil hectáreas.

En diciembre pasado, Revolution Resources anunció el proyecto Universo en la zona sagrada de Wirikuta y su área de influencia, en territorio de la presa Santa Gertrudis, con la compra de Lake Shore Gold, propietaria de las concesiones ubicadas en el municipio Las Charcas, antigua región minera.

La compañía adquirió cuatro propiedades que se combinan: Universo y Montaña de Oro, ésta incluye La Bufo, Montaña de Oro y Lluvia de Oro, de acuerdo con información de su página de Internet. Es una propiedad de 350 mil hectáreas, en el corazón de una línea de 300 kilómetros de largo con importantes minas de metales preciosos.

Actualmente, hay cuatro procedimientos administrativos en contra de esta mina, detalló la organización integrada por autoridades del pueblo wixárika.

<sup>2</sup> *Ibidem.*

<sup>3</sup> *Ibidem.*



Representantes de Revolution Resources, dio a conocer el Frente, impulsan una campaña para ganar la anuencia de las asambleas ejidales de la región y comenzar los trabajos mineros, lo cual no han logrado. Tan sólo en el ejido Las Margaritas, municipio El Bernalejo –uno de los principales sitios sagrados de Wirikuta–, hay cuatro concesiones mineras que son parte de ese proyecto. Otra afectación a la que no se ha dado suficiente atención es la que provocan las agroindustrias, ya que la región tiene alta producción de jitomate.

Los wixárika hacen la ruta anual a sus lugares sagrados, situación que amenaza las concesiones mineras en curso, por lo cual podrían solicitar amparo, además de acudir ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para pedir medidas cautelares de emergencia para detener el daño que puede ser irreversible para la protección de sus lugares sagrados, señaló la especialista Magdalena Gómez en una presentación que hizo en un foro del Senado.<sup>4</sup>

Si bien para un observador imparcial pero informado, los daños a la vida humana y al medio ambiente son evidentes, las corporaciones mineras también argumentan a su favor. Dicen, por ejemplo, que “durante 200 años han convivido los peregrinos huicholes, los peregrinos católicos y la minería, y no había pasado nada”, lo cual es fácil rebatir porque hoy podemos comprobar que las explotaciones mineras en el pasado han dejado como saldo la mitad de la sierra deforestada. También se ha modificado el sistema hidrológico subterráneo. La deforestación y la alteración de los ecosistemas de la sierra de Catorce han tenido como grave consecuencia ecológica la modificación sustancial del régimen de lluvias. Hoy prácticamente están ausentes, concentrándose sólo en la zona sur de la sierra, donde no ha habido minería, con el consiguiente aumento de la pobreza de los pobladores locales.

Otro argumento similar es aquel según el cual “la sierra de Catorce es de tradición minera y siempre ha sido minera”, a lo cual los expertos en ecología y en antropología responden que la consecuencia de que durante el siglo pasado se haya explotado la zona para extraer minerales ha dejado una estela de contaminación difícil de limpiar. Además no hay comparación entre los 200 años de historia minera contra los más de mil años (algunos

antropólogos sostienen que incluso cuatro mil) que tiene Wirikuta como territorio sagrado del pueblo wixarika, donde sus prácticas vivas han perdurado hasta el día de hoy.

De los argumentos que esgrimen los representantes del poderío minero está uno que se le haría ridículo a cualquiera que conozca la historia reciente del conflicto. Según los concesionarios: Sólo un grupo pequeño de personas no está de acuerdo con la minería en Real de Catorce. Para responder a este alegato, el Frente en Defensa de Wirikuta así como la mayoría de los wixárikas dicen que hoy todo el pueblo Wixárika, cerca de 30 mil personas wixaritari, pronuncia un *no* tajante a la minería en Wirikuta, como pudo comprobarse en la multitudinaria marcha a finales de octubre del año pasado en el DF, así como en las decenas de cartas firmadas por las autoridades wixaritari enviadas a diferentes instancias del gobierno. Se trata de todo un pueblo unido en un solo criterio, quizás por ser una de las culturas indígenas vivas más importantes de México.

Además, son cientos de miles de personas de la sociedad civil nacional e internacional que se han manifestado por diferentes medios en contra de la minería en Wirikuta, entre ellos, artistas, intelectuales, ingenieros, obreros, campesinos, indígenas de todo el continente, académicos, premios Nobel, etcétera (para reforzar con datos estas afirmaciones, recuérdese que el Wirikuta Fest “Por el derecho a lo sagrado”, llevado a cabo en el Foro Sol de la ciudad de México el 26 de mayo de este 2012, fue un éxito de asistencia pues asistieron más de 20 mil personas –otras fuentes de prensa hablan de 50 mil– congregadas en torno a la música y a la causa social. Además fue un éxito mediático, dado que todos los medios de comunicación del país informaron acerca de ello y de porqué se llevaba a cabo, puso en boca de mucha gente al pueblo huichol y a su problemática, y se cobró conciencia de la amenaza que se cierne sobre ellos, dado que el Estado mexicano está vendiendo y concesionando –en ocasiones no hay diferencia por el tipo de concesiones que se firman– un territorio que es de suma importancia para uno de los más antiguos pueblos originarios mexicanos.

Otro de los argumentos más fáciles de refutar y, al mismo tiempo, más controversiales y más tramposos que esgrime la First Majestic Silver es



<sup>4</sup> “En marcha, plan Universo de First Majestic en 42% de la zona sagrada de Wirikuta”, nota de Angélica Enciso, *La Jornada*, 28 de mayo, 2012.



Abelardo Escobar  
Prieto

aquel según el cual se generarán muchas fuentes de empleo cuando la minera comience sus operaciones. La derrama económica a los habitantes de la zona, afirman, será altísima. A ello se responde citando a Carlos Chávez, de la Asociación Jalisciense de Apoyo a los Grupos Indígenas, la AJA-GI, y una de las cabezas del Frente en Defensa de Wirikuta. Echa abajo el mencionado argumento de la “derrama económica” que beneficiará a quienes trabajen para la minera diciendo: “Ellos hablan de trabajo, aunque su tecnología requiere muy poca mano de obra, por lo que a cambio de la destrucción definitiva de Wirikuta la derrama económica será muy marginal y no durará más de veinte años; después, los habitantes tendrán que dejar para siempre las tierras muertas”.<sup>5</sup>

## 5. EL GOBIERNO MEXICANO CONTRA SU PROPIA GENTE

El pasado 24 de mayo, la Secretaría de Gobernación, ante las presiones ejercidas por el pueblo huichol organizado y por toda la gente que los apoya, declaró **Reserva Minera Nacional** una región de 45 mil hectáreas en la zona sagrada de **Wirikuta** y, al parecer, estudia convertirla en un **área natural protegida**, según el secretario de Gobernación, Alejandro Poiré. Según una de las notas de prensa publicadas al día siguiente:

Durante la misma ceremonia, el secretario de la Reforma Agraria, Abelardo Escobar Prieto, informó que luego de escuchar a los indígenas y conversar con las autoridades, la minera canadiense decidió entregar en donación al gobierno federal 760 hectáreas que formaban parte de las 35 concesiones ubicadas en la zona sagrada. En representación de la empresa First Majestic Silver, Juan Carlos González entregó los documentos correspondientes al titular de la Secretaría de Gobernación. En su discurso el secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Juan Rafael Elvira Quesada, informó a su vez que el gobierno federal hace los trabajos técnicos correspondientes para evaluar si convierte a la zona sagrada de Wirikuta en Área Natural Protegida federal.<sup>6</sup>

Pero este gesto, que a muchos alegró, no es más que “gatopardismo” de parte del gobierno, según

Francisco Cravioto, investigador del área de Presupuestos y Políticas Públicas, quien publica en *Animal Político*<sup>7</sup> su opinión al respecto:

Pues resulta que estas 45 mil hectáreas no retiran derechos a ninguna de las concesiones existentes. Esto es, el terreno que sobró de la repartición entre las empresas mineras sería lo único que la reserva minera protegería. Adicionalmente, incluye los terrenos de una vía férrea que, por ser terreno federal, no puede ser concesionada. Por otra parte, el Consejo Regional Wixárika ya había rechazado anteriormente el “regalo” de 761 hectáreas por parte de la minera Real Bonanza, pues lo consideraban como un soborno para poder comenzar a explotar zonas vecinas. Es más, esas hectáreas ya se encontraban protegidas de cualquier actividad minera por una medida cautelar judicial a raíz de que los wixáricas promovieron un amparo contra Real Bonanza.

Es decir, el gobierno cree que hace tonta a la sociedad civil que apoya a los wiráricas y cree que éstos se van a “tragar” la mentira de que la minera extranjera y el gobierno han recapacitado y han entendido los justos reclamos del pueblo huichol, por eso están dispuestos a dejar de explotar las minas de oro, con la consiguiente “renuncia” a generar millonarias ganancias, porque son “buenas personas” y no quieren afectar ni el medio ambiente ni la cultura ancestral wirárika.

El analista citado prosigue:

Lo preocupante es que la declaración de un área natural protegida federal no cambia, en lo sustantivo, la situación actual, puesto que ya existe un área natural protegida estatal en la zona y el conflicto persiste. Los opositores a la actividad minera en el territorio sagrado de Wirikuta recibieron la noticia con escepticismo: señalan que, a pesar de la existencia de un área natural protegida, han proliferado actividades de alto impacto ambiental como lo es la agroindustria jitomatera. Esta actividad ha provocado grandes daños por desmonte y sobreexplotación de las escasas fuentes de agua de la zona. ¿Por qué no se les solicitó que elaboraran una manifestación de impacto ambiental antes de echar a andar su producción? Si no se detuvo a los productores de jitomate ¿qué garantías existen

<sup>5</sup> Tomado del artículo “Más allá de las nubes”, escrito por Eduardo Vázquez Martín, revista *Gatopardo*, abril, 2012.

<sup>6</sup> “Zona de Wirikuta es declarada Reserva Minera Nacional”, Notimex, nota aparecida en *El Universal*, jueves 24 de mayo de 2012.

<sup>7</sup> <http://www.animalpolitico.com/blogueros-res-publica/2012/05/29/wirikuta-y-el-gatopardismo-del-gobierno-federal/>



de que la Semarnat aplicará un criterio restrictivo en la evaluación de las manifestaciones de impacto ambiental de las empresas mineras? En resumen, a pesar de los cambios propuestos por estas dependencias, lo único que detiene a las mineras para comenzar a explotar la zona es un solo trámite: la aprobación de una manifestación de impacto ambiental. El gobierno federal considera que ésta es garantía suficiente para satisfacer las demandas de los opositores. Los wixárikas, por el contrario, demandan más garantías.

El gobierno mexicano defiende los intereses económicos de las corporaciones contra los intereses de los pueblos originarios y contra los intereses de los mexicanos en general, ya que una zona que ha sido devastada por la indiscriminada explotación, ya sea minera, ganadera, petrolera, maderera o de la índole que sea, es un legado de muerte y destrucción para las generaciones actuales y futuras de ciudadanos mexicanos. Esta devastación es incomparablemente más grave y duradera que el muy relativo “beneficio” económico que las empresas generan al abrir fuentes de trabajo porque el legado de contaminación y de destrucción que deja, por ejemplo, una fábrica de papel que contamina un río, o una minera que envenena la tierra y el agua del subsuelo, son irreversibles.

Para concluir, un fragmento de otro artículo de opinión aparecido en días recientes y que dice lo siguiente:

Pero la realidad es otra: allí existen 201 concesiones para realizar trabajos de explotación minera en casi 300 mil hectáreas. Además, la First Majestic Silver y otras trasnacionales (como la Revolution Resources, que controla 59 mil hectáreas) no han hecho los estudios de impacto ambiental necesarios para explotar minerales. Esta parte de México se distingue a escala mundial por su enorme diversidad y riqueza de cactáceas, algunas de ellas catalogadas en peligro de extinción.

El acuerdo gubernamental debe ser analizado y aprobado por los pueblos originales en sus asambleas comunales. El problema persiste y, como denuncian los indígenas, el anuncio oficial referido fue una estrategia para aprovechar la cobertura mediática del Wirikuta Fest y dar una imagen de responsabilidad social de la empresa minera y del gobierno. Y es que la protesta

nacional e internacional contra la explotación minera en Wirikuta y áreas vecinas alcanzó una dimensión que no esperaban las autoridades mexicanas ni las trasnacionales canadienses. Con el dinero gastado en publicitar una solución que no lo es, hubiera sido posible estudiar mucho más la riqueza natural y social de la región.<sup>8</sup>

## 6. ALGUNOS PACTOS Y LEYES QUE PROTEGEN WIRIKUTA

Pero los wixárikas no sólo han protestado por medio de movilizaciones y conciertos de música: el Poder Judicial de la Federación les otorgó un amparo en febrero pasado sobre el proyecto de First Majestic. Como se dijo al principio, la zona sagrada de los huicholes fue incorporada en 1988 a la Red Mundial de Sitios Sagrados Naturales por la UNESCO y el 27 de octubre del 2000 fue decretada por el *Diario Oficial* del estado de San Luis Potosí como área natural protegida. Desde 2004 está en lista para convertirse en Patrimonio Cultural y Natural de la Humanidad<sup>9</sup>.

Según los documentos de trabajo y de difusión redactados, entre otras instancias, por el Frente en Defensa de Wirikuta, citados con anterioridad, hay una serie de pactos, leyes y tratados internacionales que protegen la zona sagrada huichol, mismos instrumentos legales que han sido violados tanto por el propio gobierno mexicano como por las empresas mineras trasnacionales. Estos son algunos ejemplos de documentos protectores:

- El estado de San Luis Potosí aprobó el 29 de junio del 2010 la Ley de Consulta Indígena. Según esta ley, serán objeto obligado de consulta: el otorgamiento de concesiones, contratos y demás instrumentos jurídicos que afecten el uso y disfrute de sus tierras y recursos naturales.
- En el artículo 6 y 7 del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo (ratificado por el senado y por el presidente de la república), determina que los gobiernos deberán consultar a los pueblos indígenas interesados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.



<sup>8</sup> Restrepo, Iván, “Zempoala, Xochimilco y Wirikuta”, *La Jornada*, 4 junio, 2012

<sup>9</sup> Zamora Graciela, Ambriz, Rodolfo, “La batalla por Wirikuta”, semanario *Proceso*, no. 1857, 3 de junio de 2012.





Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera.

- El 28 de abril del 2008, con el presidente Felipe Calderón como testigo, firmaron el pacto Huauxa Manaka para la preservación y el desarrollo de la cultura Wixárika los gobernadores de San Luis Potosí, Durango, Jalisco, Nayarit y Zacatecas, y el presidente de la Unión Wixárika de Centros Ceremoniales. Fueron testigos el presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Senadores y el director general de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Con este documento, los gobernadores tradicionales, y los gobernadores de los estados, así como el gobierno federal, se comprometieron a proteger y fortalecer la continuidad histórica de los lugares sagrados y las rutas de peregrinación del pueblo (huichol). Comprende acuerdos para establecer derechos de paso, el cuidado corresponsable de recursos naturales, la preservación de plantas y animales necesarios para los rituales, y la divulgación de su cultura como patrimonio de la nación.
- El plan de manejo de la reserva de Wirikuta: elaborado en conjunto con los wixaritari, establece la protección del agua, tierra, flora y fauna del sitio sagrado, además de restricciones a la minería tóxica.<sup>10</sup>

Asimismo, tanto el gobierno de México como las empresas mineras violan los derechos del pueblo originario wixárika asentados en el documento internacional “Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales”, del Sistema Interamericano de Derechos Humanos perteneciente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos.<sup>11</sup> Incluso los

huicholes han tenido el respaldo de algunos legisladores como es el caso de la diputada federal Claudia Edith Anaya Mota, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXI Legislatura que, mediante una proposición con Punto de Acuerdo presentado en la Cámara de Diputados en la sesión del 22 de septiembre de 2011, “exhorta al titular del Ejecutivo federal a que establezca las medidas conducentes que cumplan con lo reconocido en el pacto Hauxa Manaka suscrito en el año 2008, y así mismo se exhorta a la Secretaría de Economía cancele todas las concesiones otorgadas en el área de influencia del área natural protegida y sitio sagrado natural de Wirikuta, tanto en la sierra de Catorce como en el Bajío”. El documento sostiene que: “Podemos afirmar categóricamente que jurídicamente, ambientalmente, históricamente, políticamente y económicamente las concesiones en la zona sagrada de Wirikuta son plena y absolutamente improcedentes. Para la autorización de concesiones se necesita violar flagrantemente las constituciones federal y estatal en materia de derechos y cultura indígena, la ley ambiental local y atentar contra la confianza de los pueblos y comunidades indígenas en sus gobernantes federales y estatales”.<sup>12</sup>

Otro Punto de Acuerdo lo presentó el senador Arturo Escobar y Vega, del Grupo Parlamentario del PVEM. El documento señala que:

En términos del Reglamento Administrativo del Plan de Manejo publicado en el Periódico Oficial del Área Natural Protegida bajo la modalidad de Sitio Sagrado Natural de Huiricuta (sic) y la Ruta Histórica Cultural del Pueblo Huichol, en los municipios de Catorce, Villa de la Paz, Matehuala, Villa de Guadalupe, Charcas y Villa de Ramos del Estado de San Luis Potosí en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí el martes 10 de junio de 2008, se cumplan a cabalidad las Unidades de Gestión Ambiental destinadas para cada actividad, siempre y cuando no perturben la calidad del sitio o el recurso y que no se desarrolle, por la grave implicación ambiental, dentro del área natural protegida, ninguna actividad que implique verter o descargar contaminantes en el suelo, subsuelo o cualquier clase de cauce, vaso o acuífero, así como desarrollar cualquier actividad contami-

<sup>10</sup> Frente en Defensa de Wirikuta, *Información de apoyo para entender el caso de Wirikuta*.

<sup>11</sup> Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales*, diciembre, 2009.

<sup>12</sup> Diputada federal Claudia Edith Anaya Mota, “Proposición con Punto de Acuerdo” presentado el 22 de septiembre de 2011 en la Cámara de Diputados, P. 21.





nante, interrumpir, rellenar, desecar o desviar los flujos hidráulicos.<sup>13</sup>

## 7. REFLEXIÓN FINAL

Cuando se pone por encima de cualquier otro valor –como lo son la vida, la salud, la protección del planeta que habitamos, el dolor y el sufrimiento de millones de personas, etcétera- el valor del dinero, se llega a la ignominia. Cuando lo único que importa es acumular ganancias, el sistema económico que genera tal ansiedad en las personas impone que no se repare en consideraciones morales acerca de los medios necesarios para llegar a ese fin. El dinero, la ganancia, está por encima de cualquier otro valor moral, incluido el valor de la vida humana y el de la vida del planeta como tal ¿De qué sirve generar un empleo que esclavizará a un ser humano, pisoteará su dignidad y le enfermará el cuerpo y la mente?

El caso de Wirikuta es emblemático por muchas razones: porque los wirárikas se organizaron para defender lo suyo, porque supieron transmitir la importancia de su cultura a quienes no pertenecen a ella y, con esto, sumarlos a su causa; porque han sido capaces de detener a toda una poderosísima corporación extranjera, aunque sea de forma provisional, a sus intereses y a los intereses de los nacionales coludidos con ellos, porque los huicholes son la punta de lanza de otros movimientos cuyas reivindicaciones se hermanan a la wirárika, como es el caso de la minera Cabello Blanco en Veracruz; porque del triunfo de los

huicholes depende el triunfo de muchísimas otras causas sociales y ecológicas, mismas que evidencian que hay símbolos, valores e, incluso, objetos que superan por mucho en importancia al oro, al dinero, a la ganancia, al papel moneda.

Hoy la humanidad sufre las consecuencias del trastocamiento de valores generado por la avaricia del capitalismo: explotar lo mismo seres inanimados como a seres vivos (humanos y no humanos) con el fin de que un puñado de gente tenga lujos superfluos (es redundancia, por supuesto), mientras muchos, muchísimos otros seres humanos, mueren a causa de tal vanidad. Y no es éste un discurso trasnochado lleno de lugares comunes, es la descripción de un estado de cosas y de su origen. Nos guste o no, un sistema económico que para generarle bienestar a (una pequeña parte de) la especie humana acaba con otras especies al mismo tiempo que destruye el lugar que habita, el único que por lo pronto conoce y posee, la Tierra, no puede ser ni moral ni justo. Un sistema que obliga a los seres humanos a consumir lo que no necesitan para vivir y los obliga, asimismo, a desear, más allá de tener cubiertas sus necesidades primarias, ininterrumpidamente objetos y comodidades sólo por vanidad y por frivolidad (cualidades psicológicas esenciales que debe tener la humanidad nacida e inmersa en el sistema de producción capitalista), que le cuestan al planeta destrucción y muerte; un sistema así es intrínsecamente malo, defectuoso, un sistema que no puede sostenerse mucho tiempo como tal porque no hay recursos naturales que lo aguante.

<sup>13</sup> Escobar y Vega, Arturo, "Proposición con Punto de Acuerdo", Grupo Parlamentario del PVEM, Senado de la República, 25 de abril, 2012.

## DOCUMENTOS Y PÁGINAS DE INTERNET CONSULTADOS

Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales, Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, diciembre, 2009.

"En marcha, plan Universo de First Majestic en 42% de la zona sagrada de Wirikuta", nota de Angélica Enciso, La Jornada, 28 de mayo, 2012.

Escobar y Vega, Arturo, "Proposición con Punto de Acuerdo", Grupo Parlamentario del PVEM, Senado de la República, 25 de abril, 2012.

Información de apoyo para entender el caso de Wirikuta, Frente en Defensa de Wirikuta.

Información técnica reciente sobre el caso de Wirikuta, Frente en Defensa de Wirikuta.

"Proposición con Punto de Acuerdo" presentada por la Diputada federal Claudia Edith Anaya Mota el 22 de septiembre de 2011 en la Cámara de Diputados.

Restrepo, Iván, "Zempoala, Xochimilco y Wirikuta", La Jornada, 4 junio, 2012.

Tomado del artículo "Más allá de las nubes", escrito por Eduardo Vázquez Martín, revista Gatopardo, abril, 2012.

Zamora Graciela, Ambriz, Rodolfo, "La batalla por Wirikuta", semanario Proceso, no. 1857, 3 de junio de 2012.

"Zona de Wirikuta es declarada Reserva Minera Nacional", Notimex, nota publicada en *El Universal*, jueves 24 de mayo de 2012.

[http://frenteendefensadewirikuta.org/wirikuta/?page\\_id=142](http://frenteendefensadewirikuta.org/wirikuta/?page_id=142)

<http://www.animalpolitico.com/blogueros-res-publica/2012/05/29/wirikuta-y-el-gatopardismo-del-gobierno-federal/>

# La democracia interna de los partidos políticos



Silvia **Chavarría Cedillo**

Investigadora de la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado

*Los partidos políticos, como entes de interés público promueven la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyen a la integración de la representación nacional y como organización de ciudadanos hacen posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.*

Segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los partidos políticos son realidades sociales a las que lentamente el derecho los ha reconocido; no siempre ha existido un estatuto jurídico de los partidos políticos. Los profundos cambios sociales, económicos, tecnológicos y políticos vividos a finales del siglo XX, han transformado a las masas ideológicas en partidos políticos con carácter programático, en busca de permanecer en el centro del poder.

El cometido y el papel histórico de los partidos políticos en los procesos de transición a la democracia son tal vez la mejor justificación para su existencia, pero al tratarse de funciones delicadas, siempre se corre el riesgo de no estar a la altura de las circunstancias.

En nuestro país, la construcción relativamente reciente del sistema político explica en cierta medida que el tema de los partidos se haya centrado en el ámbito externo de su función, al considerar primero la necesaria e indispensable idea de centrar el debate en las condiciones de una competencia electoral transparente y equitativa, y dejando en un segundo término la preocupación por la consolidación de los partidos políticos hacia su interior.

Por ello es que la discusión sobre la democracia interna de los partidos ha sido un tema relega-

do, aún cuando es una de las cuestiones determinantes para la vida democrática, no sólo de los institutos políticos, sino del sistema político en su conjunto.

En México no existe un mandato expreso sobre la democratización interna de los partidos políticos y ha sido prácticamente imposible negociar una ley que regule su actividad. La única referencia legal sobre los elementos que deben contener obligatoriamente los estatutos de estas organizaciones, se encuentra contenida en el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (Cofipe), misma que resulta insuficiente para resolver los diferentes conflictos internos de los partidos, más allá de las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de los denominados “juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano”, utilizando diversos métodos de interpretación jurídica para cubrir este vacío legal.

De ahí la importancia de revisar los criterios emitidos por el Tribunal Electoral para resolver las controversias generadas en el seno de los institutos políticos, toda vez que se han convertido en un instrumento de solución coyuntural que busca subsanar los vacíos legales que existen en México para regular la actividad de los partidos políticos, no sólo en la arena electoral y en su actuación externa, como hasta ahora podría considerarse lo establecido en el Cofipe, sino en la conformación y actuación interna de estos institutos políticos. El presente trabajo tiene como cometido analizar las resoluciones del Tribunal Electoral con el objetivo de resaltar la importancia de la regulación del régimen interno de los partidos, a fin de evitar que sea a través de tesis jurisdiccionales como se resuelvan los conflictos internos.



## 2. LOS DILEMAS DE LA DEMOCRACIA INTERNA

El tema de la democracia interna de los partidos políticos siempre ha constituido un problema, y en el fondo, esto ha sido producto de la naturaleza de los propios partidos y su concepción desde un inicio. Sólo hay que mencionar, por ejemplo, que en una fase de abierta oposición, propia del Estado liberal surgido de la Revolución Francesa, se condenó totalmente la existencia de estas organizaciones políticas, a través de instrumentos como la famosa Ley Chapelier de 1791, que rechazaba todo tipo de asociaciones. Posteriormente y casi durante todo el siglo XIX, predominó una actitud de desconocimiento e indiferencia jurídica hacia los partidos, a pesar de que se admitió su existencia sociológica. Fue hasta finales del Siglo XIX y principios del XX que estos institutos recibieron reconocimiento electoral.

Después de la Segunda Guerra Mundial comenzó un movimiento a favor de su constitucionalización y, en algunos casos, su regulación jurídica. Son famosos los preceptos de constituciones como la italiana, francesa, alemana, griega o española que institucionalizan a los partidos políticos y en algunos casos se diseñaron leyes para su desarrollo (Orozco, 2004:8)

En opinión de Orozco (2004:12-16), el tema relacionado con la democracia interna de los partidos políticos y su protección jurisdiccional no ha sido objeto de una adecuada regulación legislativa ni cabal desarrollo jurisprudencial en varios países iberoamericanos, entre ellos Argentina, Colombia, España, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, aun cuando se prevén en sus ordenamientos constitucionales y/o legales el fundamental derecho político-electoral de asociación, en cuyo respeto se debe preservar la existencia de un ámbito libre de interferencias de los órganos del poder público en la organización y el funcionamiento interno de los partidos.

Actualmente, los partidos políticos se configuran como los más importantes sujetos políticos que intervienen en el desarrollo y funcionamiento de la vida pública de los estados modernos democráticos.

En términos generales, en el ámbito externo los partidos están conformado por los derechos y deberes de los mismos frente al Estado, sobresaliendo entre los derechos, el de libertad de formación y acción, y entre las obligaciones la de no establecer partidos que persigan fines o motivos ilícitos o contrarios a los principios constitucionales.

En el ámbito interno se constituyen con los derechos y deberes dentro del partido, entendiéndose, en primer lugar, que la garantía de la liber-

tad interna por medio de la Constitución y de la ley puede considerarse requisito funcional para la efectividad del sistema democrático. Sin embargo, la libertad que tiene el partido para organizarse internamente no puede llevarse al grado de afectar los derechos fundamentales de los militantes. La democracia en su seno y la prerrogativa de autonomía de los partidos políticos en su funcionamiento, constituyen las dos piezas fundamentales de su regulación interna.

Los partidos políticos, además de ser reconocidos por la Constitución, suelen estar regulados por leyes secundarias, dependiendo de la tradición jurídica de la que forme parte el Estado concreto y de su contexto histórico.

En los países anglosajones y nórdicos hay escasa regulación de las actividades de los partidos; en cambio en la Europa continental y en América Latina la intención es contar con una normatividad abundante.

En América Latina existen leyes específicas. La legislación de los partidos comprenden desde proporcionar un concepto o definición del mismo hasta temas como el de los órganos de control o fiscalización de sus actividades, pasando por los requisitos de su constitución y registro, sus derechos y obligaciones, su democracia interna y su funcionamiento, así como la regulación de figuras como los frentes, las asociaciones políticas y las coaliciones.

El tema de los derechos y las obligaciones es fundamental. El derecho primordial en el ámbito externo que tienen los partidos políticos respecto al Estado es el de su reconocimiento legal, es decir su existencia jurídica, pero también el de recibir un trato justo y en igualdad de oportunidades por parte del gobierno y de sus órganos, obtener financiamiento público. Las obligaciones de los partidos políticos, en el ámbito externo comprenden las de actuar por las vías institucionales, utilizar métodos pacíficos para la lucha política y respetar las reglas y los procedimientos democráticos en su actuación frente al resto de los demás partidos políticos.

En el ámbito interno, los partidos tienen derecho a organizarse libremente, siempre y cuando no afecten los derechos fundamentales de los militantes ni de otros ciudadanos y no lesionen los principios democráticos del Estado de derecho. Su obligación primordial en este ámbito consiste en respetar la democracia en su seno, es decir, contar con procedimientos democráticos para la integración de sus órganos y respetar escrupulosamente los derechos fundamentales de sus militantes.

La organización y los procedimientos son importantes para la vida democrática de estos entes públicos, el órgano supremo es la asamblea de miembros y de ella tienen que surgir las principales



Segunda Guerra Mundial



líneas doctrinarias y de acción; toda elección debe respetar las garantías del sufragio y los acuerdos tomados deben ser el resultado de una decisión mayoritaria.

En opinión de Hernández (2002: 141), en un régimen democrático, los partidos políticos podrían contemplar, para garantizar su democracia interna, los siguientes elementos:

- Igual derecho de voto y propuesta para cada miembro.
  - Respeto de las libertades civiles, en especial la de expresión; acceso a la información sobre todos los asuntos del partido, incluyendo los económicos.
  - Regulación de la posición jurídica de los miembros con base en la igualdad de derechos, para hacer posible la participación de cada uno en los asuntos del partido.
  - Fundamentación del rechazo de solicitudes de afiliación. Para estos casos es necesario establecer procedimientos equitativos e imparciales, accesibles a cualquier interesado, siendo necesario contar dentro del partido con un órgano neutral que decida sobre los rechazos y otras cuestiones.
  - Tipificación de las causas y naturaleza de las medidas de sanción o expulsión. La conducta punible ha de comprobarse debidamente y ha de ser conocida por un órgano neutral e imparcial que decida de acuerdo con un procedimiento previamente establecido y respetando las garantías constitucionales de carácter procesal del afiliado.
  - Posibilidad de impugnación ante órganos jurisdiccionales del Estado, de ciertas decisiones del partido relacionadas con la afiliación, expulsión, etcétera.
  - Previsión clara de la articulación territorial y de organización del partido, de las facultades y responsabilidades de sus órganos y de las condiciones para acceder a sus cargos.
  - Plena autonomía de las bases del partido en las organizaciones locales en sus esferas de competencia.
  - Existencia de procedimientos y órganos especiales, ajenos a la directiva, encargados de dirimir las disputas entre entidades locales del partido, o entre éstas y las nacionales, así como sobre la interpretación de programas, plataformas o reglamentaciones objeto de controversia.
- Selección de los funcionarios del partido y de sus candidatos mediante un procedimiento previamente establecido por la asamblea general.
  - No intervención de los órganos directivos para modificar la selección de candidatos a puestos de elección popular.
  - Elaboración de actas de las asambleas, respetando formalidades previamente establecidas.
  - Rendición de cuentas por parte de los órganos responsables de administrar los bienes del partido, con total transparencia y con posibilidad de que todo militante conozca la información correspondiente y pueda impugnarla.
  - Transparencia en las reglas de financiamiento del partido y existencia de un órgano de control capaz de imponer sanciones en caso de que sean violadas estas reglas.
  - Garantía para la manifestación de las diversas tendencias internas.

Prohibición de disolver o expulsar agrupaciones territoriales de rango inferior, así como de destituir órganos enteros del partido, permitiéndose la aplicación de sanciones únicamente en casos individuales.

Como puede observarse, la democracia interna de los partidos es considerada por los estudiosos como un mal inevitable y se registra una tendencia a la desacreditación de este esquema. Algunos, incluso, consideran que establecer por norma mecanismos de democracia interna en los partidos políticos traería como consecuencia la fragmentación de los institutos, además de que atomizaría la vida política hacia dentro, ocasionando que éstos no cumplan con uno de sus cometidos principales: articular y aglutinar las demandas sociales. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, es preferible una dinámica de consensos y disensos dentro de un partido ante un inmovilismo político que impida la alternancia en el seno de las organizaciones.

### 3. LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS Y LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL

Un principio fundamental en México es que los partidos políticos tienen la facultad auto regulativa para darse las normas que consideren necesarias para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones, los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, además de la definición de sus funciones, facultades





y obligaciones para elegir los métodos de selección de candidatos, siempre dentro de las bases constitucionales, legales y los principios rectores en materia electoral.

Es oportuno mencionar que en nuestro país, la construcción del sistema de partidos, relativamente reciente, explica en cierta medida porqué el tema de la democracia interna haya sido un asunto relegado y el objetivo siempre haya sido controlar el ámbito externo de su actuación.

Ante tales vacíos, las controversias surgidas por el actuar de los órganos estatutarios en la vida interna de los partidos han sido resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación basándose en tesis jurisprudenciales, para fundamentar sus resoluciones ante la falta de normas.

Como ya se ha dicho, la vida interna de los partidos está sujeta al principio democrático, por ello puede constituirse, organizarse y funcionar de manera autónoma. Este principio debe ser tomado en cuenta por el juez electoral a la hora de validar los actos de los partidos conforme a sus estatutos. El tema de la vida interna de éstos provoca un gran debate, por un lado el problema de la selección interna de candidatos y órganos de gobierno de la institución, proceso que puede ser modificado en sede judicial, si existe una violación estatutaria y, en segundo lugar, la constitucionalidad de los estatutos partidistas, para lo cual el Tribunal Electoral utiliza diversos métodos de interpretación jurídica para resolver las controversias que se le plantean, ante la falta de disposiciones legales expresas.

El tema ha sido ampliamente debatido en el Consejo General del IFE y la Sala Superior del Tribunal Electoral; es un asunto que provoca opiniones distintas y hasta contradictorias; por un lado, hay quienes sostienen que las disputas entre militantes de los partidos deben ser de la competencia exclusiva de sus órganos estatutarios sin excepción, y por otro lado, existen posturas en el sentido de que las autoridades electorales tienen plena jurisdicción para resolver y velar por los derechos de los militantes.

Mediante la tesis de jurisprudencia S3ELJ 04/2003, cuyo rubro es: medios de defensa internos de los partidos políticos, ordena que se deben agotar las instancias internas previstas en los estatutos de los partidos políticos, antes de recurrir ante las autoridades electorales, para cumplir con el principio de definitividad.

#### **4. NORMAS PARA LA DEMOCRACIA INTERNA Y LA INTERPRETACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL**

La única referencia legislativa a las exigencias de democracia interna a nivel federal está contenida

en el Cofipe, en su artículo 27, donde se establece los elementos que obligatoriamente deben contener los estatutos de los partidos. El artículo 27 del Cofipe ha sido objeto de una interpretación jurisdiccional muy expansiva llevada a cabo por la Sala Superior del Tribunal Electoral, en diversas ocasiones, sin embargo existe una decisión relevante: la sentencia contenida en el expediente SUP-JDC-781/2002, derivó en la tesis de jurisprudencia S3ELJ03/2005, donde el Tribunal describe seis elementos mínimos que deben contener los estatutos de los partidos nacionales para considerarse democráticos, de acuerdo con el artículo 27; aunque esta decisión se refiere únicamente a los incisos b), c) y g) del artículo 27, apartado 1, del Cofipe, dejando fuera el inciso d) relativo a la postulación democrática de los candidatos.

Conforme a esta jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los seis elementos mínimos que deben contener los estatutos de los partidos nacionales son: 1. Asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisorio del partido, la cual debe conformarse, para la toma de decisiones, con todos los afiliados de ser posible, o si no, con el mayor número de representantes o delegados; 2. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen entre sus miembros, el mayor grado de participación posible, como es el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libre acceso, libertad de acceso y salida a un partido político; 3. Establecimiento de procedimientos disciplinarios, como un procedimiento previamente establecido; derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades, así como la proporcionalidad en las sanciones, motivación en la determinación o resolución respectiva y competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad; 4. La existencia de procedimientos de elección donde se garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, esto es, la posibilidad de ser elegidos como tales, que pueden realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio; 5. Adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido: a fin de que, con la participación de un número importante o considerable de miembros, puedan tomarse decisiones con efectos vinculantes, sin que se exija la aprobación por mayorías muy elevadas, excepto las de especial trascendencia y, 6. Mecanismos de control de los órganos directivos, como por ejemplo, la posibilidad de revocar a los







dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos y establecimiento de periodos cortos de mandato. Esta jurisprudencia ha sido invocada en diversas controversias.

Para subsanar lagunas legales en materia de democracia interna de los partidos políticos, el Tribunal Electoral ha emitido diversos criterios, como la derivada de la tesis jurisprudencial SEEL088/2005 que señala con respecto al control de constitucionalidad y legalidad, que los estatutos de los partidos políticos deben armonizar el derecho de asociación de los ciudadanos y la libertad de autoorganización de los partidos políticos.

Otro criterio emitido por el Tribunal Electoral en cuanto a la prescripción de la potestad sancionatoria, concluye que cuando la normatividad interna de un partido político no prevé plazo alguno para la extinción de la potestad sancionatoria, esta laguna normativa debe subsanarse a través de los principios básicos del ordenamiento jurídico; este criterio derivó del Juicio número SUP-JSC155/2005.

En México, a través de llamado “juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano”, los afiliados de los partidos están legitimados para acudir directamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para impugnar los actos de la administración electoral, mediante los cuales se registran los cargos directivos, obligación que está prevista en la ley, o a los candidatos a ciertos cargos públicos electivos, previo agotamiento de las instancias jurisdiccionales estatales cuando se trata de cargos públicos de carácter local o estatal. Los afiliados también están legitimados para impugnar directamente ante este Tribunal los actos de los partidos que hayan contravenido disposiciones constitucionales, legales y sus propias normas internas de los institutos políticos, una vez agotados los medios de recursos internos previstos estatutariamente.

Como ejemplos ilustrativos de este tipo de impugnaciones se encuentran:

- a) Actos de los partidos relativos a la elección de sus órganos de dirección: expediente SUP-JDC-51/2007. Magistrado Constancio Carrasco Daza, donde se impugnó la resolución del Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN por la que se designaba a una persona responsable de la estructura del partido en el estado de Hidalgo. El Tribunal entiende que la decisión es ilegal porque ignora la normatividad interna del partido.
- b) Actos de los partidos relativos a la designación de los candidatos a cargos públicos

electivos: SUP-JDC-498/2009. Magistrado Pedro Esteban Penegos López. Se impugna una resolución de la Comisión Nacional de Garantías del PRD que declaró nula la votación recibida en 25 casillas. Finalmente la Sala Superior del Tribunal Electoral anuló 47 casillas. Se trata de un caso de nulidad de una elección intrapartidista. Los elementos esenciales son: existencia de irregularidades invalidantes previstas en la ley y la cuestión de la influencia determinantes, es decir, que la irregularidad sea de naturaleza tal que pueda suponer una modificación del resultado.

- c) Medidas disciplinarias SUP-JDC-12/2012. Magistrado Constancio Carrasco Daza; se impugna la decisión de expulsión de un afiliado del PAN; se le imputa haber participado, sin autorización correspondiente, como precandidato a diputado local por el Partido Verde Ecologista. El Tribunal analizó la valoración de las pruebas realizadas por el órgano partidista y consideró que dicho órgano debió tener en cuenta las pruebas que indicaban que la inscripción como precandidato del Partido Verde se hizo sin su consentimiento. En consecuencia, actuó con plena jurisdicción y revocó la decisión.

En cuanto al control de las normas internas de los partidos, mediante el “juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, el medio válido para impugnar los propios estatutos cuando contravengan las exigencias legales y las exigencias que la jurisprudencia ha añadido a su labor interpretativa, complementando las previsiones legislativas.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en este aspecto ha tenido cuidado en que el control de los estatutos no sea de tal intensidad que termine por negar notablemente la libertad de auto organizarse. Así, en la sentencia recaída al expediente SUP-JDC-803/2002 “Estatutos de los Partidos Políticos”, el Tribunal establece los criterios mínimos para armonizar la libertad auto organizativa de los partidos y el respeto al derecho político electoral fundamental de asociación, así como otros derechos fundamentales de los ciudadanos afiliados, miembros o militantes de los mismos, en el marco del análisis de constitucionalidad legal de sus normas estatutarias.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante las sentencias SUP-JDC-2638/2008 y SUP-JDC-2639/2008 han demostrado su interés por dar una definición de democra-



cia, afrontando la cuestión de la renovación de los órganos internos de las instituciones políticas.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

Ante la falta de controles para hacer factible el respeto y la garantía de los derechos fundamentales en el interior de los partidos políticos, así como el establecimiento de sanciones para el caso de violaciones a su estructura funcional y de organización, resulta necesaria la expedición de normas que reglamenten esta materia, ante su omisión tanto en la Constitución como en la ley secundaria.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha reconocido que no existen en las leyes secundarias, Cofipe y Ley General de Medios de Impugnación en materia Electoral, reglas especiales que regulen el procedimiento de restitución de derechos de los militantes, cuando el sujeto pasivo sea un partido político, con lo queda demostrada la hipótesis planteada en el presente trabajo.

La interpretación jurídica ha hecho posible la construcción de criterios jurisprudenciales para la solución de las controversias presentadas por los militantes, lo que lleva a concluir que el hecho de que la ley no establezca un procedimiento para su protección no implica ni faculta a la autoridad para la vulneración de las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución, sino que deben ser instaurados los procesos encaminados a proteger los derechos de los militantes, donde se respeten las formalidades esenciales del procedimiento.

El tema de la democracia interna de los institutos políticos es polémico, ya que los conflictos y desencuentros se dan entre militantes de un mismo partido, por ello se requiere encontrar el equilibrio que debe imperar, por un lado, entre el respeto a la autonomía plena de los partidos políticos y, por otra parte, la protección de los derechos de los militantes y del electorado en general, por ello la urgente necesidad de contar con normas claras y precisas en esta materia, lo que justifica la necesidad de la existencia de una reglamentación en la materia.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2012, Edición del Senado de la República.  
 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2009, Edición Senado de la República  
 Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral, 2009, Edición del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### Otras fuentes

- Areola Ayala Álvaro, 2005, *La Justicia Electoral en México, Breve recuento histórico*, No. 5 Serie de Temas Selectos de Derecho Electoral, editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación  
[http://www.trife.gob.mx/documentacion/publicaciones/Temas\\_selectos/temas\\_justicia.pdf](http://www.trife.gob.mx/documentacion/publicaciones/Temas_selectos/temas_justicia.pdf)
- Bernal Pulido Carlos, 2009, Los derechos fundamentales en la jurisprudencia electoral, No. 8 de la Serie de Temas Selectos de Derecho Electoral, Editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación  
[http://www.trife.gob.mx/documentacion/publicaciones/Temas\\_selectos/08\\_derechos.pdf](http://www.trife.gob.mx/documentacion/publicaciones/Temas_selectos/08_derechos.pdf)
- Cárdenas Gracia, Jaime F., 1992, México, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica.
- Carmona Tinoco, Jorge Ulises, 1996, *La Interpretación Constitucional*, IJ-CNDH.
- Castillo González Leonel, 2006, *Bases constitucionales del derecho electoral, Serie de Reflexiones temáticas sobre Derecho Electoral*, editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación  
<http://www.tepjf.gob.mx/documentacion/publicaciones/Libros/reflexiones.pdf>
- Castillo González Leonel, 2004, Los Derechos de la militancia partidista y jurisdicción, editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación  
<http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/libros/derechos.pdf>
- Hernández, Ma. del Pilar, Los Partidos Políticos: Democracia Interna y financiamiento de Precampañas, IJUNAM,  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/347/10.pdf>
- Ojeto Martínez Porcayo, José Fernando. 2005. "Estudios sobre el orden público, la interpretación normativa y los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad en materia electoral federal", Revista de Justicia Electoral.
- Santiago Nieto, 2005, *Interpretación y argumentación jurídica en materia electoral*, IJUAM
- Mitret Hernández Armando I., 2010, *Democracia Interna de los partidos políticos*, No. 25 Serie Comentarios de las sentencias del Tribunal Electoral, editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
[http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/25\\_democracia.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/25_democracia.pdf)
- Nava Gomar Salvador, 2011, *Democracia constitucional deliberativa*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, IJUNAM  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/20/cj/cj10.htm>
- Nuñez Jiménez Arturo, 2008, *La experiencia mexicana en materia de reforma político- electoral de 1977-2008*, Revista No. 8 del Tribunal Supremo Electoral de San José de Costa Rica  
<http://www.tse.go.cr/revista/art/6/NUNEZ.pdf>
- Orozco Henríquez José de Jesús, 2004, *Democracia interna de los partidos políticos, en Iberoamérica y su jurisdicción*, Serie No. 7 sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral, editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación  
[http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Cuadernos\\_div/cuaderno\\_07.pdf](http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Cuadernos_div/cuaderno_07.pdf)
- Resolución del Consejo General del IFE, CG177/2005 modificación a los Estatutos Partido del Trabajo  
<http://www.ife.org.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/resoluciones/2005/21SEP05/CGe210905rp2.3.pdf>

# XIV Congreso Nacional de la AMEXIL: Fortalecimiento de institutos de investigación legislativa



## Hacia la profesionalización en la Investigación Legislativa

Luis **Mendoza Cruz**

Presidente de la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigación Legislativos (AMEXIL) y Director General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública del Instituto "Belisario Domínguez" del Senado de la República.

Cada vez más, los institutos y organismos de investigación legislativa, así como las áreas de servicios y de apoyo parlamentario, han ido constituyéndose en un puntal para el fortalecimiento de la actividad legislativa.

En este contexto, los días 8 y 9 de marzo, la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Investigación Legislativos, que en el bienio 2011-2013 le corresponde presidir al Instituto "Belisario Domínguez" del Senado de la República realizó en la ciudad de Aguascalientes, Ags., su XIV Congreso Nacional, con el auspicio del Congreso de la entidad.

Como cada año, la Asociación se reunió en plenaria para abordar las temáticas de interés de la actividad y la investigación legislativas. En la Asociación participan organizadamente los cuerpos de apoyo técnico de las legislaturas estatales y del Congreso federal, con una disposición al trabajo colegiado de manera horizontal con el propósito de intercambiar experiencias y reforzar mutuamente las distintas áreas de trabajo en apoyo a las labores parlamentarias. En este sentido, los trabajos del Congreso combinaron las actividades académicas con las deliberativas, contando con la presencia de destacados ponentes.

En el aspecto organizacional, se realizó también la Asamblea Anual Ordinaria con la participación

de los miembros numerarios. En la parte académica, se contó con las ponencias de los doctores Diego Valadés y Cecilia Mora Donatto, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; de los doctores Adrián Gimete Welsh y Guillermina Hernández, del recientemente creado Centro de Investigaciones Legislativas de la Universidad Autónoma Metropolitana, y del maestro Otto Granados Roldán, director general del Instituto de Administración Pública del Tecnológico de Monterrey.

El evento inaugural tuvo lugar el día 8 de marzo en el histórico Teatro Morelos, sitio que fuera sede en 1914 de la Convención Revolucionaria, contando con la presencia, en representación del titular del Ejecutivo estatal, Carlos Lozano de la Torre, del Jefe de Gabinete, Javier Aguilera García, quien confirmó la convicción del gobernador con el fortalecimiento de las instituciones representativas y parlamentarias, de lo que da fiel cuenta la propia reforma de gobierno por él emprendida.

En el uso de la palabra, el diputado Gustavo Granados Corzo, presidente del Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso de Aguascalientes, resaltó la importancia que tiene para el Poder Legislativo contar con medidas de desempeño, evaluación y medición de la eficacia del proceso parlamentario. Por supuesto, resaltó lo emblemático que resulta que se haya dado lu-



gar la a apertura de trabajos del XIV Congreso en el Teatro Morelos, sede revolucionaria durante la Convención Nacional en 1914.

Comentó la conveniencia de respaldar la práctica legislativa con una asesoría técnica adecuada, que se puede lograr coordinando la capacidad de acción de los legisladores con la investigación que realizan los académicos y cuerpos técnicos, previo a resolver sobre los marcos normativos para mantenerlos actualizados.

Correspondió a la presidencia de la AMEXIIL el recordar que con los trabajos desarrollados en 1999 en Ixtapan de la Sal, Estado de México, con el esfuerzo de sólo 13 funcionarios de algunos congresos estatales, posteriormente oficializados con el acta constitutiva de la Asociación en junio de 2002, hoy son más de 26 instituciones congresionales y dos centros de investigación legislativa de universidades públicas que participan en la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas en las funciones que les son propias, sobre todo el brindar asesoría técnica y jurídica en el procedimiento legislativo. Asimismo, destacó la tendencia irreversible hacia la profesionalización, estabilidad y apropiada integración de los servicios de investigación legislativa y apoyo técnico en los procedimientos legislativos de México y en la perspectiva comparada.

Por su parte, el doctor Diego Valadés, destacado investigador titular de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ponente magistral con el tema “Democracia y Parlamento”, recordó, a modo de introducción, parte de la historia de principios de siglo pasado, en donde actos como el “cuartelazo” (en la decena trágica de febrero de 1913) y el posterior “error de interpretación constitucional” cuando Victoriano Huerta fue considerado Presidente de México, lo cual, recalzó “nunca lo fue; lo que sí fue: un usurpador”.

La lucha contra la tiranía, dijo, culminó en el Teatro Morelos, en donde las deliberaciones de la Convención Revolucionaria le dieron la oportunidad a México de generar por un breve período un régimen parlamentario, el cual fue aprobado por la Convención; si bien no tuvo ocasión de trascender al régimen político adoptado posteriormente en la Constitución de 1917, que fue el presidencialismo.

Destacó algunas limitaciones institucionales de nuestro régimen político, el cual, al ser comparado con otros, como el de Francia o Irlanda, son notorias algunas disfuncionalidades, por ejemplo, en el sistema de rendición de cuentas, que suele confundirse con la presentación de un informe por escrito.

El doctor Valadés señaló otros límites en el sistema económico y social, como el de una libertad

de empresa acotada por los monopolios existentes, en el derecho de trabajo afectado por la falta del seguro de desempleo y la incertidumbre que esto causa. Del salario mínimo insuficiente y la burla que representa que hay quienes mencionan que es suficiente para satisfacer las necesidades de una familia. Calificó de “grave” ésta equivocada percepción. Cuestionó que en la democracia deba plantearse un dilema entre la renovación o la estabilidad en la oligarquía.

El destacado jurista e investigador consideró inaplazables las reformas necesarias para generar alianzas electorales y para tener la posibilidad de realizar alianzas de gobierno. Mencionó que deben prevalecer requisitos de idoneidad profesional para los integrantes del gobierno, requisitos que generen confianza y también que exista la posibilidad de remoción para quienes no cubran ese requisito o su desempeño resultara deplorable. Al respecto, señaló la existencia de sesiones periódicas de control en el Congreso que establezcan una responsabilidad durante el cargo, con la posibilidad de censura y eventual remoción.

En el mismo acto inaugural, la doctora Cecilia Mora Donatto, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, participó con la ponencia “Vinculación de Organismos e Institutos de Investigaciones Parlamentarias en el Proceso Legislativo”, poniendo énfasis en el *Procedimiento para ejercer la función Legislativa*.

Señaló que dicho procedimiento puede visualizarse en cuatro etapas fundamentales. En la primera etapa, señalada como la de diagnóstico, primeramente se examinan los motivos del hecho legible. De considerarse necesario, se pasa a una segunda etapa, que es la de creación de normas. A continuación en la fase de procedimiento legislativo se desahoga la argumentación favorable o no a la aprobación de una legislación (dictamen, discusión y votación de la norma) y, finalmente, en la cuarta etapa post legislativa, se realiza la validación de la vigencia de la nueva norma y la revisión de su impacto en el contexto en que deberá funcionar.

Concluidas las ponencias del día, durante la jornada vespertina tuvo lugar la asamblea ordinaria de la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas, con la participación del vicepresidente doctor David Vázquez Salguero, quien hizo un reconocimiento al senador Carlos Navarrete Ruiz, presidente del Instituto “Belisario Domínguez” del Senado de la República, por el constante apoyo que ha dado a los institutos y organismos de investigación legislativa.





El jurista y politólogo Diego Valadés Ríos dicta una conferencia magistral en el XIV Congreso Nacional de la Amexiil

Es importante resaltar que durante la Asamblea solicitó su incorporación a la AMEXIIL el Centro de Investigación Legislativa de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, conforme al creciente interés de las instituciones de educación superior por participar y realizar aportaciones a la investigación legislativa, mostrando su trascendencia en los lazos con la sociedad por medio de sus representantes, los doctores Adrián S. Gimete Welsh y Guillermina Martínez Bermúdez, ambos investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Las actividades del Congreso continuaron el día 9 de marzo, con la ponencia del maestro Otto Granados Roldán, director general del Instituto de Administración Pública del tecnológico de Monterrey, quien señaló la importancia de evaluar correctamente la labor legislativa, con una ponencia denominada *Hacia una cultura de responsabilidad social legislativa*, en la que planteó la posibilidad de diseñar el concepto de una responsabilidad social legislativa y determinar así una responsabilidad política.

Granados Roldán aseguró que un Congreso tiene una responsabilidad política primordial evidente, que es el de representar a los ciudadanos en la elaboración de las leyes, por lo que subra-

yó la responsabilidad moral y el compromiso que existe con quienes han emitido un voto, quienes han otorgado la confianza en los legisladores, tal compromiso debe descansar en tres primordiales tareas; la primera de ellas es el *control ciudadano*, la segunda *que haya rendición de cuentas* y la tercera radica en la *transparencia*. Tales tareas construyen una *responsabilidad social legislativa*.

Al concluir las jornadas del XIV Congreso Nacional de la AMEXIIL, se establecieron algunos puntos de la agenda de trabajo a desahogar a lo largo del año en sucesivos eventos participativos e interactivos con la academia y la sociedad, como son la organización del Foro de Fortalecimiento de los Institutos y Organismos de Investigaciones Legislativas para el Trabajo Parlamentario con sede en el Senado de la República que se desarrolló el 18 de abril de 2012.

Además del evento para conmemorar el X aniversario de la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas con el auspicio del Congreso del estado de Tlaxcala, y el VIII Encuentro Nacional de Institutos, Centros y Organismos de Investigación Legislativos a realizarse en San Cristóbal de las Casas, en el marco de las labores legislativas del Congreso de Chiapas, entre otros, a efecto de abordar te-



mas como la armonización de reformas constitucionales con el marco jurídico local; la elaboración de la agenda legislativa; la rendición de cuentas del Poder Legislativo, y la aplicación de tecnologías de la información como herramienta de apoyo para generar una memoria legislativa más precisa.

Congresos participantes en la constitución de la AMEXIIL

- Coahuila
- Durango
- Guanajuato
- Guerrero
- Estado de México
- Morelos
- Nayarit
- Oaxaca
- Puebla
- Querétaro
- San Luis Potosí
- Sonora
- Tabasco

Principales acuerdos y conclusiones del XIV Congreso Nacional de la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativos.

Promover la creación de centros de investigación legislativa en las universidades públicas e instituciones de educación superior, se incorpora el Centro de Investigaciones Legislativas de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

Convocar a los presidentes de congresos locales, para el fortalecimiento de la función legislativa y la profesionalización de los institutos y organismos de investigación legislativa, El Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República convocó el 18 de abril al encuentro de Presidentes

de Congreso Estatales para el “Fortalecimiento de los Institutos y Organismos de Investigaciones Legislativas para el Trabajo Parlamentario” con sede en el Senado de la República, derivado de ello los presidentes de los congresos estatales, acordaron la convocatoria para la constitución de la Conferencia Permanente de Congresos Locales (Copecol) que celebrara su primera reunión plenaria en el mes de octubre del 2012.

Impulso al uso de tecnologías de la información como el medio idóneo de formar y fortalecer la cultura parlamentaria en el país.

El Sistema Mexicano de Información legislativa, actualmente se encuentra en fase de diseño institucional, podrá ser el medio idóneo en una relación más estrecha con la ciudadanía y entre investigadores y parlamentarios.

Establecer mecanismos de relación e intercambios a distancia, para capacitación en línea, como el convenio que firmó el Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México con la Universidad Autónoma del Estado de México, en el que convocan a la Maestría en Derecho Parlamentario, en la modalidad a distancia que inicia en el mes de agosto de este año, así como la elaboración de la Revista “Legislación y Parlamento” a cargo editorial del Instituto de investigaciones legislativas del Congreso de San Luis Potosí.

Convocatoria para el seminario conmemorativo del X Aniversario de la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativos, a realizarse con el auspicio del Congreso de Tlaxcala, en la ciudad de Tlaxcala.

Convocatoria a la realización del VIII encuentro de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativos, a realizarse en la ciudad de San Cristóbal de las Casa, siendo anfitrión el Congreso del estado de Chiapas.



Foto oficial de titulares y representantes de Institutos y organismos de Investigación legislativa en su XVI Congreso Nacional celebrado en Aguascalientes, Ags.



## Democracia y Parlamento

Diego Valadés

(Mazatlán, Sinaloa; 8 de mayo de 1945). abogado, jurista y político; es doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido profesor e investigador de la UNAM desde 1968 y profesor invitado de más de 10 universidades. Fue embajador de México en Guatemala; procurador general de Justicia del Distrito Federal, procurador general de la República y ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; fue director general de Difusión Cultural, Abogado General, Coordinador de Humanidades y Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la UNAM. Ha escrito para más de 12 prestigias publicaciones en derecho de México, y ha formado parte de más de 10 academias de derecho y universidades de México y América Latina.

*La libertad sólo reside en los estados en los que el pueblo tiene el poder supremo.*

*Cicerón (106-43 a.C) Escritor, orador y políticoromano.*

En México, hemos dejado de creer en las funciones normativas de la Constitución y hemos permitido que en el país sucedan cosas que son ostensiblemente contrarias a un régimen constitucional.

Un ejemplo de la *desconstitucionalización* que vive el país son los retenes policiales y militares que limitan nuestra libertad de tránsito. Nuestra Constitución prevé que cuando se den este tipo de circunstancias se debe aplicar el artículo 29 constitucional y suspender temporalmente las garantías individuales o los derechos fundamentales con la aprobación del Congreso, a fin de que esta suspensión sea temporal, regulada y justificada. Esto no se está haciendo y tampoco lo estamos exigiendo.

Lo mismo sucede con la existencia de los monopolios, el derecho al trabajo, y el salario mínimo que, en promedio, es de mil 800 pesos ¿Puede un trabajador con esta cantidad satisfacer sus necesidades vitales y las de su familia como lo establece la Constitución? Estos ejemplos vulneran el orden constitucional que afecta la vida institucional del país.

De acuerdo con una encuesta realizada en 2011 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas

de la UNAM, siete de cada diez mexicanos no están interesados en lo que discuten sus representantes en el Congreso ¿Es posible construir una democracia en estas condiciones, cuando hay un agotamiento institucional? Es un problema serio que se requiere resolver.

Lo anterior se relaciona con el sistema representativo que hay que reforzar y restablecer la relación entre democracia y parlamento; debemos ver si para una democracia es más importante que se renueve la clase política dirigente o que haya la posibilidad de que los ciudadanos nos sintamos representados.

En un sistema democrático y representativo, lo más importante es que la democracia funcione otorgando al ciudadano la posibilidad de decidir, pero nos hemos encontrado con una democracia oligárquica, donde se da una renovación de las élites, que cambian para permitir su continuismo, donde se renueven los esposos por las esposas, los padres por los hijos, los primos por los tíos o los compadres por las comadres; eso es lo que estamos viendo en la renovación de la élite vigente mexicana.

Nosotros ciudadanos no podemos aplaudir que ese sea el sistema ideal para una democracia y no podemos tampoco tener ningún control sobre ello, de manera que hemos suscrito una oligarquía autónoma, con relación a nosotros los gobernados.

Una persona no puede formar un partido político, porque resulta que en México por diferentes



circunstancias sólo podemos construir partidos políticos cada seis años, de tal forma que si un ciudadano en pleno ejercicio de su libertad política ya no está satisfecho en un partido, tampoco tiene posibilidad alguna de organizar otro, y si quiere seguir en la vida política, sólo tiene la posibilidad de irse a otro que ya está organizado, aunque sea totalmente distinto al que perteneció.

¿De qué depende esto? Nuestra ley reglamentaria del artículo 41 es contraria a lo que la Constitución dispone con relación a la libertad de asociación que tenemos, pero la ley dice que sólo podemos construir partidos políticos cada seis años; eso es claramente inconstitucional. La ley debería permitir construir partidos políticos cada vez que concluya el ejercicio democrático de elección o que los mexicanos lo queramos hacer, siempre y cuando se cumplan los requisitos.

En cuanto a las alianzas electorales, debería ser en términos de gobierno, no sólo coyuntural, no nada más para ver a cuantos ciudadanos se convoca. Cuando dos partidos deciden aliarse deberían hacerlo para ir con un proyecto compartido y, de ganar la elección, traducirlo en un programa de gobierno en alianza. Entonces, si vemos una alianza que no sea para defraudar a los electores sino para servir a la sociedad.

Por otra parte, actualmente la estabilidad política se sustenta en los medios de comunicación, pues cuando un gobernante se quiere comunicar con la sociedad, no lo hace a través de la representación política sino de los medios de comunicación, particularmente los electrónicos, y hemos encontrado que es mucho más importante ir ante una cámara de televisión que a una cámara legislativa.

Si la cámara de televisión desplaza a la Cámara del Congreso, quiere decir que hemos perdido la estabilidad política en el Congreso ¿Qué hacer? La respuesta es mucho más sencilla: hay que buscar formas que permitan establecer una mejor comunicación con los ciudadanos.

Por todo ello, hay que reformar cosas tan sencillas como la Ley de Radio y Televisión para permitir que los congresos tengan acceso directo a formas abiertas de comunicación como es la televisión abierta o la restringida.

En otro orden de ideas y a partir de la concentración del poder presidencial se estableció el programa de gobierno, denominado actualmente como Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 25 constitucional establece que la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo es

facultad del gobierno, y dentro del gobierno, del secretario de Hacienda, pero la representación nacional no tiene intervención alguna como tampoco los secretarios del gabinete. Sólo es el secretario de Hacienda el que tiene en sus manos la responsabilidad de planear el país.

Si queremos ampliar la relación entre el representante y gobernante, el programa de gobierno debe pasar por la aprobación de los órganos de representación popular.

Integración del gobierno. En las propuestas de 1917 y 1921, como en la aprobada por el Senado de la República en 2011, se considera la ratificación de funcionarios de gobierno por parte de todos los representantes políticos. La ratificación es sólo una etapa inicial para consolidar el sistema de responsabilidades políticas; la ratificación es un acto único de constatación de requisitos técnicos que son cubiertos por la persona propuesta para desempeñar un cargo, así que si satisface esos requisitos de elegibilidad personal y profesional será ratificado para ocupar el cargo.

La confianza es, por el contrario, un acto de vida por el que alguien puede identificar su merecimiento, la otorga a otro y también puede ejercer el derecho de retirarla; si aquél que la recibió no hace honor a ella y, por lo mismo, no se evalúa favorablemente, no sólo en lo que hace a los requisitos de la elegibilidad del nombramiento, sino que tampoco se identifican los niveles de desempeño democrático. Esta es una etapa posterior, por supuesto, en cuanto a la credibilidad entre la naturaleza en la relación entre gobernante y representante, pero que puede también ser objeto de una evaluación que vaya en evolución, que pase primero por una ratificación y luego por la evaluación de la confianza.

Otro aspecto importante son las sesiones periódicas de control por parte del congreso con relación a los gobernantes, que debieran ser permanentes y en donde se puedan aplicar mociones de censura a aquellos funcionarios que incumplen con las responsabilidades de su encargo.

Por otro lado, los puntos de acuerdo son actos cotidianos, pero ¿qué efecto tienen? prácticamente ninguno. Este es otro aspecto que lleva a la erosión del valor de las instituciones, porque entonces los representantes de la nación están acordando en el vacío, pues son acciones legislativas que no tienen ninguna repercusión. Una posibilidad sería que los puntos de acuerdo se convierten en acciones de control, de cumplimiento obligatorio en lo que se refiere a las comparecencias.







Sobre la relación representantes representados, es importante que los congresos reviertan su imagen negativa, en gran parte fomentada por los medios de comunicación, que se han encargado de destacar la displicencia pública de los legisladores. Los medios favorecen el desprestigio público para trasladar la estabilidad política del ámbito político al ámbito mediático.

Aquí es importante tomar en cuenta que los congresos locales y el Congreso de la Unión reformen sus reglamentos internos para fortalecerse institucionalmente, incorporando disposiciones que faciliten la caducidad de las iniciativas, de tal suerte que no se acumulen aquellas sin dictaminar, y que se incorpore también la iniciativa preferente para los grupos parlamentarios. Se ha planteado que el Presidente tenga iniciativa preferente, pero no se ha planteado que los grupos parlamentarios también la tengan. ¿Que quiere decir iniciativa preferente? Que se debe agilizar la discusión parlamentaria de una iniciativa que el Ejecutivo considere primordial para la nación; es decir que se dictamine a la brevedad, independientemente de que se apruebe o no.

¿Por qué no darle iniciativa preferente a los representantes nuestros, cuando se le quiere dar iniciativa preferente al Presidente de la República? Se le debe dar a ambos porque es responsablemente procedente.

Otra reforma necesaria, las comisiones investigadoras. Debe reconocerse el derecho de las minorías, y muy particularmente el de integrar comisiones de investigación. Actualmente la Constitución, en su artículo 93, no establece las comisiones de investigación; las hay para investigar el funcionamiento de órganos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, pero si, por ejemplo, con motivo de lo que va a resolver la Suprema Corte de Justicia en el caso Cassez, un ministro en su proyecto de resolución, indica que hubo violaciones graves al procedimiento- resulta que el Congreso no puede hacer una investigación con relación a lo que se denuncia y que forma parte de una resolución legal si es que la Primera Sala de la Corte aprueba ese proyecto.

El Congreso no tiene facultad para investigar como sucede en otros congresos donde se han establecido mecanismos para reconocer los derechos de las minorías; estas comisiones de investigación se forman a partir de la solicitud de la minoría.

Lo anterior responde a la vida de una democracia y de un parlamento, pues tenemos una percep-

ción negativa de la vida parlamentaria mexicana, y estamos creando también una percepción negativa de la vida democrática porque, entre otras cosas, hemos regulado la vida electoral pública pero no hemos regulado la vida electoral interna de los partidos. Vemos como en los recientes procesos electorales internos de los tres partidos mayoritarios del país, se han producido impugnaciones que apuntan a la incidencia o recurrencia de casos de acciones fraudulentas en perjuicio de la vida interna de los partidos.

No podemos permitir que se siga debilitando a la democracia ni omitir que, para fortalecerla, hay que dar un giro importante en la vida del sistema representativo mexicano. Si no tomamos medidas, pronto sólo podremos hablar de que México vivió un nuevo verano democrático que se extiende del año x al año z, relativamente breve, en el que las elecciones significaron una posibilidad de ejercicio de nuestras libertades, pero en la que no supimos construir las responsabilidades de nuestros representantes y en la que no supimos construir una visión de lo que es un buen sistema de representación.

Hace siglos, en el XVIII, Rousseau dijo que el sistema electoral no sirve porque solamente le da libertad al elector durante el efímero momento en que sufragó a favor de un nuevo cambio. Rousseau defendía la democracia directa, pero tuvo que rectificar su posición cuando tuvo que reconocer que en un Estado complejo como era Polonia, sí funcionaba la democracia representativa, pero para que esa democracia representativa no se convirtiera sólo en ese proceso de elección al momento del sufragio, tenía que haber responsabilidad por parte de quienes ejercían el poder y esto es lo que no hemos construido; por eso hay que analizar las relaciones representante-representado, y representante-gobernante.

Estamos ante la disyuntiva de tomar la iniciativa como sociedad y esperar a que los políticos escuchen el clamor social cívico, o de que si escuchan y no nos pronunciamos; y si no somos escuchados, la disyuntiva es una nueva institución democrática.

Y ya hemos escuchado muchas veces aquello de que los mexicanos no estamos aptos para la democracia, pero esto que nos decían en el año 1900, no puede ser aceptado con resignación por los mexicanos del 2012, y menos en un escenario como éste.



# Rumbo a las elecciones locales de 2012

Alfredo Sainez Araiza

Político egresado de la FCPS y S de la UNAM. Catedrático de la Universidad de Guanajuato. Coordinador de Investigación y Desarrollo Legislativo del IIL del Congreso del Estado de Guanajuato. Correo: alfredosainez@hotmail.com.



En México, los partidos políticos constituyen una de las principales instituciones del sistema electoral y de nuestra novel democracia representativa, que como catalizadores entre las necesidades de la población y el ejercicio gubernamental, interpretan las ideas de la sociedad, traducen, trazan y diseñan –de acuerdo con la ideología política que profesan– las plataformas electorales, documento básico para la edificación de las ofertas políticas, que esgrimen las y los candidatos en las campañas electorales.

Por lo pronto, en nuestro país, los partidos políticos son los únicos medios electoralmente reconocidos para que la ciudadanía pueda acceder al poder político para los distintos cargos de representación popular, con excepción de los estados de Sonora y Yucatán, en donde las legislaciones locales en materia electoral signan como alternativa la figura de las “candidaturas independientes”. Pero ¿qué garantía tiene la ciudadanía para que las y los candidatos electos lleven a cabo, en el ejercicio de su gestión, el cumplimiento de sus ideas y promesas de campaña? ¿Existe acaso alguna obligatoriedad legal –y por ende, sanción– para que las promesas se integren en las agendas políticas? Más aún ¿cuáles son las perspectivas para consensuar los temas de las agendas políticas en un escenario de gobiernos divididos, compartidos y yuxtapuestos? ¿Cuáles serían los “incentivos” de los “jugadores con veto” para construir las agendas legislativas y, por tanto, los “conjuntos ganadores”; es decir, las coaliciones parlamentarias para promover las modificaciones a la Constitución, leyes secundarias y reglamentarias? En suma ¿cuáles son las perspectivas para transitar de las ideas a las agendas, de las agendas a programas y de los

programas a la construcción de políticas públicas, efectivas y eficientes durante su proceso de formulación, implementación, ejecución y evaluación?

En un contexto federal multipartidista y en un escenario donde en 18 congresos locales ningún partido controla, por sí solo, el 50 por ciento más uno de los asientos en el pleno de su recinto legislativo (Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas); sin duda, hay más preguntas que respuestas, porque faltan estudios e investigaciones para vislumbrar como las fuerzas políticas han establecido los acuerdos y consensos en la construcción de “conjuntos ganadores” o coaliciones legislativas para promover iniciativas de ley o formular políticas públicas y, por ende, reformas a la Constitución, a leyes secundarias y reglamentarias.

Partiendo de este diagnóstico preliminar, se describe de manera sucinta el actual contexto político de las quince entidades federativas que tendrán comicios electorales concurrentes con las elecciones federales este 1 de julio, a saber: Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Yucatán y Tabasco. Todo ello, con el propósito de concitar a los lectores a reflexionar y repensar en el papel y retos que tienen los partidos políticos, fundamentalmente, a poco más de cien años de haber adquirido su personalidad jurídica como una institución consolidada en nuestro país. Pero sobre todo, para indagar sobre la construcción de las coaliciones legislativas y el establecimiento de



agendas políticas, de acuerdo con la nueva correlación de fuerzas políticas y las reglas del juego procedimental signado por el marco jurídico correspondiente.

## 1. INFLUJO DEL SISTEMA ELECTORAL EN LOS SISTEMAS DE PARTIDOS ESTATALES

Como resultado de las elecciones locales del año pasado, el sistema político mexicano presenta una nueva fisonomía.

### Sistemas de partidos en las legislaturas

En relación con las legislaturas estatales, existen 14 con sistemas de partidos predominantes (Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Morelos, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán); 9 multipartidistas (Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí y Zacatecas) y 9 bipartidistas (Campeche, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Veracruz). Cabe destacar que el Congreso de Baja California es el único en la República mexicana que tiene un gobierno dividido; es decir, donde el partido del gobernador (PAN) no tiene la mayoría absoluta sino otro partido (PRI); además, en 19 congresos locales ningún partido controla por sí solo el 50 por ciento de los asientos en el pleno de su recinto legislativo, tales son los casos de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, lo que significa que las fuerzas políticas tendrán que establecer acuerdos y consensos para construir conjuntos ganadores o coaliciones legislativas para promover iniciativas de ley o formular políticas públicas y, por ende, reformas a la Constitución, a leyes secundarias y reglamentarias.

### Partidos y elecciones locales en México 2012

Este 1 de julio de 2012 se llevarán a cabo elecciones federales, en donde estará en juego la presidencia de la República y la renovación de las cámaras del Congreso de la Unión (500 diputados y 128 senadores). A la par, habrá comicios electorales concurrentes con las elecciones federales en quince entidades federativas, en donde estarán en juego cinco gubernaturas, 871 ayuntamientos y 513 diputaciones, además de la jefatura de gobierno del Distrito Federal (DF), las 16 delegaciones y 66 asambleístas del DF.

Las quince entidades federativas que tendrán comicios electorales concurrentes con las elecciones federales son: Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Yucatán y Tabasco, que en conjunto tienen suman 65 millones 393 mil 934 habitantes (el 58.18%); es decir, representan más de la mitad de nuestra población en el país, de acuerdo con los resultados del Censo 2010, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

### Campeche

En el estado de Campeche se eligen 11 ayuntamientos y 35 diputaciones (21 uninominales y 14 plurinominales) en un escenario político, en donde no habido alternancia en el gobierno del Poder Ejecutivo desde que se fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929.

Hasta antes de los resultados de los comicios electorales para elegir gobernador, el 5 de julio de 2009, el estado de Campeche tenía un sistema de partido predominante en el seno del congreso local; sin embargo, el sistema de partido predominante transitó a un bipartidismo entre el PRI y PAN con 17 y 14 legisladores, respectivamente, de un total de 35. Hasta el momento, el PRI tiene una mayoría relativa, lo que obliga al grupo parlamentario del partido del gobernador, Fernando Ortega Bernés (2009-2015) a construir un conjunto ganador mínimo o coaligarse con otras fuerzas políticas (PRI-PANAL o PRI-PAN) para impulsar reformas o adiciones a leyes secundarias o reglamentarias y a la Constitución. Esta ley fundamental, para ser reformada o adicionada, demanda las dos terceras partes de los diputados presentes para su aprobación (PRI-PAN), además de la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos.

Considerando los resultados del Censo 2010, Campeche tiene una población de 822 mil habitantes. En este tenor, tomando como referencia el número total de legisladores y la población estatal, cada diputado representa a 23 mil 486 habitantes, que lo ubica en el último lugar en esta categoría.

### Colima

En el estado de Colima se eligen 10 ayuntamientos y 25 diputaciones (16 uninominales y 9 plurinominales), en un escenario político en donde no habido alternancia en el gobierno del Poder Ejecutivo desde que se fundó el PNR en 1929. De igual forma que el estado de Campeche, hubo elecciones para elegir gobernador, el 5 de julio de 2009. Sin embargo, el sistema de partido predominante en el





seno del congreso local, que prevalecía antes de estos comicios, no cambió; es decir, se mantuvo con 14 diputados el grupo parlamentario del PRI, seguido del PAN con 7; Panal, 3; y PT uno, de un total de 25. Esta correlación de fuerzas políticas en el Congreso ha permitido que el partido del gobernador, por sí sólo, impulse reformas o adiciones a leyes secundarias o reglamentarias; no así para reformar o adicionar la Constitución local, ya que requiere construir coaliciones legislativas (PRI-PANAL o PRI-PAN) para la aprobación de las dos terceras partes del número total de diputados: en sentido estricto, de 17 legisladores, además de la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos.

Considerando los resultados del Censo 2010, Colima tiene una población de 650 mil 129 habitantes. Tomando como referencia el número total de legisladores y la población estatal, cada diputado representa a 26 mil 5 habitantes, que lo ubica en el lugar 31 en esta categoría, en relación con las demás entidades.

### Chiapas

En el estado de Chiapas se eligen 118 ayuntamientos y 40 diputaciones (24 uninominales y 16 plurinominales) y se ha caracterizado como una de las entidades con mayor número de gobernadores interinos 5 interinatos comprendidos dentro de un periodo de 80 años durante las administraciones priistas y por la alternancia del PRD desde hace doce años en el Poder Ejecutivo con Pablo Salazar Mendiguchía (2000-2006) y la continuidad en el gobierno de Juan Sabines Guerrero (2006-2012). Ambos postulados por este partido.

Actualmente, el multipartidismo prevalece en la legislatura estatal con una mayoría relativa del grupo parlamentario del PRI, 12 escaños, seguido del PAN y PVEM con 9 cada uno; el PRD con 4; el PT con 3; el PANAL con 2 y PMC con una curul de un total 40 diputaciones que integran el Congreso. Por lo pronto, el partido del gobernador al no tener ni la mayoría absoluta ni calificada en el Pleno del Congreso para impulsar reformas a leyes secundarias o reglamentarias y modificaciones a la Constitución, ha tenido que coaligarse con otras fuerzas políticas y, consecuentemente, formular las políticas públicas consensualmente. Ante esta composición del Congreso, para modificar la Constitución existen por lo menos siete combinaciones (PRI-PVEM-PAN; PRI-PAN-PRD-PANAL; PRI-PVEM-PRD-PANAL; PRI-PVEM-PRD-PT; PRI-PVEM-PT-PANAL-PMC; PVEM-PAN-PRD-PT-PANAL o PRI-PAN-PT-PANAL-PMC) y para modificar leyes secundarias o reglamentarias que demandan una mayoría absoluta hay al menos seis variantes de

coaliciones legislativas (PRI-PVEM; PRI-PAN; PVEM-PAN-PT; PVEM-PAN-PRD; PRI-PRD-PT-PANAL o PVEM-PAN-PANAL-PMC).

Cabe señalar, que el tercer domingo de agosto próximo, habrá elecciones ordinarias de gobernador en el estado de Chiapas.

Según los resultados del Censo 2010, Chiapas tiene una población de 4 millones 793 mil 406 habitantes. Tomando como referencia el número total de legisladores y la población estatal, cada diputado representa a 119 mil 835 habitantes, que lo ubica en el lugar 8 en esta categoría en relación con las demás entidades.

### Distrito Federal

En el Distrito Federal se elige al nuevo Jefe de Gobierno; 16 delegados y 66 asambleístas (40 uninominales y 26 plurinominales).

Desde hace 15 años el PRD gobierna la capital de la República y ha tenido 5 Jefes de Gobierno: Cuahtémoc Cárdenas Solórzano (1997-2000); el interinato de Rosario Robles Berlanga (2000-2000); Andrés Manuel López Obrador (2000-2005); el interinato de Alejandro Encinas Rodríguez (2005-2006) y Marcelo Ebrard Casaubón (2006-2012).

Actualmente, el partido del Jefe de Gobierno mantiene la mayoría absoluta; es decir, 34 de 66 escaños en la Asamblea Legislativa, que caracterizan al sistema de partido como predominante; seguido del PAN con 12 legisladores; el PRI con 8; el PT con 5, el PVEM con 3; el PANAL uno, y 3 asambleístas independientes. En este tenor, el partido del Jefe de Gobierno no ha requerido de manera forzosa coaligarse con ningún grupo parlamentario para promover e impulsar reformas a leyes secundarias o reglamentarias.

Según los resultados del Censo 2010, el Distrito Federal tiene una población de 8 millones 873 mil 17 habitantes. Tomando como referencia el número total de legisladores y la población en la capital del país, cada asambleísta representa a 134 mil 440 habitantes, que lo ubica en el lugar 6 en esta categoría en relación con las demás entidades federativas.

### Guanajuato

En el estado de Guanajuato se elige al gobernador, 46 ayuntamientos y 36 diputaciones (22 uninominales y 14 plurinominales) en un escenario en donde el PAN gobierna por más de dos décadas a la sociedad guanajuatense.

La Constitución Política de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial No. 26, de 28 de marzo de 1976, establece que para ser adicionada o reformada se requiere "el voto de las dos terceras





partes de la totalidad de los diputados y, además, que sean aprobadas por la mayoría de los ayuntamientos” (Art.145). En este contexto y como consecuencia de la competencia en las elecciones locales de 1988, el sistema de partido transitó de hegemónico a predominante, a grado tal que el partido del gobernador en el Congreso del estado no tuvo una mayoría calificada para impulsar modificaciones a la ley fundamental. Posteriormente, ante los polémicos resultados derivados de los comicios electorales celebrados el 14 de agosto de 1991, se nombró a un gobernador interino (Carlos Medina Plascencia), lo que generó un gobierno dividido; es decir, en donde la mayoría absoluta (50% más 1) del Congreso la tuvo el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), incluso, esta fuerza política distinta a la del gobernador tenía la mayoría calificada debido a que el sistema de partido pasó de predominante a hegemónico, circunstancia que prevaleció de 1991 a 1997, comprendiendo las administraciones del gobierno interino de Carlos Medina Plascencia y parte del gobierno constitucional de Vicente Fox. En este tiempo, se promovió una reforma al artículo 143 constitucional publicada en el Periódico Oficial el 15 de noviembre de 1994, cuya normatividad vigente establece que las adiciones o reformas constitucionales sean aprobadas “por el voto de cuando menos el 70% de sus miembros y, además, sean aprobadas por la mayoría de los ayuntamientos”.

Más adelante, la competencia en las elecciones locales de 1997 propiciaron que el sistema de partido hegemónico transitara a multipartidismo, generando que el partido del gobernador en el Congreso del estado no tuviera una mayoría absoluta durante el trienio de 1997 a 2000 y, por ende, no pudiera impulsar, por sí solo, reformas a leyes secundarias y reglamentarias. Consecuentemente, el Partido Acción Nacional (PAN) se coaligó con otras fuerzas políticas para legislar, lo que replanteó una nueva relación entre los poderes. No obstante, como resultado de las elecciones llevadas a cabo en el año 2000, el multipartidismo pasó a un sistema predominante, que se refleja hasta el momento en la composición del Congreso local: 21 legisladores del PAN, seguido por el PRI con 8; el PVEM con 3; el PRD, PANAL y PMC con uno cada uno, además de una diputada independiente, lo cual denota que el partido del gobernador tiene seis combinaciones para aprobar una reforma constitucional, a través de la integración de coaliciones legislativas (PAN-PRI; PAN-PVEM-PRD-PANAL; PAN-PVEM-PANAL-PMC; PAN-PVEM-PANAL-PMC; PAN-PVEM-PRD-Inde-

pendiente; PAN-PVEM-PANAL-Independiente y PAN-PVEM-PMC-Independiente).

Desde 1991, el PAN han gobernado Guanajuato: primero con el interinato de Carlos Medina Plascencia (1991-1997), luego con Vicente Fox Quesada (1997-1999); el gobernador sustituto Ramón Martín Huerta (1999-2000); después, con Carlos Romero Hicks (2000-2006) y, actualmente, con Héctor Germán René López Santillana (2011-2012). Guanajuato tiene una población estimada de 5 millones 485 mil 971 habitantes, según el último Censo del Instituto Nacional de Estadística Geografía Informática. Tomando como referencia el número total de legisladores y la población estatal, cada diputado representa a 152 mil 388 habitantes, que lo ubica en el lugar 4 en esta categoría en relación con las demás entidades.

### Guerrero

En el estado de Guerrero se eligen 81 ayuntamientos y 46 diputaciones (28 uninominales y 18 plurinominales).

La primera ocasión que se dio la alternancia en el Poder Ejecutivo del estado fue con el PRD, quien postuló a Zeferino Torreblanca (2005-2011) y, por segunda ocasión, a Ángel Heladio Aguirre Rivero (2011-2017). Cabe recordar que como resultado de las elecciones para gobernador celebradas el 30 de enero de 2011, el PRD mantuvo la gubernatura al nominar como candidato de la coalición Guerrero nos Une (PRD, PT y Convergencia) a Ángel Heladio Aguirre Rivero. Sin embargo, el partido del gobernador ha tenido que coaligarse con otras fuerzas políticas para construir mayorías absolutas e impulsar reformas a la constitución estatal, leyes secundarias y reglamentarias, en razón de que prevalece un sistema multipartidista, en donde el grupo parlamentario del PRD cuenta con 20 legisladores, seguido del PRI con 12, el PAN con 3; el PVEM con 2; el PT y PANAL 1 cada uno, y 4 independientes de un total de 46 congresistas. En este tenor, existen múltiples combinaciones para construir coaliciones legislativas; sin embargo, los conjuntos mínimos ganadores son: PRD-PRI o PRD-4 independientes.

Cabe destacar que las fuerzas políticas contrarias al partido del gobernador pueden coaligarse (PRI-PAN-PMC-PVEM-PT-PANAL-4 Independientes) para, promover y aprobar modificaciones a la constitución a leyes secundarias y reglamentarias. Aunque el gobernador tiene facultad de veto, de tal forma que “si el Jefe del Ejecutivo veta las reformas o adiciones éstas no podrán ser discutidas nuevamente hasta el siguiente periodo de sesiones del Congreso.



“Si el Congreso insistiere en sostener sus reformas adicionales, éstas no volverán a discutirse sino hasta la siguiente Legislatura; y en caso de que ésta las aprobara de nueva cuenta, el gobernador las promulgará sin ningún otro trámite” (Art. 125, frac.III de la Constitución estatal).

Por otra parte, y considerando que la población del estado de Guerrero se estima en 3 millones 386 mil 706 habitantes derivada del último Censo, cada legislador representa a unos 73 mil 624 habitantes, ubicando al congreso local en el lugar número 19, después de la legislatura de Yucatán y antes del Congreso de Querétaro en términos de la representación legislativa por población estatal.

### Jalisco

En el estado de Jalisco se renueva el Poder Ejecutivo estatal; 125 ayuntamientos y 39 parlamentarios (20 uninominales y 19 plurinominales).

La primera ocasión que se dio la alternancia en el Poder Ejecutivo en el estado de Jalisco fue hace 17 años con el PAN, quien postuló a Alberto Cárdenas Jiménez (1995-2011). A partir de entonces el blanquiazul mantuvo la gubernatura con Francisco Ramírez Acuña (2001-2007) y, posteriormente, con Gerardo Octavio Solís Gómez (2006-2007) como gobernador interino. Hasta el momento, Emilio González Márquez (2007-2013) gobierna la entidad federativa, que tiene una población de 7 millones 350 mil 355 habitantes, en un escenario político donde prevalece un bipartidismo en el Congreso local entre el PRI y el PAN con 18 y 17 diputados, respectivamente. En este tenor, para impulsar reformas a leyes secundarias o reglamentarias, tiene que construir conjuntos ganadores con el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) o el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), en virtud de que tienen dos legisladores cada uno; sin embargo, para promover reformas constitucionales tiene que consensuar con la fuerza política del PRI, en razón de que el porcentaje mínimo requerido para una votación de esta naturaleza son las dos terceras partes del número total que integran la Legislatura; es decir, demanda de 26 votos de un total de 39, más la mayoría de los ayuntamientos. Tomando como referencia el número total de legisladores y la población estatal, cada diputado representa a 188 mil 471 habitantes, que lo ubica en el lugar 2 en esta categoría en relación con las demás entidades.

### México

En el estado de México se eligen 125 ayuntamientos y 75 diputaciones (45 uninominales y 30 pluri-

nominales), en un escenario político en donde no ha habido alternancia en el gobierno del Poder Ejecutivo desde que se fundó el PNR en 1929.

Como consecuencia de las elecciones celebradas el 5 de julio de 2009, el Congreso del Estado de México pasó de un multipartidismo a uno predominante, en donde el partido del gobernador (PRI) tiene 39 diputados de un total de 75. Con poco más de la mayoría absoluta, el grupo parlamentario del PRI ha podido, por sí sólo, promover reformas o adiciones a leyes secundarias o reglamentarias. En cuanto a la aprobación de reformas o adiciones a la Constitución local ha tenido que construir coaliciones legislativas con otras fuerzas políticas (PRI-PAN; PRI-PRD-PT; PRI-PRD-PVEM; PRI-PRD-PMC y PRI-PRD-PANAL) para lograr las dos terceras partes de los diputados que integren el Congreso, es decir, 50 parlamentarios; además, de la mitad más uno de los ayuntamientos.

Posteriormente, como resultado de los comicios electorales del 3 de julio de 2011, el PRI mantuvo la gubernatura: Enrique Peña Nieto pasó la estafeta a Eruviel Ávila Villegas.

Teniendo como base el número de habitantes por entidad federativa –de acuerdo con los resultados del Censo 2010– y la composición actual de las legislaturas estatales, se aprecia que el Estado de México, seguido de Jalisco, Veracruz, Guanajuato, Puebla y el Distrito Federal, son las entidades federativas, cuyos legisladores tienen una mayor representación numérica de la población.

En contraste, los estados de Campeche, Colima, Baja California, Nayarit y Tlaxcala tienen una menor representación de la población. Para muestra basta un botón: Un legislador del Congreso del Estado de México representa a 202 mil 324 habitantes debido a que la población mexiquense es de 15 millones 174 mil 272 y que el número de diputados locales es de 75. En contraste, un diputado del Congreso estatal de Campeche representa a 23 mil 486 habitantes, dado que la población es de 822 mil habitantes y el número de parlamentarios locales es de 35.

Ahora bien, atendiendo a la nueva geografía electoral federal derivada del cálculo de los resultados del Censo 2010, el Estado de México tendrá 41 distritos electorales uninominales de un total de 300 y, por ende, el mismo número de diputados federales por el principio de mayoría relativa, seguido del Distrito Federal con 24; Jalisco y Veracruz con 20; Guanajuato y Puebla con 15.

En suma, el Estado de México es poblacional y geopolíticamente estratégico para las elecciones del 1 de julio de este año.



### Morelos

En el estado de Morelos se elegirá gobernador, 33 ayuntamientos y 30 diputaciones (18 uninominales y 12 plurinominales).

La primera ocasión que se dio la alternancia en el Poder Ejecutivo en Morelos fue hace 12 años con el PAN, quien postuló a Sergio Alberto Estrada Cajigal Ramírez (2000-2006). A partir de entonces y hasta nuestros días, el blanquiazul ha mantenido la gubernatura con Marco Adame Castillo (2006-2012).

Como resultado de las elecciones celebradas el 5 de julio de 2009, el Congreso Morelos transitó de un sistema bipartidista a uno predominante con gobierno dividido, de tal forma que el grupo parlamentario del PRI tiene 16 legisladores, seguido del PAN con 5, el PRD con 3, el PVE con 2 y las representaciones del PMC, PANAL, PT e independientes, un legislador cada uno de un total de 30. Consecuentemente, el partido (PAN) del gobernador ha tenido que establecer acuerdos y consensos con el grupo parlamentario del PRI, a fin de promover reformas a leyes secundarias y/o reglamentarias y a la Constitución del Estado. Para este propósito, se requiere la aprobación de las dos terceras partes del número total de diputados, a saber, de 20 congresistas, además de la mayoría de los ayuntamientos.

Según los resultados del Censo 2010, Morelos tiene una población de 1 millón 776 mil 727 habitantes. Tomando como referencia el número total de legisladores y la población estatal, cada diputado representa a 59 mil 224 habitantes, que lo ubica en el lugar 23 en esta categoría en relación con las demás entidades.

### Nuevo León

En Nuevo León se eligen 51 ayuntamientos y 42 diputaciones (26 uninominales y 16 plurinominales) en un contexto en donde el PRI ha gobernado, consecutivamente, durante dos sexenios después de la alternancia del PAN.

Hasta antes de las elecciones de 1997, el PRI había mantenido el poder gubernamental desde que se fundó el PNR. Sin embargo, a raíz de los comicios electorales en ese año, el PAN ganó la gubernatura con Fernando Canales Clariond (1997-2003). Más adelante, la titularidad del Poder Ejecutivo fue asumida por Fernando Elizondo Barragán del PAN en el 2003. En este mismo año, el PRI reconquistó la gubernatura con José Natividad González Parás (2003-2009) y la mantiene con Rodrigo Medina de la Cruz (2009-2015).

Con las elecciones celebradas el 5 de julio de 2009, el sistema de partido predominante pasó a un bipartidismo entre el PRI y PAN con 20 y 17 parlamentarios, respectivamente, PANAL con 2 legisladores, PT, PRD y PVEM con 1 cada uno, que conjuntamente suman un total de 42 congresistas. Consecuentemente, el grupo parlamentario del PRI ha tenido que construir “conjuntos ganadores” o coaliciones legislativas (PRI-PANAL; PRI-PAN; PRI-PT-PRD; PRI-PT-PVEM; PRI-PRD-PVEM) para impulsar reformas o adiciones a leyes secundarias o reglamentarias; aunque los grupos y representaciones parlamentarias de oposición también pueden construir una coalición legislativa (PAN-PANAL-PT-PRD-PVEM) para este propósito. Respecto, a la modificación constitucional, el partido del gobernador (PRI) tiene que negociar necesariamente con el PAN, ya que la Constitución local para ser reformada o adicionada demanda para su aprobación las dos terceras partes, cuando menos de los diputados que integran la legislatura, es decir, 28 legisladores. Cabe señalar, que para esta aprobación no hay disposición constitucional de los ayuntamientos.

De acuerdo con los resultados del Censo 2010, el estado de Nuevo León tiene una población de 4 millones 643 mil 321 habitantes. Tomando como referencia el número total de legisladores y la población estatal, cada diputado representa a 110 mil 555 habitantes, que lo ubica en el lugar 9 en esta categoría en relación con las demás entidades.

### Querétaro

En el estado de Querétaro se eligen 18 ayuntamientos y 25 diputaciones (15 uninominales y 10 plurinominales) en un contexto en donde el PRI, hace tres años, recuperó la gubernatura con José Eduardo Calzada Rovirosa (2009-2015), luego de la alternancia del PAN con Ignacio Loyola (1997-2003) y la ratificación del blanquiazul en la gubernatura con Francisco Garrido Patrón (2003-2009).

Como resultado de las elecciones celebradas el 5 de julio de 2009, el sistema de partido predominante en el Congreso de Querétaro pasó a un bipartidismo entre el PRI y PAN con 9 y 10 congresistas, respectivamente, de un total de 25. Actualmente, el PRI tiene 10 legisladores; es decir, uno más debido al “trasfuguismo” del diputado del PRD; así mismo, la fracción parlamentaria del PANAL cuenta con 3 congresistas y tanto el PMC como el PVEM tienen un parlamentario cada uno.

Cabe destacar que en este estado hubo alternancia en el gobierno de PAN a PRI. No obstante, el partido del gobernador José Eduardo Calza-





da Rovirosa (2009-2015) ha tenido que construir coaliciones legislativas para lograr reformas o adiciones a leyes secundarias o reglamentarias (PRI-PAN o, PRI-PANAL), aunque el grupo parlamentario del PAN puede coaligarse con el PANAL para este efecto.

La reforma o adición a la Constitución local exige para su aprobación las dos terceras partes del número total de los integrantes de la legislatura, o sea, 17 diputados, además de las dos terceras partes de los ayuntamientos. En este tenor, la única coalición legislativa que puede construirse para la modificación constitucional es PRI-PAN.

De acuerdo con los resultados del Censo 2010, Querétaro tiene una población de 1 millón 827 mil 985 habitantes. Con esta base y considerando el número total de legisladores y la población estatal, cada diputado representa a 73 mil 119 habitantes, que lo ubica en el lugar 20 en esta categoría en relación con las demás entidades.

### San Luis Potosí

En el estado de San Luis Potosí se eligen 58 ayuntamientos y 27 diputaciones (15 uninominales y 12 plurinominales).

Como resultado de las elecciones de 2009, el sistema de partido predominante transitó a un multipartidismo en el Congreso de San Luis Potosí, de forma tal que el grupo parlamentario del PAN cuenta con 10 diputados; PRI, 8; Panal, 4; PVEM, 2; PRD, PT y el Partido Conciencia Popular (PCP) con un diputado de un total de 27. A la fecha, el grupo parlamentario del PRI cuenta con 9 legisladores como consecuencia del “transfuguismo” político del PVEM.

Razonablemente, el PRI que alternó en el Poder Ejecutivo del estado ha tenido que establecer acuerdos y consensos con las distintas fuerzas políticas para impulsar reformas o adiciones a leyes secundarias o reglamentarias (PRI-PAN; PRI-PANAL-PRD-PT; PRI-PANAL-PT-PVEM; PRI-PANAL-PVEM-PCP; PRI-PANAL-PRD-PCP o PRI-PANAL-PRD-PVEM), aunque para este propósito el grupo parlamentario del PAN puede construir coaliciones legislativas (PAN-PANAL-PRD; PAN-PANAL-PT; PAN-PANAL-PVEM o PAN-PANAL-PCP). Asimismo, para aprobar modificaciones a la Constitución se requieren de las dos terceras partes del número total de diputados; es decir, 18 congresistas, que sólo puede lograr el partido del gobernador si se coaliga con el grupo parlamentario del PAN, además de la aprobación de las tres cuartas partes de los ayuntamientos de San Luis Potosí.

De acuerdo con los resultados del Censo 2010, San Luis Potosí tiene una población de 2 millones 585 mil 942 habitantes. Con esta base y considerando el número total de legisladores y la población estatal, cada diputado representa a 95 mil 776 habitantes, que lo ubica en el lugar 13 en esta categoría en relación con las demás entidades.

### Sonora

En el estado de Sonora se eligen 72 ayuntamientos y 33 diputaciones (21 uninominales y 12 plurinominales).

Después de los resultados de las elecciones del 5 de julio de 2009, el sistema de partido predominante transitó a un bipartidismo entre el PRI y el PAN con 12 y 14 diputados, respectivamente, el PANAL tiene 3 y las fuerzas políticas del PRD y PVEM dos congresistas cada una de un total de 33 legisladores en el Congreso de Sonora. Cabe destacar que en esta entidad federativa hubo alternancia en el gobierno y el Poder Ejecutivo transitó de PRI a PAN. El partido del gobernador (PAN) ha tenido que construir coaliciones legislativas con otras fuerzas políticas para promover y aprobar modificaciones a leyes secundarias o reglamentarias (PAN-PRI; PAN-PANAL-PRD; PAN-PANAL-PVEM; PAN-PRD-PVEM), aunque también puede construirse una coalición legislativa opositora (PRI-PANAL-PRD-PVEM) para este efecto. En este tenor, para aprobar modificaciones constitucionales existe sólo un conjunto ganador (PAN-PRI), ya que se requiere del voto de las dos terceras partes de los miembros, es decir, 22 congresistas, además de la mayoría del número total de los ayuntamientos.

De acuerdo con los resultados del Censo 2010, el estado de Sonora tiene una población de 2 millones 662 mil 432 habitantes. Con esta base y considerando el número total de legisladores y la población estatal, cada diputado representa a 80 mil 680 habitantes, que lo ubica en el lugar 17 en esta categoría en relación con las demás entidades.

### Yucatán

En el estado de Yucatán se elige al gobernador, así como 106 ayuntamientos y 25 diputaciones (15 uninominales y 10 plurinominales).

La primera alternancia en el Poder Ejecutivo de Yucatán surgió con Patricio Patrón Laviada (2001-2007) al ganar el PAN las elecciones para gobernador. No obstante, el PRI recuperó el “escaque político” con Ivonne Ortega Pacheco (2007-2013).





**Con los comicios** del 16 de mayo en el estado de Yucatán, arrancaron las primeras elecciones estatales de 2010 en nuestro país, de un total de quince. Hasta antes de estos comicios electorales, la correlación de fuerzas favorecía al grupo parlamentario del PRI, que tenía 14, seguido del grupo parlamentario del PAN con 9 y las representaciones del PRD y PTSY tenían uno cada una, de un total de 25 congresistas (15 de mayoría relativa y 10 de representación proporcional).

En este contexto, el partido (PRI) de la gobernadora Ivonne Ortega tenía la mayoría absoluta para impulsar reformas a leyes secundarias y reglamentarias, pero no tenía la mayoría calificada, es decir, las dos terceras partes de la totalidad de los integrantes del Poder Legislativo para impulsar reformas a la Constitución estatal y, por tanto, para lograr este propósito tenía que coaligarse con otros partidos.

Con las elecciones locales del 16 de mayo de 2010, la correlación de fuerzas cambió y, por ende, la composición del Congreso de Yucatán: el grupo parlamentario del PRI pasó de 14 a 15 diputados locales (60 por ciento); el grupo parlamentario del PAN cuenta con 6; los grupos parlamentarios del PRD y PVEM cuentan con dos cada uno. Consecuentemente, el sistema de partido predominante se mantiene y el partido de la gobernadora conserva la mayoría absoluta y no requiere coaligarse con ninguna fuerza política, salvo para aprobar la modificación de la constitución estatal (PRI-PAN; PRI-PRD o PRI-PVEM), además de la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos.

El estado de Yucatán tiene una población de 1 millón 953 mil 027 habitantes, según los resultados del Censo 2010. Con esta base y considerando el número total de legisladores y la población estatal, cada diputado representa a 78 mil 121 habitantes, que lo ubica en el lugar 18 en esta categoría en relación con las demás entidades.

### Tabasco

En el estado de Tabasco se eligen un gobernador, 35 legisladores (21 uninominales y 14 plurinominales) y 17 ayuntamientos en un escenario político, en donde no habido alternancia en el gobierno del Poder Ejecutivo desde que se fundó el PNR en 1929.

Actualmente, el grupo parlamentario del PRI mantiene la mayoría absoluta en el Congreso de Tabasco al tener 19 legisladores, seguido del PRD con 10, el PAN con 3, las representaciones del PVEM y PANAL con 1 cada uno y un legislador independiente de un total de 35 escaños. En este

tenor, con este sistema de partido predominante, el gobernador Andrés Granier Melo (2007-2013) ha impulsado modificaciones a leyes secundarias y reglamentarias sin necesidad de coaligarse con otras fuerzas políticas. En cambio, para promover y aprobar reformas a la constitución local ha tenido que construir coaliciones legislativas (PRI-PRD; PRI-PAN-PVEM-PANAL o PRI-PAN-PVEM-Independiente), en virtud de que se requieren las dos terceras partes del número total de diputados, además de la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos.

Tabasco tiene una población de 2 millones 238 mil 818 habitantes, según los resultados del Censo 2010. Con esta base y considerando el número total de legisladores y la población estatal, cada diputado representa a 63 mil 966 habitantes, que lo ubica en el lugar 22 en esta categoría en relación con las demás entidades.

### Gubernaturas

Hasta el momento, el PRI gobierna veinte estados (Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Hidalgo, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas), que en conjunto suman 61 millones 854 mil 474 habitantes; es decir, representan el 55% de la población mexicana; seguido del PAN, que gobierna seis estados (Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Sonora) con 21 millones 66 mil 724 habitantes (18.7%); en tercer lugar, el PRD, que gobierna tres entidades federativas (Chiapas, Distrito Federal y Guerrero) con una población de 17 millones 53 mil 129 habitantes (15.18%) y, finalmente, existen tres gubernaturas de coalición electoral (Oaxaca, Puebla y Sinaloa), cuyo número total de habitantes es de 12 millones 348 mil 430 habitantes, que representan el 11% del total de la población en México.

## 2. A MANERA DE CONCLUSIONES

Actualmente, en México vivimos 15 años de multipartidismo. Muestra de ello, es la fisonomía que presenta el sistema político mexicano, en donde el grupo parlamentario del presidente de la República (PAN) –al igual que otras fuerzas políticas– cuenta con mayorías absolutas y calificadas en las cámaras del Congreso de la Unión. Esta misma tendencia subyace en dos gobiernos estatales divididos (Baja California y Morelos), en donde el partido del gobernador no cuenta con la mayoría



absoluta, porque la mayoría está en manos de otro partido; además, en 18 congresos locales, ningún grupo parlamentario controla, por sí solo, el 50% más uno de la votación en el pleno de su recinto legislativo, lo que significa que los “jugadores con veto” como los denomina George Tsebelis (2006), sea como actores individuales o colectivos, determinan cómo funcionan las instituciones políticas, ya sea para cambiarlas o mantenerlas. En este tenor, cambiar el *statu quo* legislativo se entiende como el cambio de políticas; es decir, aquellos que les desagrada el *statu quo* preferirán un sistema político con capacidad para hacer los cambios políticos rápidamente, mientras que los defensores del *statu quo* preferirán un sistema que produzca estabilidad política. En ambos casos, las y los legisladores federales o locales, o bien, los grupos o representaciones parlamentarias, previa identidad y como establecedores de la agenda legislativa tienen que negociar y consensuarla para construir coaliciones legislativas o conjuntos ganadores.

Como resultado de las elecciones federales y locales concurrentes, a celebrarse el 1 de julio próximo, cabe reflexionar: ¿Cuáles son las perspectivas para integrar coaliciones legislativas mínimas ganadoras o conjuntos ganadores que permitan impulsar agendas políticas comunes a fin de cambiar o mantener el *statu quo* mediante reformas a la Constitución, leyes secundarias y/o reglamentarias en las cámaras del Congreso de la Unión y congresos locales? Esta cuestión constituye el fondo del problema.

Ante estas circunstancias y a poco más de cien años de reconocer la personalidad jurídica de los partidos políticos en México, resulta conveniente repensar en el papel y los retos que tienen como verdaderas entidades de interés público y no de intereses particulares y mezquinos, fundamentalmente, en las acciones que deban emprender para

acreditarse como actores intermediarios entre las demandas y expectativas de la población ante los distintos órdenes de gobierno.

El resultado de esta reflexión debe conminar, particularmente, a los actores políticos, investigadores y estudiosos del sistema político mexicano a analizar retrospectivamente y prospectivamente lo que han sido, son y deben ser los partidos políticos como instituciones democráticas, que garanticen el buen funcionamiento de nuestro sistema político; estudiar la construcción de coaliciones legislativas para observar no sólo el cambio o mantenimiento del *statu quo* mediante reformas a la Constitución, leyes secundarias y/o reglamentarias en las cámaras del Congreso de la Unión y los congresos locales, sino analizar e indagar patrones derivados de las pautas de comportamiento de los jugadores con veto individual y colectivo en relación con la tipología de los sistemas de partidos en las legislaturas; vincular la filosofía política con la filosofía del derecho, es decir, el estudio del poder político, respectivamente, desde las perspectivas de la legitimidad y legalidad; aportar a la administración pública infinidad de elementos, que permitan analizar el proceso de las políticas públicas en las fases de formulación, implementación, ejecución y evaluación y, consecuentemente, vislumbrar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas en los distintos órdenes de gobierno e, incluso, aportar al derecho parlamentario la mejora del proceso, procedimientos y rediseños legislativos. Pero sobre todo, impulsar una verdadera reforma del Estado mediante el diálogo, los acuerdos y los consensos entre los grupos o representaciones parlamentarias en los distintos órdenes de gobierno.

Estos son algunos retos y puntos centrales sobre la mejora de la democracia representativa en nuestro país. La corresponsabilidad es de todas y todos.



## FUENTES CONSULTADAS

<http://www.congresoags.gov.mx/inicio/procesos/A%20CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO/CONSTITUCION%20POLITICA%20CON%20REFERENCIAS.pdf>  
[http://www.congresobc.gov.mx/contenido/LegislacionEstatal/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO\\_I/Constbc\\_07OCT2011.pdf](http://www.congresobc.gov.mx/contenido/LegislacionEstatal/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/Constbc_07OCT2011.pdf)  
[http://www.cbcs.gov.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=209:cont-de-leyes&catid=47:decretos-leyes&Itemid=189](http://www.cbcs.gov.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=209:cont-de-leyes&catid=47:decretos-leyes&Itemid=189)  
<http://www.ieec.org.mx/index.php?id=const>  
<http://www.ieec.org.mx/index.php?id=eleccion>  
[http://www.congresocoahuila.gov.mx/59/documentos/decreto1\\_12.pdf](http://www.congresocoahuila.gov.mx/59/documentos/decreto1_12.pdf)  
<http://www.congresocoahuila.gov.mx/archive/leyesestatalesvigentes/directorioleyes.cfm>  
<http://www.congresocol.gov.mx/fracciones.html>  
<http://www.congresocol.gov.mx/legislacion.html>  
[http://congresochiapas.gov.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1088](http://congresochiapas.gov.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1088)  
<http://www.congresochiapas.gov.mx/images/legislacion/constitucion/01.pdf>  
<http://www.congresochihuahua.gov.mx/diputados/diputados.php>  
<http://www.congresochihuahua.gov.mx/biblioteca/constitucion/archivosConstitucion/actual.pdf>  
[http://congresodurango.gov.mx/?page\\_id=22](http://congresodurango.gov.mx/?page_id=22)  
<http://congresodurango.gov.mx/Leyes/8.PDF>  
<http://www.ieeg.org.mx/>  
<http://www.congresogto.gov.mx/>  
<http://www.congresogro.gov.mx/html/legislacion.php>  
<http://www.congresogro.gov.mx/html/fracciones.php?fraccion=2>  
<http://www.congreso-hidalgo.gov.mx/index.php?lxi-legislatura>  
<http://www.congreso-hidalgo.gov.mx/index.php?biblioteca-legislativa>  
[http://www.congresojal.gov.mx/estructura\\_congreso\\_jal\\_LIX.php](http://www.congresojal.gov.mx/estructura_congreso_jal_LIX.php)  
<http://congresojal.gov.mx/BibliotecaVirtual/LeyesEstatales.cfm>  
<http://cddiputados.gov.mx/>  
<http://www.infosap.gov.mx/constitucion.html>  
<http://www.congresomich.gov.mx/index.php?dp=1&gbnt=1&mn=148>  
[http://www.congresomich.gov.mx/Modulos/mod\\_Biblioteca/archivos/624\\_bib.pdf](http://www.congresomich.gov.mx/Modulos/mod_Biblioteca/archivos/624_bib.pdf)  
<http://www.congresomorelos.gov.mx/diputados.php?section=DiputadosINDE>  
<http://www.congresomorelos.gov.mx/congreso.php?section=MarcoJuridico>  
<http://www.congresonay.gov.mx/Qu%C3%A9hacemos/EIProcesoLegislativo/LeyesyDecretos.aspx>  
<http://www.congresonay.gov.mx/Con%C3%B3cenos/Directorio/DirectoriodeDiputados.aspx>  
<http://www.hcnl.gov.mx/organizacion/diputados.php>  
[http://www.hcnl.gov.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/](http://www.hcnl.gov.mx/trabajo_legislativo/leyes/)  
<http://www.congresooaxaca.gov.mx/lxi/diagrama.html>  
<http://www.congresooaxaca.gov.mx/lxi/info/legislacion/001.pdf>  
<http://www.congresopuebla.gov.mx/>  
[http://www.congresopuebla.gov.mx/index.php?option=com\\_congreso&view=diputado&layout=default2&Itemid=112](http://www.congresopuebla.gov.mx/index.php?option=com_congreso&view=diputado&layout=default2&Itemid=112)  
<http://www.ieq.org.mx/contenido/resultados/resultadosxseccion.php>  
<http://www.ieq.org.mx/contenido/marco/constituciones.php>  
<http://www.congresoqroo.gov.mx/leyes/constitucion/L1220110325004.pdf>  
<http://www.congresoqroo.gov.mx/>  
<http://148.235.65.21/LIX/>  
[http://148.235.65.21/LIX/documentos/leyes/60\\_Constitucion\\_Politica.pdf](http://148.235.65.21/LIX/documentos/leyes/60_Constitucion_Politica.pdf)  
[http://www.congresosinaloa.gov.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11&Itemid=2](http://www.congresosinaloa.gov.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=2)  
[http://www.congresosinaloa.gov.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=61&Itemid=7](http://www.congresosinaloa.gov.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=7)  
<http://www.congresoson.gov.mx/grupos.php>  
[http://www.congresoson.gov.mx/Leyes\\_Archivos/doc\\_7.pdf](http://www.congresoson.gov.mx/Leyes_Archivos/doc_7.pdf)  
[http://www.congresotabasco.gov.mx/60legislatura/marco/constitucion\\_tabasco.pdf](http://www.congresotabasco.gov.mx/60legislatura/marco/constitucion_tabasco.pdf)  
<http://www.congresotabasco.gov.mx/60legislatura/integracion/dipxfraccion.php>  
<http://tamaulipas.gov.mx/wp-content/files/Constitucion-del-Estado-de-Tamaulipas-2010.pdf>  
<http://www.congresotamaulipas.gov.mx/AsambleaLegislativa/Diputados/IntegrantesPleno.asp>  
<http://201.122.101.183/index.php?pagina=100>  
<http://201.122.101.183/index.php?pagina=40>  
[http://www.legisver.gov.mx/leyes/ConstitucionPDF/CONSTITUCION\\_POLITICA\\_10-11-11.pdf](http://www.legisver.gov.mx/leyes/ConstitucionPDF/CONSTITUCION_POLITICA_10-11-11.pdf)  
<http://www.legisver.gov.mx/?p=dip&leg=62>  
<http://www.congresoyucatan.gov.mx/index.php?seccion=diputados&opcion=partido>  
<http://www.congresoyucatan.gov.mx/pdf/CONSTITUCION.pdf>  
<http://www.congresozac.gov.mx/a/conforma>  
[http://infomex.zacatecas.gov.mx/InfomexZacatecas/Archivos/nuevosZacatecas/constitucion\\_zac.pdf](http://infomex.zacatecas.gov.mx/InfomexZacatecas/Archivos/nuevosZacatecas/constitucion_zac.pdf)  
<http://www.aldf.gov.mx/marco-juridico-102-1.html>  
<http://www.aldf.gov.mx/conoce-tu-diputado-105-1.html>

# Nuevas formas de participación democrática: Movimiento Yo soy #132



Margarita Gallardo Cruz

Investigadora B en la DGEL:  
Investigaciones Sociales, del IBD.

## 1. GENEALOGÍA DEL MOVIMIENTO “YO SOY #132”

Este movimiento surge con la frescura de la juventud, con las herramientas cibernéticas esgrimidas como carabinas 30-30 y con el hartazgo de ser considerados como adorno en la sociedad del conocimiento, y en la sociedad en general; cruzan la frontera del aula para aparecer de súbito en el ámbito político nacional, cuando han sido tildados por algunos medios televisivos e impresos de “manipulados” “intolerantes” y “porros” como respuesta a los reclamos de estos jóvenes universitarios al candidato priista a la Presidencia de la República, Enrique Peña Nieto, en un evento en el que se pensó sólo se escucharía el aplauso.

Los estudiantes prepararon su respuesta con base en dos consideraciones incontrovertibles: la libertad de expresión y las redes sociales. Así, determinan validar sus planteamientos y posturas ante la situación y surge como consecuencia el video “131 estudiantes de la Ibero responden”, convirtiéndose a los pocos minutos en *trending topic* en twitter al ser subido el lunes 14 de mayo a YouTube e inmediatamente otros estudiantes de la Ibero lo comienzan a *viralizar*, a través de las redes sociales, además de la solidaridad de estudiantes

de otras universidades y centros educativos, estableciendo el *hashtag* que da nombre al movimiento “#Yosoy132”.

## 2. SUS POSTURAS

Este movimiento se manifiesta en contra del sistema, de los partidos, de los monopolios televisivos, y dentro de sus objetivos está lograr la pluralidad e inclusión de todas las voces, principalmente las de los jóvenes, que gritan el hartazgo que como sociedad se vive.

Del comunicado, producto de la jornada de trabajo de la Primera Asamblea General del Movimiento, se destaca lo siguiente<sup>1</sup>:

- El derecho a la información es una condición necesaria para corregir la situación de miseria y desigualdad en la que se encuentra el país, pues permite tomar mejores decisiones políticas, económicas y sociales, así como exigir y criticar de manera fundamentada al gobierno, los actores políticos, a los empresarios y a la sociedad misma.
- Competencia real en el sector de los medios de comunicación.

<sup>1</sup> <http://www.eluniversal.com.mx/notas/850485.html>





- Hacer del acceso a internet un derecho constitucional efectivo.
- Abrir espacios de debate entre jóvenes, académicos y los medios de comunicación sobre sus demandas.
- Garantizar la seguridad de los integrantes del Movimiento y de quienes se expresen libre y pacíficamente a lo largo del país, y en particular, de los periodistas que han sido alcanzados por la violencia.

Se declaran<sup>2</sup>

- Movimiento ajeno a cualquier postura partidista.
- Total respeto a la pluralidad y diversidad de los integrantes del Movimiento.
- Sus deseos y exigencias se centran en la defensa de la libertad de expresión y el derecho a la libertad de los mexicanos, ya que ambos elementos resultan esenciales para formar una ciudadanía consciente y participativa.

### 3. CRONOLOGÍA

- a) El 11 de mayo, estudiantes de la Universidad Iberoamericana abuchearon al candidato Enrique Peña Nieto (PRI) durante su visita al ciclo de encuentros “Buen Ciudadano Ibero”, en donde participarían, y así ha sucedido, los candidatos a la presidencia de México.
- b) Al siguiente día, varios periódicos y las principales televisoras del país informaron del éxito del candidato del partido tricolor, a pesar del “boicot” orquestado en su contra por “acarreados”.
- d) Agraviados debido al manejo y descalificación que se le dio a los acontecimientos por algunos medios de comunicación, 131 estudiantes difunden un video mostrando las credenciales que los acreditan como alumnos de la Universidad Iberoamericana e invitando a los demás a ser el número 132.
- d) Se realizan marchas de apoyo en el Distrito Federal y por todo el país.

- e) Se lleva a cabo la Asamblea Interuniversitaria el 26 de mayo en la Plaza de las Tres Culturas en Tlaltelolco.
- f) El 30 de mayo se lleva a cabo la Primer Asamblea General del Movimiento en Las Islas de Ciudad Universitaria, contando con alrededor de cinco mil asistentes de diversas instituciones académicas públicas y privadas, entre ellas se encuentran: la UNAM, la Universidad Intercontinental, la Escuela de Periodismo “Carlos Septién García”, el Tecnológico de Monterrey, la Universidad Iberoamericana, la Universidad del Valle de México, Universidad Autónoma de Barcelona, el CIDE, universidades públicas y privadas de Morelos, BUAP, Instituto Politécnico Nacional, Colegio Madrid, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Autónoma de Nuevo León, Universidad Autónoma Metropolitana, Claustro de Sor Juana, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Universidad Panamericana, La Salle, Universidad de las Américas de Puebla, por mencionar algunas.<sup>3</sup>
- g) Se anuncia que tendrán encuentros con “Los Indignados” españoles del movimiento 15-M y con el movimiento Occupy Wall Street.<sup>4</sup>

Sin embargo, el surgimiento de movimientos de esta índole y su propagación y fuerza gracias a las nuevas tecnologías, especialmente las redes sociales, no es circunstancia aislada en tiempos recientes. El movimiento “Yo soy #132” es inclusive denominado como “La primavera mexicana” haciendo referencia a “La primavera árabe”, cuyos acontecimientos han dado como resultado desde protestas menores hasta caídas de gobiernos. Recordemos que “La primavera árabe” fue el resultado de la inconformidad y hartazgo que manifiesta la sociedad civil de veinte países ubicados al norte de África, que inició el 9 de octubre de 2010 en Sahara Occidental con la instalación de campamentos de protesta y ataques a oficinas gubernamentales, concluyendo el 26 de noviembre con el cese del gobernador de El Aaiun; continúan Túnez, Argelia,

<sup>2</sup> <http://desinformemonos.org/2012/06/yo-soy-132-mosaico-de-posturas-y-pensamientos>

<sup>3</sup> [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_nota=665343](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=665343)

<sup>4</sup> Fuente periodística citada.

Líbano, Jordania, Mauritania, Sudán, Omán, Saudi Arabia, Egipto, Siria, Yemen, Yibuti, Irak, Somalia, Baréin, Irán, Libia, Kuwait, hasta Marruecos con las protestas del 20 de febrero de 2011 que concluye en julio de 2011 cuando el rey Mohamed VI anuncia reformas a la Constitución de Marruecos.<sup>5</sup>

Entre octubre de 2010 y julio de 2011, hubo miles de fallecidos como consecuencia de “La primavera árabe”, la cual se considera como la primera gran oleada de protestas laica y democrática del mundo árabe en el siglo XXI. Las protestas, de origen y con fundamento social, fueron causadas por factores estructurales y demográficos, unas condiciones de vida duras arraigadas en el desempleo, a lo que se suman regímenes autoritarios y corruptos.<sup>6</sup> Entre sus trascendentes consecuencias se encuentran la caída de régimen de Hosni Mubarak en Egipto, quien había gobernado por más de 30 años ese país; la de Muamar Gadafi en Libia, quien gobernó desde 1969 hasta su asesinato en 2011.

El movimiento “Yo soy #132” también ha encontrado empatía en Europa con el movimiento de “Los Indignados del M-15”, el cual tiene su origen en diversos colectivos ciudadanos y como objetivo principal el de reivindicar una sociedad nueva que tenga como prioridad a las personas por encima de los intereses económicos y políticos. Este movimiento se formó el 15 de mayo de 2011 a raíz de una serie de protestas pacíficas y juveniles en España, convocada a través de las redes sociales, e influida por el fenómeno WikiLeaks y las revueltas en el mundo árabe. La intención también era la de promover una democracia más participativa fuera del bipartidismo que ostentan el Partido Socialista Obrero Español y Partido Popular, del dominio de bancos y corporaciones, así como otras medidas, con la intención de mejorar el sistema democrático.<sup>7</sup>

En resumen, ha sido temática recurrente la actitud asumida por estudiantes de la Universidad Iberoamericana el día 11 de mayo, inicialmente catalogada como actitud de rebeldía, pero que provocó la asamblea interuniversitaria el día 26 de mayo en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco (lugar por demás emblemático del movimiento estudiantil reprimido en esa Plaza en 1968) y que

en sus resolutivos se autodefine como “movimiento estudiantil, ciudadano, político y apartidista” y “movimiento horizontal, sin liderazgos y éste es uno de sus pilares que da fuerza...”. Así las cosas, es necesario observar el movimiento como una reacción al déficit de equilibrio sociedad-gobierno y a las carencias y dolencias ciudadanas. Siendo éstas las razones por las cuales se debe ver el movimiento desde la perspectiva de un grito social de auxilio para lograr la tan soñada consolidación democrática.

Aunado al desarrollo observado del movimiento recién surgido en centros de educación universitarios y expandiéndose rápidamente a otros ámbitos, gracias a la participación innegable y contundente de las redes sociales, es necesario analizar conceptos tales como capital social y cultura, entre otros, pues vienen a tomar relevancia como punto de partida del movimiento “Yo soy #132”.

Se trata de encontrar un vínculo entre la responsabilidad del Estado-gobierno y el rol que juega la sociedad dentro de este binomio, así como los resultados (obtenidos y fallidos) de la cooperación entre ambos, siendo éstos desde el punto de vista teleológico, el bienestar colectivo nacional.

A continuación se exponen algunos elementos claves que sirven de reflexión para el análisis de los movimientos sociales juveniles recientes.

#### 4. DESARROLLO

Este movimiento es la representación visible y actuante de la crisis ante el desequilibrio social, económico y jurídico para la mayoría de sus habitantes, dando como resultado innumerables circunstancias de desigualdad que no permiten al desarrollo y bienestar hacer su aparición en un escenario que está ansioso por recibirlos y arroparlos.

La tercera Ola democratizadora (Bobbio, 2005) ha traído un cambio trascendental en el mundo actual, pero México no ha logrado obtener el éxito deseado en la implantación de una democracia consolidada y sistemas de gobierno estables y eficientes, contrario a lo que viene sucediendo en países como los de Europa del Este, que a pesar de que su situación política y social se ha desenvuelto de forma más veloz y dramática, han

<sup>5</sup> <http://www.presseurop.eu/es/content/article/684651-las-revoluciones-arabes-y-nosotros>

<sup>6</sup> <http://www.caracol.com.co/noticias/la-historia-detras-del-conflicto/20120326/nota/1650250.aspx>

<sup>7</sup> [http://politica.elpais.com/politica/2012/05/05/actualidad/1336234920\\_810740.html](http://politica.elpais.com/politica/2012/05/05/actualidad/1336234920_810740.html)

<http://mexico.cnn.com/mundo/2011/05/22/el-movimiento-m-15-se-prolonga-al-menos-una-semana-mas>



logrado, en su mayoría, establecer condiciones propicias para recibir las bondades que ofrece la democracia y el libre comercio, pero ante todo, el estado de derecho y la seguridad jurídica para todos sus ciudadanos. Lo que lleva al planteamiento de la interrogante ¿Por qué en México no ha podido ser así?

La falta de un estado de derecho irrestricto, la crisis de gobernabilidad, y la legitimación del sistema y sus representantes, son causas primarias que conllevan al subdesarrollo de la democracia mexicana. A pesar de ostentar jurídica y socialmente un sistema democrático *per se*, no existe una consolidación como tal, no hay confianza en las autoridades, poca participación e involucramiento de la sociedad en los rubros públicos, y falta de organización y orden en los mecanismos de unión entre ellos.

Todos los esfuerzos, tanto gubernamentales como ciudadanos, por recomponer las cosas y encontrar métodos para canalizar los esfuerzos comunes, mientras las instituciones de un país sean débiles, no rendirán frutos.

Por ello, es necesario gestionar y fortalecer desde dentro el sistema de gobierno y las instituciones existentes para que, de esta forma, como intenta el recién surgido movimiento “Yo soy #132”, se vaya generando un caldo de cultivo natural donde el surgimiento de soluciones reales para las dolencias sociales, políticas, económicas y culturales de nuestra nación, tenga cabida.

## 5. DEFINICIÓN DE CAUSALES

El simple análisis de las causas sobre este estancamiento democrático en México es de por sí un tema que amerita profundo estudio, pero el punto a tratar es más por la acción que por la lamentación. Las organizaciones que involucran a líderes sociales se han hecho escuchar en los últimos tiempos por medio de manifestaciones pacíficas en la mayoría de sus casos por diferentes vías, ya sea jurídicas, públicas, académicas, de asociación y literarias; sin embargo, sin minimizar algunos de los logros, no se consigue configurar un círculo de coordinación efectiva entre el gobierno, la participación de la sociedad y las cuestiones a resolver dentro del ámbito de acción de ambos.

No se trata de culpar a uno y eximir de responsabilidad a otro, dado que las normas jurídicas vigentes establecen la competencia y los límites de ambos, sino de encontrar el lazo conductor que nos lleve a lograr un mismo objetivo y actuar

de manera eficiente, no solo buscando, sino obteniendo el fin último que persigue toda nación, uniéndonos los que formamos parte de ella al cumplir cabalmente con las respectivas atribuciones que nos corresponden, tanto como sociedad organizada y como gobierno.

La verdadera democracia sólo existe cuando se presentan las características de seguridad jurídica, estado de derecho y fortalecimiento institucional en el Estado, por lo que habrá que considerar primeramente lo concerniente a estos temas, como pilares de la justicia y de la política.

La parte pensante juvenil universitaria tiene un rol fundamental en el crecimiento de los países, pero las vías de participación para ésta han sido escasas o con resultados limitados debido a distintos factores. Asimismo, el Estado que bien funciona, debe ser capaz de vincularse con sus gobernados, que a final de cuentas es a quienes representa, para lograr acuerdos que beneficien a la mayoría y respeten los intereses de las minorías.

Es necesario lograr la consolidación de las instituciones, las vías de participación de la ciudadanía empoderada (sin excluir la juventud universitaria estudiantosa) deben tomar el papel que les corresponde como mecanismo alternativo para el consenso colectivo de proyectos o propuestas de desarrollo en nuestro país. Ambos factores son pieza fundamental para la consolidación de la democracia y el progreso tan necesarios.

## 6. CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Ahora bien, los objetivos vitales para la consolidación democrática son:

- Vinculación entre gobernabilidad, fortalecimiento institucional y participación ciudadana.
- Interpretación de los escenarios generadores de condiciones ideales para que se desenvuelva y fortifique la participación ciudadana.
- Acercamiento al logro de involucrar a la sociedad con las políticas públicas y las decisiones de sus gobernantes por medio de la rendición de cuentas y transparencia.
- El capital social y la cultura como palancas que impulsen la consolidación democrática.





Se considera que el cambio que se gesta bajo la perspectiva del fortalecimiento institucional y la participación ciudadana, debe tener su cimiento y fortaleza en los gobiernos locales, ir de menor a mayor, tal como fue el surgimiento del Estado en el proceso histórico del mismo, por lo que hay que buscar que estos factores engranen en nuestros municipios para lograr el objetivo planteado.

Con este último elemento mencionado se ha creado una cadena de conceptos: democracia, estado de derecho, fortalecimiento institucional, gobernabilidad, participación ciudadana, valores culturales, capital social, gobierno local, con los cuales se pretende encontrar el factor que los haga enlazarse entre sí en aras de lograr el resultado último: el bienestar de todos.

Lo que nos ocupa es indagar en los conceptos de capital social y cultura, y como éstos pueden ser fundamentales a la hora de consolidar una ciudadanía democrática, aprovechando el impulso y el aire fresco que le otorga en este momento histórico el movimiento “Yo soy #132”.

## 7. CAPITAL SOCIAL

La complejidad que representa la actualidad está haciendo que el gobierno democrático esté en riesgo de perder la capacidad de gobernar a la sociedad, lo cual resulta paradójico debido a que la función de éste era dar voz a todos, para que todos estuvieran representados y así tener un buen gobierno.

En el siglo XXI encontramos el desarrollo de la civilización democrática, en el cual se forjan los avances jamás antes vistos como: límites y contrapesos al poder político, defensa de la autonomía, pluralidad social, conciencia de los derechos humanos, equidad de género, nuevas formas de participación, lucha por preservar el medio ambiente, avances tecnológicos de gran alcance, revolución de la comunicación, etcétera.

A su vez, crece paralelamente con estos avances la era del individualismo, en el que el ‘yo’ se superpone a las distintas realidades sociales, en el que se reclaman ‘derechos’, pero pocas veces se asumen compromisos, se constata una fuerte fragmentación social, hay crisis de confianza in-

terpersonal e institucional, una baja participación electoral, ruptura en el núcleo familiar y problemáticas en la salud mental en gran parte de la sociedad, entre otros muchos fenómenos que caracterizan a esta etapa de la historia. Lo mismo sucedió no sólo en la política, sino en las corrientes literarias y filosóficas de la época, por lo que el término ‘nosotros’, en el cual fueron fundadas las democracias modernas, quedó reducido al pensamiento individualista del ‘yo’.

No es posible hablar de democracia sin hacer mención directa a la ciudadanía, ni poner como pilar fundamental a la ciudadanía sin hacerlo al mismo tiempo con los derechos y obligaciones de toda sociedad que desee ser democrática; por lo que el individuo sería los elementos unitarios que conforman a esta unidad llamada sociedad.

El Banco Mundial, en varias publicaciones recientes<sup>8</sup>, sostiene que el capital social es uno de los factores que constituyen la riqueza de una nación, junto con el humano, construido y físico, conforman en su totalidad los capitales con los que cuenta un país. Pero ¿qué entendemos por capital social?

- Capital social es el conjunto de relaciones sociales caracterizadas por actitudes de confianza y comportamientos de cooperación y reciprocidad (CEPAL).<sup>9</sup>
- Según el Banco Mundial capital social son las instituciones, relaciones, actitudes y valores que rigen la interacción personal y facilitan el desarrollo económico y la democracia.
- Putnam<sup>10</sup> considera que son los aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo.

El capital social está operando en la realidad a diario y tiene gran peso en el proceso de desarrollo en cualquier país. De acuerdo con Michael Woolcock y Deepa Narayan (2000), la idea básica del capital social es que la familia, los amigos y los compañeros de una persona constituyen un valor importante al cual recurrir en una crisis, del que se

<sup>8</sup> En la frontera del desarrollo: Reflexiones del Banco Mundial. 2006; Salir de la pobreza. 2008; Informe sobre el desarrollo mundial. 2009; Globalización y desarrollo. 2005.

<sup>9</sup> CEPAL: Capital social y pobreza, Documento preparado para la Conferencia Regional sobre Capital Social y Pobreza, Santiago de Chile, 24-26 de septiembre del 2001, p. 1

<sup>10</sup> Citado por Claudia Serrano: Pobreza, capital social y ciudadanía, Asesorías para el desarrollo, septiembre 2001, p. 6



disfruta por sí mismo y del que sirve para conseguir ventajas materiales. Además, esto que es cierto para los individuos, vale también para los grupos. Las comunidades con recursos variados de redes sociales y asociaciones cívicas se encuentran en una posición más sólida para hacer frente a la pobreza y la vulnerabilidad, resolver disputas y sacar partido a oportunidades nuevas.

Si, a grandes rasgos, entendemos lo que es el capital social, resulta preponderante y urgente darle su justa dimensión y responsabilidad en este camino por la consolidación democrática que buscamos y necesitamos al analizar el Movimiento.

En la actualidad, el Estado y la comunidad se diferencian por los distintos papeles que desempeñan, los cuales se modifican de acuerdo a las condiciones sociales. En la realidad funcional ambos sectores procuran cooperar unos con otros. Cada uno es parte de la solución y ninguno es tachado de ser la fuente del problema. Son complementarios y no antagonistas. Y lo que es más importante es que cada uno contribuye a conseguir que el otro no sobrepase sus funciones, para asegurar que no se usurpará la tarea que puede realizar mejor otro. Mantener este equilibrio se encuentra en el centro mismo de la buena sociedad.

El concepto de gobernabilidad tiene una connotación que nos avisa del control necesario para su ejercicio, en cambio, con la inclusión del capital social como actor principal en el ejercicio del gobierno, evolucionamos al término 'gobernanza' que apareja el término convergencia, ya que encontramos aquí un nuevo esquema de negociación y diálogo entre gobierno y sociedad; los flujos de información entre ambos están transformando el significado de la acción de gobernar, haciéndolo evolucionar hacia una definición de gobierno como un proceso conjunto entre Estado y sociedad, más que como la actividad de una estructura administrativa separada de la sociedad.

La educación tiene una importancia preponderante en este proceso de nueva mentalidad en la sociedad, la revolución de los jóvenes, como ya se observa en el movimiento "Yo soy #132" propone, entre otros, asumir la idea del 'empoderamiento' y la corresponsabilidad que tenemos como sociedad, del rumbo de nuestro país.

El fomento a los valores éticos, democráticos y cívicos que impulsen el interés y la capacidad de exigir cuentas, de proponer soluciones, de participar activamente en los asuntos comunes, en las políticas públicas, en las elecciones, comités vecinales y demás actividades, es como las principales instituciones de este país –gobierno y sociedad– tendrán que comenzar a equilibrarse, siendo unos los que reman y los otros el timón, juntos por un mismo objetivo.

## 8. CULTURA

Según Anthony Giddens<sup>11</sup>, cultura se refiere a "los valores que comparten los miembros de un grupo dado, a las normas que pactan y a los bienes materiales que producen. Los valores son ideas abstractas, mientras que las normas son principios definidos o reglas que las personas deben cumplir."

La cultura es, en sí misma, un factor decisivo de cohesión social. Gracias a la cultura, sus miembros pueden reconocerse e identificarse mutuamente, crecer en conjunto, motivarse y satisfacer sus necesidades al defender sus intereses comunes. Como señala Stiglitz<sup>12</sup>: "preservar los valores culturales tiene gran importancia para el desarrollo, por cuanto sirven como una fuerza cohesiva en una época en que muchas otras se están debilitando."

La base del capital social, queda claro, es la cultura, englobando aquí los valores del respeto (orden y seguridad), la equidad (igualdad y justicia), la cultura cívica (democratización y participación), cultura ética (moralidad y espiritualidad), etcétera. La cultura y el capital social, no sólo son palancas fundamentales para el desarrollo económico de los países, sino también para la consolidación democrática de los mismos.

Para el funcionamiento adecuado de la institución de la democracia deben existir hábitos culturales inmersos en el comportamiento social, ya que los contratos y la racionalidad económica brindan una base necesaria, pero no suficiente, para la prosperidad y la estabilidad en las sociedades postindustriales (Fukuyama 2004).

<sup>11</sup> GIDDENS, Anthony (1995). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu Editores. Buenos Aires. p. 78.

<sup>12</sup> STIGLITZ, Joseph (2003). *El malestar en la globalización*. Editorial Taurus. p. 45.

Es evidente que la distancia entre los modelos teóricos referentes a los sistemas de gobierno, en este caso el democrático, y la realidad es inevitable, aún así el área de oportunidad, la brecha que separa la utopía de la concreción puede ser reducida, este es el reto, que sólo puede ser cubierto por el ciudadano educado (Bobbio 2005), ya que éste traerá consigo la carga cultural de los valores ya mencionados que lograrán la consolidación del capital social. Se busca que la fórmula anterior tenga como resultado el contrapeso que se necesita para conformar el binomio estado-sociedad que lleve a tener un estilo de vida democrático.

La democracia como sistema electoral ha sido superada y cada día más perfeccionada. Nuestro sistema está resguardado por garantías consagradas en la Constitución, legislaciones secundarias, reglamentos, institutos especializados, tribunales específicos del tema. No sólo somos la democracia más cara del mundo, también creo que, en cuanto a operación de procesos electorales, somos la mejor. Pero esto, no necesariamente habla de un país y una sociedad democrática.

## 9. CONSIDERACIONES FINALES

El concepto de democracia conforme al movimiento “Yo soy #132” tiene grandes alcances, pues la democracia tiene que convertirse en un estilo de vida, más allá del derecho fundamental que todo ciudadano debe no sólo fomentar sino también vivir, inculcarla y hacerla parte de su cultura y su accionar todos los días. Solo así podremos hablar de un Estado democrático en plenitud, cuando seamos una sociedad capaz de ponernos en los zapatos del otro, que veamos por las necesidades de los demás, en donde podamos hacer vertical

el eslabón que une a los más pobres con los tomadores de decisiones, donde la comunicación y la convivencia sea directa, y para esto, inevitablemente necesitamos consolidar primero nuestra cultura, los valores intrínsecos a ella y el capital social que de ésta emanan.

El movimiento “Yo soy #132” es una expresión de la actual crisis democrática, de instituciones, del déficit en el estado de derecho, de la falta de gobernabilidad y demás situaciones actuantes en México, y expone que no serán resueltas de fondo mientras no se construyan responsabilidades públicas paralelamente a las libertades públicas. Debido a que, como es evidente, los problemas mencionados ponen en riesgo los procesos electorales y la representatividad, las libertades públicas no garantizan la calidad de un Estado si no van de la mano con las responsabilidades políticas.

En México tenemos una cultura política débil en materia de derechos fundamentales y su universalización; tenemos una sociedad que no siente empatía por las necesidades de los demás, y mientras esto no cambie, no podremos construir un Estado democrático de calidad.

Sin embargo, contamos con las bases para retomar el rumbo y conformar una sociedad con el capital –en todo lo que el término implique– que sea capaz de participar, exigir, aportar y cumplir con sus derechos y obligaciones; que sea capaz de convertir a la democracia en una forma de vida, en un valor más de nuestra cultura, sobre lo que se ha de cimentar la conformación de la nueva sociedad que llevará entonces la corresponsabilidad con el gobierno y juntos tomar las riendas de nuestro México. El cambio en pro de la democracia real, tangible, hecha vida, empieza en nosotros mismos.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

- Amartya, Sen (2000). *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Editorial. Madrid.
- Amitai Etzioni (1968). *The active society: a theory of societal and political processes*. Collier-Macmillan. Washington.
- Bobbio, Norberto (2005). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Dr. Javier Díaz-Albertini Figueras (2001). *Capital Social, organizaciones de base y el estado: recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad*. Ponencia para la CEPAL. Santiago.
- Font, Juan (2001). *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*. Ariel.
- Fukuyama, Francis (2004). *La construcción del estado, hacia un nuevo orden mundial en el Siglo XXI*. Ediciones B. Madrid.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Editorial Alfaguara. Buenos Aires.
- Raphael, Ricardo (2007). *La institución ciudadana*. Nostra Ediciones. México.
- Woolcock, Michael; Narayan Deepa (2000). *Capital social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo*. Recuperado el 28 de mayo del 2012 de <http://preval.org/documentos/00418.pdf>  
[www.YoSoy132.mx](http://www.YoSoy132.mx)

# Auditor especial para policías, una opción de cambio

Carlos E. Montes Nanni

Investigador de la Dirección General de  
Estudios Legislativos: Política y Estado



## 1. RESUMEN

*En las circunstancias actuales de violencia y delincuencia generadas por la crisis de seguridad pública, la intervención policiaca jamás había estado más expuesta a la opinión de la sociedad; esto se acentúa cuando, desafortunadamente, existen eventos de corrupción y abuso por parte de los agentes del gobierno responsables de brindar y salvaguardar la seguridad; de esta forma los gobiernos se ven obligados a implementar políticas que, en el caso mexicano, llegan hasta la reestructuración de sus autoridades encargadas de la seguridad pública, que incluyan la constante vigilancia de su actuación y desempeño.*

## 2. INTRODUCCIÓN

La sociedad, lacerada por la criminalidad, así como por el ejercicio indebido de la función policiaca, se está organizando con mayor frecuencia y contundencia ante lo que considera una omisión del deber del Estado.

El Poder Legislativo, cada día más comprometido con las causas de la sociedad civil, interviene en estos casos de diversas formas. Al organizar encuentros, foros y reuniones, coloca al alcance

de la población una puerta de entrada directa y sin cortapisas para la expresión pacífica de sus inquietudes e inconformidades, las cuales, en virtud de sus particulares circunstancias, no pueden desahogar ante las instancias originalmente competentes.

La demanda de justicia social, por llamarla de alguna forma, requiere de la participación directa de los poderes federales; procesarla adecuadamente, con la expedición de leyes efectivas que resuelvan de forma directa los problemas más apremiantes, como el caso de la inseguridad, es un trabajo a cargo del legislador y una responsabilidad ética de la clase política.

Una de las principales demandas ciudadanas es la de mejorar la función de las policías y recuperar la confianza en su trabajo, el cual es cuestionado por la falta de resultados y por la cada vez mayor repetición de casos de corrupción.

Las instituciones de seguridad tienen una de las mayores responsabilidades a cargo del poder público y, por lo tanto, están bajo el rigor de la evaluación popular. La sociedad civil se está organizando de una forma constante y demandante, como es evidente en las manifestaciones de clara inconformidad que inciden directamente en la ne-



cesidad de mejorar a las organizaciones oficiales de seguridad pública: policías y ministerios públicos.

El trabajo preventivo y de persecución de los delitos (dirigido, planeado y organizado por las procuradurías, de acuerdo con nuestra legislación), requiere un comportamiento ético en el mejor de sus sentidos; sin embargo, esto no es posible sólo por la buena voluntad de quienes son competentes en su realización, es necesario que existan instrumentos que valoren y reconozcan el buen desempeño, pero sobre todo que vigilen la legalidad y honestidad de sus actos.

Uno de los medios por los que se busca el mejoramiento y la pulcritud en el trabajo particular que desempeña la policía es la creación y funcionamiento de un auditor especial encargado de vigilar su buen desempeño, así como de calificar los logros y avances en materia de seguridad pública, capaz de observar y cuidar el debido ejercicio y destino de los recursos públicos que la sustentan, recomendar mejoras y enmiendas al trabajo institucional y, en general, ejercer como función y responsabilidad el cuidado de la función policiaca, apegada a los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.<sup>1</sup>

El objetivo de este trabajo es analizar la iniciativa de reforma por la cual se pretende la instauración de un Auditor Especial para Policías Federales, con el propósito de contar con un organismo encargado de la supervisión y vigilancia de esa institución, reconociendo de antemano que la creación de un auditor especial no constituye la solución automática de los problemas y la crisis delictiva que nos agobia, pero sí nos hace más conscientes sobre la imperiosa necesidad de una reforma integral a la forma de su operación, integración y desarrollo institucional.

### 3. LA FUNCIÓN POLICIACA EN EL ENTORNO DE LA CRISIS DE SEGURIDAD

El Estado mexicano se encuentra sometido a una gran presión originada por factores externos e internos. En el plano internacional, la crisis económica de 2008–2009 ha provocado que enormes sectores de la población busquen una forma de supervivencia económica en la informalidad, en el mejor de los casos, aunque en un escenario la-

mentable se ha registrado la aparición de conductas delictivas cada vez más violentas.

Como lo cita González Fernández (200:125):

La seguridad pública forma parte esencial del bienestar de una sociedad. 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. Ante la realidad de un Estado que no cumple con una de sus principales funciones, la de suministrar seguridad, los ciudadanos tendrán que centrar todos, o gran parte de sus esfuerzos, en la defensa de sus bienes y derechos.

Los datos y diversas encuestas muestran que México atraviesa por una crisis de seguridad pública debido a diversos factores como la situación económica, la competencia política, el entorno internacional, por mencionar los más evidentes. Una forma de hacer frente a este desequilibrio ha sido echar mano del Ejército como política criminal multifacética, bajo la premisa de que las fuerzas armadas previenen, investigan y combaten directamente el delito.

Ciertamente, la intervención del Ejército se dio en un contexto en que las fuerzas policiacas no respondían a las expectativas de encabezar la seguridad pública del país, como lo menciona García Ochoa (2009:79)

En 1995, se consideró que el marco jurídico que regía las políticas y estrategias de seguridad pública no era el más adecuado para impulsar los mecanismos de coordinación, concertación y lineamientos de acción entre las aproximadamente 2,000 instituciones de seguridad pública del país, en su mayoría corporaciones policiales municipales... Ante la grave situación, la respuesta fundamental del Estado mexicano es el conjunto de normas, instituciones y medidas que integran al Sistema Nacional de Seguridad Pública, visualizándolo como idóneo, adecuado y proporcional.

Lo anterior necesaria y paulatinamente tiene que cambiar hasta el punto de que las labores preventivas y de seguridad estén ciento por ciento a cargo de la institución que constitucionalmente está obligada a ello. El Ejército no puede ni debe

<sup>1</sup> Párrafo noveno del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.





encargarse de forma permanente de ese deber del Estado; esto puede traducirse, y de hecho ya da los primeros indicios, en un problema mayor para las condiciones de seguridad actuales que demandan los mexicanos.

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" (Montes Nanni 2011: 51).

El único camino a seguir es la instauración de una policía profesional, con capacidad óptima y recursos materiales y humanos suficientes, con un plan de reestructuración integral estableciendo resultados en un mediano plazo.

Actores políticos, escritores, especialistas y organizaciones de la sociedad civil han propuesto reformas y cambios al marco jurídico orgánico de las instituciones de seguridad pública, siendo común denominador los siguientes aspectos:

- Profesionalización policial.
- Mando único.
- Consejo técnico ciudadano.
- Transparencia de gestión.
- Transparencia en el ejercicio de recursos.

Las políticas públicas de seguridad pueden marcar diferentes parámetros como los arriba señalados y para el caso concreto de la reestructuración de la policía (a nivel nacional) existen acuerdos tomados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública dentro de las facultades otorgadas por su ley<sup>2</sup>.

Pero la seguridad pública jamás será salvaguardada con instituciones que carezcan del control necesario y de la obediencia a un marco legal, no incurriendo en excesos y arbitrariedades. Esto sólo es posible conseguirlo con una política de reestructuración general que reoriente la labor

institucional de prevención, conservación y permanencia de mejores niveles de seguridad.

#### 4. PROFESIONALIZACIÓN POLICIAL

Contar con policías capacitados es el primer paso para una completa reforma policiaca, ya que es el elemento humano sobre el cual descansa la responsabilidad de protección ciudadana como punto central de las políticas públicas de seguridad y prevención del delito. En el país hay más de mil 600 corporaciones policiacas, las cuales se desenvuelven de manera independiente, sin un parámetro general de reclutamiento y capacitación.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, dentro del apartado Estado de Derecho y Seguridad, establece en su objetivo 17.2:

Se definirán criterios homogéneos para la administración del personal policiaco en las diferentes etapas de su desarrollo profesional, para lo cual se propone la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Policial. Con ello se regulará el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción, separación, sanción y reconocimiento de sus miembros. Se pondrá especial atención en el perfil de quienes ingresan a los cuerpos de policía, para detectar a quienes carecen de espíritu de servicio, preparación suficiente y valores éticos. Es necesario, sobre todo, para impedir la infiltración de delincuentes y el reclutamiento de elementos viciados que por su comportamiento hayan sido expulsados de otras corporaciones.<sup>3</sup>

Lo anterior, debido a la notoria falta de preparación de sus elementos en la mayoría de las corporaciones policiacas que, como así se reconoce, produce corrupción e impunidad. "Los países más eficientes en seguridad pública y persecución de los delitos cuentan con un modelo integral de policía que considera todas las etapas del proceso de inteligencia. Para ello han articulado sus capacidades en la captación, análisis, procesamiento y explotación de la información para el combate al delito; también han ajustado sus metodologías y procesos a la evolución tecnológica" (García Luna 2006: 113).



<sup>2</sup> Artículo 4 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

<sup>3</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.



En nuestro país, el objetivo de la capacitación de los elementos dedicados a la seguridad pública debe basarse en la combinación del nivel académico, aptitud y vocación. La conjunción de estos tres elementos indudablemente resultará en el modelo de policía con los estándares a nivel internacional y con la aptitud de afrontar los retos que día a día genera la delincuencia común y la organizada.

Pero la profesionalización de la policía incluye una serie de principios y valores éticos sin los cuales, cualquier capacitación será insuficiente. Nos referimos a ese conjunto de factores que no son posibles de medir ni calificar por los más estrictos filtros de selección de personal y que en nuestro concepto significan tener una auténtica vocación de servicio a la comunidad, incluido el sacrificio personal y la preocupación por la vida y seguridad del prójimo.

Por cuanto a la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo federal se establecen líneas estratégicas en atención a los acuerdos logrados con legisladores, titulares de los poderes ejecutivos locales, expertos y representantes de la sociedad civil, considerándose las siguientes:

- Fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública.
- Políticas de prevención social de la violencia y el delito.
- Responsabilidad compartida entre los tres niveles de gobierno y entre los poderes públicos (preponderantemente Ejecutivo y Judicial).
- Seguimiento, evaluación y control de los programas de seguridad pública a cargo de la sociedad civil (y para el tema que nos ocupa, la configuración de un Auditor Especial para policías).

## 5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La intervención directa de la voluntad ciudadana en la decisión y puesta en práctica de las políticas públicas es una tarea común alrededor del mundo en los gobiernos auténticamente democráticos. Más que una tendencia, esta realidad se ha convertido en sustento de viabilidad política.

Como tal, la participación ciudadana se constituye en fuente de la democracia, pero también en

acción de gobierno. La participación de la ciudadanía no se agota en la toma de decisiones, ya que también involucra la exacta aplicación del marco jurídico y el respeto de la autoridad por la figura del ciudadano.

La participación de la ciudadanía puede contemplarse en dos aspectos:

1. Intervención directa en labores de seguridad pública y prevención del delito.
2. Supervisión y vigilancia sistemática del trabajo desarrollado por las instituciones de policía.

De esa forma, las personas integrantes de una comunidad organizada por grupos, comités o unidades cívicas, realizan una colaboración social con estrecha vinculación con la autoridad, a quien informan de los principales aspectos en materia de prevención de la delincuencia y seguridad pública de su entorno directo (comunidad, zona vecinal, población, etcétera), asegurándole información valiosa, veraz e inmediata para el ejercicio de su función.

La labor de la sociedad incide de igual manera en la verificación del buen comportamiento de la policía, tanto al efectuar su función de brindar seguridad, como al cumplir sin ninguna restricción las leyes y los mandamientos operativos en los asuntos en los que tenga que intervenir<sup>4</sup>.

Pero la intervención de la voluntad ciudadana y su capacidad de reacción ante instituciones que no estén haciendo su trabajo o bien incurran en irregularidades, se canaliza por medio de un grupo de ciudadanos(as) comprometidos con la sociedad y ajenos a intereses políticos y coyunturales.

Hasta este punto es entendible que una de las formas de probada eficacia en la tarea de control a las instituciones y autoridades de policía es la permanente supervisión de sus actividades y, en particular, aquella que la ciudadanía, por medio de sus organizaciones sociales promueve ¿Hasta qué condiciones esto puede ser viable y de qué manera?

Las tendencias internacionales indican una marcada socialización en la labor de vigilancia a las instituciones gubernamentales, siendo fundamental la interacción entre la comunidad con la autoridad, por medio de comités y organizaciones

<sup>4</sup> A manera de ejemplo el 23 de abril de 2012 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, la Directiva que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y fuerza Aérea Mexicanos, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones.



ciudadanas reconocidas por la población, sin filiación política y con la única finalidad de abonar al abatimiento y control de la delincuencia, así como la conservación de la paz y seguridad públicas<sup>5</sup>.

## 6. TRANSPARENCIA DE GESTIÓN

La llamada transparencia constituye la obligación del Estado a conducirse conforme a los más altos intereses de la sociedad. En México, el proceso de transparencia transitó de forma poco ortodoxa ya que primero fue promulgada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>6</sup>, y con bastante posterioridad se incluyó el principio de máxima publicidad en la Constitución<sup>7</sup>; por ende, la cultura de rendición de cuentas atraviesa hoy por el camino de su consolidación, baste mencionar que el tema de crear un auditor especial para policías pertenece más al ámbito de la rendición de cuentas que al de seguridad pública.

La prevención del delito y el cuidado de la seguridad pública forman parte de las políticas públicas y de acción de gobierno; por lo tanto, no escapan del ámbito de los derechos de información que cualquier ciudadano detenta y que, con toda seguridad, lejos de lo que se piense, estamos seguros que se ven fortalecidos al brindar la mayor transparencia posible, sustentada en la legalidad como principio inseparable de la actuación de la autoridad.

La información que está a cargo de las autoridades responsables de la seguridad nunca podrá incluir el trabajo de planeación, estrategia, inteligencia y estado de una posible investigación, por lo que la interpretación del principio de máxima publicidad se contrapone a las funciones que por su propia naturaleza no son de acceso público.

La existencia de supuestos jurídicos clasificados en la ley de transparencia como información reservada y confidencial<sup>8</sup> no tienen por qué significar una restricción al derecho a la información, la cual se avocará al debido ejercicio de las facultades legales de seguridad pública, el correcto ejercicio de los recursos y el pleno respeto a los

derechos humanos; estos tres derechos se convertirían entonces en los ejes rectores del trabajo de un probable auditor especial de policías, como lo veremos más adelante.

En el ejercicio de la función pública realizada por la policía, nada es más importante que la correcta aplicación de la ley; el marco de legalidad en el que están sentadas las bases de la actuación institucional, que adquiere mayor fuerza moral y apoyo popular cuando se ejerce de manera responsable y de cara a la ciudadanía, sin absolutamente nada que ocultar en cuanto al desempeño del personal de mando, operativo, administrativo y de apoyo.

## 7. TRANSPARENCIA EN EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS

El gasto público es producto de una ardua labor de planeación y cálculo, y tiene que ejercerse con absoluta responsabilidad; dicho deber está traducido en el término comúnmente conocido como rendición de cuentas; en cómo es gastado el dinero que es aportado por todos los ciudadanos con sus impuestos con la finalidad de saber si su destino y resultados convienen a la población. “La rendición de cuentas de los gobernantes ante la ciudadanía y el perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización, son factores que contribuyen a lograr una mayor transparencia y eficiencia en el ejercicio de la gestión pública (Solares Mendiola 2004: 127)”.

En la actualidad, las instancias encargadas de la seguridad pública (Secretaría de Seguridad Pública federal) ejercen un presupuesto de 40 mil 536 millones de pesos,<sup>9</sup> por lo que bajo ningún concepto sería permisible el mal uso de estos recursos públicos.

De ahí la inquietud de reforzar la vigilancia en las funciones, cumplimiento de metas y ejercicio del presupuesto por medio de un organismo encargado expresamente por la ley para la auditoría de las instituciones policiacas.

Las necesidades actuales de prevención y protección a la ciudadanía demandan un nuevo mo-

<sup>5</sup> Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (Insyde). Número 7.

<sup>6</sup> Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de junio de 2002.

<sup>7</sup> Adición de un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007.

<sup>8</sup> Artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

<sup>9</sup> <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx> Monto total de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación 2012: \$40,536,622,049.00



delo institucional que incluya la reorganización de las instituciones. Como ya lo hemos referido, se han planteado proyectos de implementación de una policía nacional, policías con mando único e independencia del Ministerio Público, por mencionar las más trascendentes, las cuales podrían resultar insuficientes si es que no se concreta la creación de un organismo regulador como contrapeso institucional ante la eventualidad de un abuso sistemático de poder y la tentación de hacer mal uso de los recursos públicos.

### 8. EL AUDITOR ESPECIAL PARA POLICÍAS

Como expresión de una nueva realidad legislativa, el 9 de febrero de 2012 fue presentada por un grupo de senadores de la República con reconocida influencia política, algunos además coordinadores de sus grupos parlamentarios, una iniciativa de ley por la cual se proponen adiciones a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y en consecuencia, la creación en el ámbito institucional de la figura del Auditor Especial de Policías Federales.

Este proyecto legislativo se deriva de la participación ciudadana manifestada por un grupo de mexicanos agraviados por la situación de inseguridad que priva en el país y que de manera pacífica, respetuosa y con el diálogo directo con legisladores, crearon conciencia sobre la necesidad de incidir de una forma novedosa y directa en el mejoramiento de resultados en materia de seguridad pública.

La idea de creación de un auditor especial para policías se deriva igualmente de ejemplos con resultados favorables vividos en otros países. Tal como lo ilustra una exposición de motivos bien documentada de la iniciativa de ley que señala las experiencias y antecedentes de esta institución, así como la conveniencia de su aplicación en México.

La planeación, estrategia y ejecución de las políticas de seguridad y prevención del delito tienen que seguir bajo la conducción y responsabilidad del Ejecutivo, si esto sigue siendo plausible o no, merece una discusión aparte.

### 8. LA FUNCIÓN INSTITUCIONAL DE LAS AUDITORÍAS

Ninguna función dentro de la administración pública está exenta de revisión. En ningún régimen democrático se puede evadir la medición y supervisión del servicio público, y la administración de un gobierno tendrá los escrutinios oficiales ya que son necesarios para su perfeccionamiento. “Los organismos de fiscalización interna y externa son la primera línea de defensa de la sociedad en contra de la corrupción y de las prácticas corruptas, sobre todo porque tienen encomendadas dos de las actividades más trascendentes del ciclo administrativo: la revisión y evaluación de sus actividades y la auditoría gubernamental (Márquez Gómez 2009: 161)”.

En el ámbito nacional, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) nace y se desenvuelve en el entorno de la rendición de cuentas y la fiscalización de la llamada cuenta pública (el gasto), teniendo como sujetos bajo sus funciones a todos los poderes federales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos constitucionales autónomos, entidades federativas y, en general, cualquier ente público que ejerza recursos públicos federales.

Por lo tanto, el debido ejercicio del presupuesto federal es calificado por la ASF en el marco de sus atribuciones constitucionales<sup>10</sup> y teniendo para su operación los lineamientos marcados por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en la cual ahora se intenta incluir un capítulo especial para la creación y funcionamiento de un auditor especial. Los beneficios y avances que se deriven de su creación tendrían que ser palpables de forma inmediata; la sociedad civil representada por los impulsores de la iniciativa tarde o temprano lo demandará.

La problemática sobre el funcionamiento de la policía en México exige medidas definitivas que tengan repercusiones en el corto plazo, en la recuperación del auténtico trabajo de prevención, seguridad, así como la oposición a prácticas de corrupción. Una de ellas es la unión de diversos esfuerzos en torno a la permanente fiscalización, así como la participación de la ciudadanía en la planeación de proyectos institucionales.

<sup>10</sup> Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.





Un auditor especial para policías contribuiría al fortalecimiento de la estructura de autoridad de las corporaciones de seguridad pública, debido a que es cada vez más necesaria la profesionalización de sus actividades. Al funcionar como filtro natural de la gestión policial, el auditor provoca la constante depuración por la cual las malas actitudes y los elementos no aptos para el trabajo sean paulatinamente separados.

Así las cosas, además del movimiento ciudadano que ya mencionamos, la fundamentación de la propuesta se basa en la descomposición de los modelos tradicionales de policía donde sea clara una verdadera reforma a las instituciones. La exposición y fundamentación de la iniciativa que comentamos es contundente: cada día se invierte más en los presupuestos de la policía federal<sup>11</sup> sin que los niveles de impunidad y flagrancia sean disminuidos. Las atribuciones del Auditor de Policías Federales serían las siguientes:<sup>12</sup>

1. Coadyuvar con los órganos disciplinarios y de responsabilidad administrativa mediante el traslado de quejas donde se involucre a funcionarios de las Policías, el monitoreo de investigaciones y procedimientos en curso, la validación de investigaciones concluidas, y la emisión de recomendaciones sobre la investigación de hechos motivo de quejas recibidas en el ámbito de su competencia.
2. Proponer las funciones, protocolos y procedimientos para la investigación del desempeño policial.
3. Conducción de investigaciones sobre el desempeño policial en casos de alta relevancia social.
4. Actividades de vinculación con la comunidad dentro y fuera de las instituciones auditadas, para difundir la labor del Auditor Especial de las Policías Federales.
5. Dar seguimiento al procesamiento de quejas recibidas respecto de funcionarios de las Policías y sus auxiliares, y turnarlas a los órganos de investigación y decisión de los órganos disciplinarios.
6. Promover cambios en las políticas institucionales para mejorar la calidad del servicio de policía.

7. Formular recomendaciones de cambios estructurales para la mejora del desempeño institucional de las Policías.
8. Proporcionar periódica y públicamente a la Cámara de Diputados información del progreso en la implementación de cambios institucionales recomendados por la Auditoría Especial de las Policías.
9. Informar periódica y públicamente a la Cámara de sus actividades y hallazgos.
10. Recibir notificaciones por parte de las Policías y quejas por parte de la comunidad respecto de incidentes críticos que requieran la intervención de la Auditoría Especial de las Policías, para acompañar la investigación.
11. Solicitar y recibir de las instituciones fiscalizadas y de las instancias auxiliares de seguridad pública federal, en los términos de las leyes, la información necesaria para el ejercicio de sus funciones.

De lo anterior puede apreciarse el carácter multifuncional del auditor especial marcadamente avocado a la vigilancia en el desempeño del trabajo policial, es notoria la intención del legislador por dotar al organismo de las facultades más amplias de vigilancia en las labores básicas de la policía, así como de la participación e intervención comunitaria.

## 10. CONSIDERACIONES FINALES

En la extensión del presente ensayo hemos establecido las características de la necesaria reforma a las instituciones de seguridad pública. Nuestro país cuenta con expresas disposiciones legales, que hacen de las funciones institucionales policíacas un tema apto para la constante atención ciudadana.

También hemos expuesto que el entorno mundial y la modernidad democrática de una adecuada administración pública se sustentan y se fortalecen con la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas.

Así como lo relatamos, esta última obligación del Estado moderno es en extremo importante, pues la estabilidad de una sociedad se conservará mediante el ejercicio de la función pública dentro



<sup>11</sup> Página 20 del texto de la iniciativa.

<sup>12</sup> Páginas 24 y siguientes.



de los parámetros de la legalidad y honestidad, lo contrario significaría inestabilidad y sobresaltos sociales.

Una vez realizado el estudio de la iniciativa de ley mencionada estamos seguros del enriquecimiento que supone con la modificación de ciertos aspectos en el ámbito competencial que sometemos a igual consideración.

En primer término apreciamos que la institución del denominado Auditor Especial de Policías Federales (en los términos del documento que contiene la iniciativa) encuadra más propiamente en las funciones de lo que en México se le conoce como Visitador Especial, ya que se está orientando su creación a la permanente vigilancia de la función institucional en cuanto a los resultados, no en cuanto al desempeño.

Es delicado que un auditor tenga facultades para determinar y calificar la política de seguridad pública las atribuciones propuestas para el fiscal especial así lo establecen, cuando existen en la actualidad criterios que se oponen a ello, incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emiti-

do un criterio en el que claramente manifiesta que la Auditoría Superior de la Federación carece de facultades para emitir órdenes precisas y concretas que invadan las atribuciones de otro poder<sup>13</sup> (si deducimos que la reforma propuesta versa sobre la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación).

En todo caso, la reforma tendría que incluirse en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al insertarse en el capítulo relativo a la Secretaría de la Función Pública, o bien, crear una dependencia aparte u otra visitaduría con plena autonomía en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, donde apreciamos mejor acomodo a las características de este Auditor Especial.

Finalmente, y no por ello contradictorio con lo expuesto líneas arriba, estamos convencidos que la voluntad política sacará adelante la propuesta y que un sistema de supervisión y control policial no sólo es necesario sino urgente en la paulatina reorientación de las políticas de seguridad pública y en búsqueda de una paz y estabilidad social perdurable.

<sup>13</sup> Tesis P./J. 107/2005 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Pleno XXII, Septiembre de 2005. Página 701. Tesis P./J. 60/2003 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Pleno XVIII, Noviembre de 2003. Página 367.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- García Luna, Genaro. ¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México. México Primera edición 2006. p. 113.
- García Ochoa, Augusto Moisés. La participación de las fuerzas armadas en el entorno actual de la seguridad pública. México Ala de Avispa Editores. Cuarta edición 2009. p. 79.
- González Fernández, José Antonio. *La seguridad pública en México. Los desafíos de la seguridad pública en México*. Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas Mario A. (Coordinadores). México Procuraduría General de la República. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Primera edición 2002. p. 125.
- Márquez Gómez, Daniel. "La función de fiscalización: Avances, retrocesos y proyecciones a la luz de la reforma de 2009". *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. Ackerman, Jhon M. y César Astudillo. Coordinadores. México Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Primera edición 2009. p. 161.
- Montes Nanni, Carlos E. "El mando único de la policía, su posible organización en México". *Revista Pluralidad y Consenso*. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Año 3, Número 14, marzo de 2011. p.51.
- Solares Mendiola, Manuel. *La auditoría superior de la federación: Antecedentes y perspectiva jurídica*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera edición 2004. p. 127.
- Leyes y reglamentos para el cambio democrático en la administración pública federal. Secretaría de Gobernación. Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional. Primera edición 2004. p. 72.
- Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (Insyde). Número 7. Primera entrega del Seminario Internacional: "Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de Prevención Comunitaria del Delito". 29 de agosto del 2005. Ciudad de México.

Fuentes de información:

[www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)  
[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)  
[www.rae.es](http://www.rae.es)  
[www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx)  
[www.pnd.calderon.presidencia.gob.mx](http://www.pnd.calderon.presidencia.gob.mx)  
[www.sil.segob.com.mx](http://www.sil.segob.com.mx)  
[www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

# Caída de la actividad económica y vulnerabilidad externa en México: 2008-2009\*

Raúl Carbajal Cortés



Candidato a doctor en Economía, en la Facultad de Economía, UNAM. Grado de maestro en Economía, por la UNAM; profesor de la especialidad en Historia Económica y en las materias de Desarrollo Económico y Finanzas Públicas, en la Facultad de Economía, UNAM; ponente en diversos seminarios; ha publicado diversos ensayos en el ámbito legislativo y académico. Tiene experiencia laboral en el ámbito gubernamental, legislativo y privado.

El modelo económico implementado a partir de 1982, se consolidó con el TLCAN, el cual si bien permitió un auge en los intercambios comerciales de los tres países miembros, ha tenido un impacto negativo en términos de generación de empleos, aumento salarial y en mejorar las condiciones sociales de vida de la población, entre otras razones, por la alta y asimétrica concentración de los flujos comerciales en empresas monopólicas, especialmente corporaciones transnacionales y en ciertas regiones del norte del país.

La economía mexicana ha mantenido una prolongada estabilidad económica, pero sin un crecimiento económico sostenido, que le permita iniciar un desarrollo efectivo para superar los rezagos sociales y, sobre todo, que genere las condiciones necesarias para remontarlos. Aunado a esta falta de crecimiento vivimos la prologada crisis global, la cual agudiza profundamente nuestra precaria estabilidad económica.

En 2008 y 2009, la recesión mundial sumió a las economías en un severo desplome que ha implicado el cierre de industrias, el colapso de los bancos, aseguradoras e instituciones financieras y la caída de las bolsas de valores. Peor les ha ido

a los trabajadores que han perdido sus empleos y otros han visto reducidos sus salarios. El cálculo a finales de 2009 es que existen 200 millones de desempleados en todo el mundo; tan sólo en Estados Unidos la tasa de desempleo ronda en 10% y en España llega al 20%. La desigualdad, la pobreza y el hambre se profundizan en los países de América Latina.

## 1. IMPACTO DE LA CRISIS MUNDIAL EN LA ECONOMÍA MEXICANA

México es uno de los países más afectados de América Latina. En las últimas tres décadas las políticas neoliberales han originado en México un grave deterioro económico que se refleja en bajo crecimiento, inestabilidad, crisis y pérdida de vitales activos productivos. Su extrema subordinación a EU ha implicado que suscriba las mismas recetas y manifieste raquíticos crecimientos a lo largo de 25 años. La crisis financiera internacional y la severa crisis que resintió la economía mexicana en 2008 y 2009, adquirió características nuevas por la desregulación de los mercados financieros internacionales. Las causas más visibles de la crisis

\* El presente artículo sintetiza y actualiza algunas tesis expuestas en el ensayo "Crisis económica en México 2008-2009", Jorge A. Calderón S. y Raúl Carbajal C. mimeo, próximo a publicarse.



fueron el continuo deterioro de los mercados financieros, debido a una blanda supervisión pública.

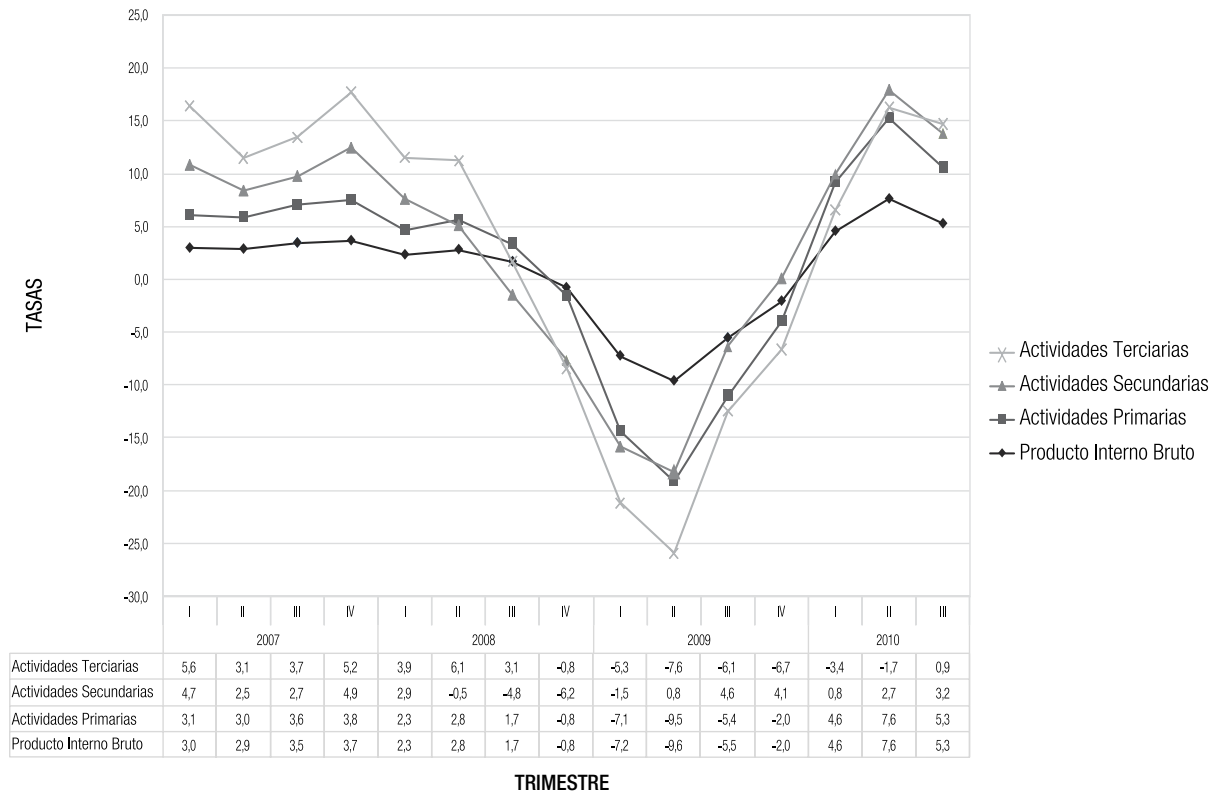
La recesión mundial ha mostrado la fragilidad del modelo económico aplicado en el país y han mostrado, aún antes de esta recesión mundial y crisis financiera, la existencia de un sistema impositivo regresivo para la mayoría de la población, finanzas públicas dependientes de la venta de recursos petroleros al exterior, política monetaria carente de rendición de cuentas, transparencia y corresponsabilidad y un sistema de seguridad social cada vez más rezagado y carente de una adecuada cobertura de protección social.

En México la crisis comenzó en el segundo trimestre de 2008, registrando una drástica caída del Producto Interno Bruto. Su agudización 2009 y la precaria recuperación de 2010 y 2011 permiten prever un largo y difícil período donde el lento crecimiento y la escasa generación de empleos en el sector formal de la economía serán los elementos dominantes en los próximos años.

El sector secundario de la actividad económica registró en el segundo trimestre del 2008 su primera caída, misma que duró cinco trimestres consecutivos, mientras que la actividad comercial tuvo su primera contracción el cuarto trimestre del 2008 y se prolongó por espacio de siete meses; la actividad primaria comenzó su decrecimiento en el último cuarto trimestre de 2008 y se prolongó por espacio de cinco trimestres. En conjunto, tomando como referencia el comportamiento del PIB, éste tuvo a partir del cuarto trimestre de 2008 y hasta el cuarto trimestre de 2009 una caída de -0.8, -7.2, -9.6, -5.5 y -2.0% respectivamente. La crisis económica duró 15 meses y si tomamos el punto más alto del ciclo que fue el cuarto trimestre de 2007 hasta la caída más severa que fue el segundo trimestre de 2009, observamos que el descenso de la actividad económica alcanzó el piso más bajo en 19 meses.

Gráfica 1

Tasas de Crecimiento trimestral del PIB por actividad económica



Fuente: Elaborado con datos del INEGI.





En este contexto se dio la contingencia sanitaria frente al brote de influenza A (H1N1), que afectó el comercio nacional y la actividad turística al verse reducida la afluencia de turistas extranjeros al país y de la menor afluencia de los turistas nacionales.

## 2. CARACTERÍSTICAS DE LA CRISIS

El comportamiento de la economía mexicana en las últimas décadas nos ha demostrado que los ritmos de crecimiento de los años de 1950-1981 han sido superiores al del periodo de 1982-2010, este último conocido como estancamiento estabilizador, porque se ha tenido éxito en el control inflacionario y en el mantenimiento de finanzas relativamente sanas; sin embargo, el costo ha sido un crecimiento bajo y cada vez más inestable del PIB acompañado de un retroceso grave en el producto per cápita, lo que acentúa el rezago en la desigual distribución del ingreso en la población, agudizando las tensiones sociales.

Si se recuerda, la drástica caída en el crecimiento del PIB en 1995 se dio en un contexto de liberalización financiera, con un marco débil de regulación y supervisión, aunada a un creciente déficit externo, mecanismos que condujeron a la crisis económica. Lo anterior significó reordenar los objetivos de política económica y adaptarlos a dos ejes fundamentales: el crecimiento económico y la estabilidad de precios mediante el impulso al ahorro interno. Los resultados para el periodo de 1995 a 2000 se reflejaron en una tasa de crecimiento promedio del PIB de 3.6% y un crecimiento del 22% en la inflación, objetivos que si bien se alcanzaron no significaron sustanciales mejoras en la calidad de vida de la población y en el crecimiento del empleo.

Para el periodo de 2001 a 2006, el crecimiento fue menor con respecto al periodo anterior y apenas aumentó en promedio en 2.1%, mientras que la inflación se redujo a un dígito de 4.4%, datos que indican que la prioridad fue la contención de precios antes que fomentar el crecimiento de la actividad económica.

En el primer año de gobierno de la nueva administración (2007), se registró un crecimiento de 3.3% del PIB; para el siguiente año, 2008, disminuyó en 1.5%; la baja en el dinamismo de la economía se debió al efecto de la crisis de mediados de 2008, del mercado de las hipotecas "subprime", mientras que el nivel inflacionario para los años de 2007 y 2008 fue de 3.8 y 6.5%, este último tam-

bién como expresión de las presiones inflacionarias a causa de la crisis en EU.

La vulnerabilidad de México se caracteriza por la magnitud del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos; la dependencia de los flujos de financiamiento volátiles y la solidez que tenga el sistema financiero nacional en particular que pueda resistir las fluctuaciones de las tasas de interés y los tipos de cambio. La inestabilidad del financiamiento externo ha afectado negativamente la dinámica de la inversión y el consumo; la demanda agregada de la economía mexicana ha sido limitada por insuficiencia en las políticas macroeconómicas, y el año 2009 no ha sido la excepción. Para su crecimiento, México depende en parte de los ingresos provenientes del exterior a través de dos vías fundamentales: el comercio exterior y la entrada de remesas, aunque se ha visto favorecido por los aumentos consistentes del precio internacional del petróleo; los flujos adicionales son los aportados por las instituciones financieras internacionales aunque para México han servido como soporte para aminorar los efectos de las crisis financieras hacia el país.

Los canales a través de los cuales se transmiten los efectos de la crisis financiera global hacia la economía mexicana tienen varias vertientes que ocurren por conducto del comercio exterior, remesas, turismo, Inversión Extranjera Directa (IED), financiamiento externo, tipo de cambio y precio del petróleo. En particular, los canales a través de los cuales se filtra la crisis en México se dan inmediatamente en tres rubros, que son las remesas, el sector comercial externo y el nivel de inversión extranjera, variables que mostraron los efectos de la recesión norteamericana.

Uno de los principales canales de transmisión de la crisis financiera internacional se manifestó en las exportaciones que, por su peso en el producto (35%), diseminaron sus efectos con vigor y rapidez en el resto de la economía. El valor de las exportaciones totales decreció un 28,7% entre enero y septiembre de 2009, mientras que las importaciones lo hicieron un 29,6%. Además, la reducción del volumen de petróleo exportado y la caída de los precios internacionales ocasionaron un descenso de 53% en el mismo periodo de los ingresos por concepto de este rubro. Con datos revisados del Banco de México, se acentúa lo anterior, el comercio exterior de México fue el que sintió la crisis norteamericana, los datos muestran que en 2008 las exportaciones y las importaciones





fueron de 291,342.6 y 308,603.3 millones de dólares respectivamente, arrojando una diferencia de -17,260.7 millones de dólares, mientras que para 2009, la drástica reducción del comercio con el exterior se reflejó en una caída de las exportaciones e importaciones de 229,783 y 234,385 millones de dólares respectivamente, que registró un saldo menor en la balanza comercial de -4,601.9 millones de dólares.<sup>1</sup>

La crisis financiera de los Estados Unidos afectó considerablemente el envío de remesas a México. Entre enero y octubre de 2009, los ingresos por este concepto registraron un valor acumulado de 18 mil 127 millones de dólares, cifra 16.1% inferior a la registrada en igual periodo de 2008. La inversión extranjera directa continuó disminuyendo, por lo que se estima que los ingresos por este concepto alcanzaron entre 13 mil y 15 millones de dólares en 2009, lo que significaría una reducción de entre un 33 y 42%.

Con datos revisados del Banco de México, se ratifican las tendencias que al calor de la crisis se observaban; así, las remesas acusaron esos efectos adversos, para 2008 se registró la entrada de 25 mil 138.6 millones de dólares, mientras que para 2009, con cifras preliminares 21 mil 244.7 millones de dólares, es decir, la diferencia es de alrededor de 3 mil 894 millones de dólares menos. La Inversión Extranjera Directa tuvo también una caída, en 2008 era de 25 mil 864.5 millones de dólares y para 2009, con cifras preliminares, alcanzaban los 15 mil 205.7 millones de dólares, es decir, alrededor de 10 mil 659 millones de dólares menos y lo que reforzaría los canales de transmisión de la crisis a México sería el registro en las cuentas externas en términos de exportaciones e importaciones, el saldo arroja un decremento en ambos rubros de 2008 a 2009.

Entre fines de 2009 y comienzos de 2010, se observó una recuperación de varios sectores, especialmente el de las industrias metálicas básicas, liderado por el sector automotor, como consecuencia del incremento de la demanda de los Estados Unidos. En el primer trimestre de 2010, la producción mexicana de vehículos fue de 522 mil 441 unidades, lo que representa un incremento de un 79% respecto del mismo período de 2009.

El número de trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) disminuyó en casi medio millón entre octubre de 2008 y octu-

bre de 2009 (-3,4%). Como resultado de ello, los sectores de la industria manufacturera (-7,0%), la construcción (-9,5%) y de transportes y comunicaciones (-4,3%) fueron los más afectados.

El empleo formal, medido por el número de trabajadores inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), registró un crecimiento sostenido en los primeros diez meses del año y al 31 de octubre se ubicó en un nivel superior al de antes de la crisis (14.8 millones de trabajadores). No obstante, se mantuvo elevada la proporción de personas subocupadas y empleadas en la economía informal (un 8.4% y un 27.3% de la población económicamente activa, respectivamente). El salario mínimo real a octubre disminuyó un 1.2% en comparación con el observado a principios de 2010.

La actividad económica tuvo un importante incremento en los tres primeros trimestres del año (2010), con un crecimiento medio de 5.8%. En el tercer trimestre se observó una desaceleración (5.3%), producto de un menor dinamismo de la demanda externa. En el mismo periodo, la agricultura y la ganadería registraron un crecimiento medio de 4.4%. La industria manufacturera mostró una notable recuperación, con un crecimiento medio del 11.2%. No obstante, las cifras preliminares a septiembre comienzan a reflejar una desaceleración de esta actividad, asociada a la pérdida de impulso de la economía estadounidense.

Las exportaciones mostraron una fuerte recuperación. Entre enero y octubre, las exportaciones de bienes sumaron 243 mil millones de dólares, 32% más que en el mismo periodo de 2009, y las de manufacturas registraron un significativo incremento del 31.9%. De hecho, México se ubicó como el segundo principal exportador de manufacturas a los Estados Unidos, desplazando a Canadá y solo detrás de China. No obstante, la expansión se desaceleró a partir de septiembre, lo que sería consecuencia del menor dinamismo de la economía estadounidense. Las exportaciones petroleras crecieron un 36.5% entre enero y octubre, gracias al aumento de los precios internacionales.

### 3. RESPUESTA FRENTE A LA CRISIS

La estrategia económica llevada a cabo por las autoridades para contrarrestar esta difícil situación,

<sup>1</sup> Informe Anual del Banco de México 2010.



no sólo fue insuficiente sino errada; en particular, se observó que en 2009 con la presentación del Plan anticrisis denominado “Acuerdo Nacional a favor de la Economía Familiar y el Empleo para Vivir Mejor”, se buscaba la protección al empleo, a la economía familiar, fomento de la competitividad y la inversión y por último, un ejercicio transparente del gasto público; medidas todas que no contemplaban metas cuantitativas ni compromisos permanentes para resolver, o por lo menos disminuir el impacto de la recesión global en México.

Aunado a lo anterior, a mediados de julio de 2009, se presentó otra medida que aparentemente permitiría contrarrestar la caída de la actividad económica, que para ese momento adquiría proporciones preocupantes en un sector clave como el automotriz, y de enorme arrastre en la actividad industrial de México; sin embargo, sus resultados fueron nulos y prueba del fracaso de la estrategia fue la profunda caída del ritmo de crecimiento del PIB, la cual fue similar a la de 1995, aunque esta última fue de origen interno y la reciente de origen externo.

Las políticas encaminadas a aminorar los efectos adversos de la crisis se dieron primero con el “Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo” (PICE) y el 9 de enero del año 2009 se estableció el “Acuerdo Nacional a favor de la Economía Familiar y el Empleo para Vivir Mejor” (ANFEFE), cuando los efectos de la crisis en la economía norteamericana comenzaron a afectar la actividad económica en México, para el año de 2008 el crecimiento del PIB registrado fue de 1.5%; sólo cuando las autoridades financieras mexicanas se percataron de que la crisis estaba arremediando en Estados Unidos y amenazaba a la economía mexicana, entonces se olvidaron que existía un “carrizo” y reconocieron que era más grave de lo previsto.

Los objetivos eran: establecer apoyos al empleo y a los trabajadores; a la economía familiar, la competitividad y a las PYMES; impulsar la inversión en infraestructura para la competitividad y el empleo; y por último realizar un gasto público transparente, eficiente y con oportunidad. La política económica buscaba ser anticíclica, aunque por el recurso comprometido no mostraba ningún indicio de ser realmente esa la política, prueba de lo anterior es la caída tan dura de la actividad económica en el año de 2009.

Las medidas buscaban contener los efectos recesivos de la economía norteamericana hacia México inyectando recursos por 171 mil millones

de pesos, de los cuales ya se tenían considerados en los recursos presupuestales aprobados por el Congreso, 130 mil millones de pesos más, que con respecto al presupuesto de 2008; la diferencia entre lo propuesto y lo aprobado con su respectivo incremento en 2009 se tendría que los recursos efectivos aportados serían realmente de alrededor de 41 mil millones de pesos, recursos a todas luces insuficientes y que apenas representan el 0.3% del PIB.

Conviene destacar que el plan anticrisis del gobierno federal, en el papel, se indicaba que era anticíclico; sin embargo, las medidas mostraban todo lo contrario, esto se reflejó con mayor nitidez cuando se discutía el paquete presupuestario para el ejercicio fiscal de 2009, siendo un paquete que no contemplaba las condiciones recesivas que imponía la crisis en la economía mexicana.

En el paquete se aprobó, por el lado fiscal, un incremento del impuesto indirecto (IVA) del 15 al 16%, medida que acentúa la regresividad en la distribución del ingreso, afectando al consumo. Hubo a mediados de 2008 comentarios de connotados premios Nobel de economía que criticaron las medidas impositivas contenidas en la propuesta del Ejecutivo para los ingresos públicos, que señalaban que la medida tenía un carácter fuertemente procíclico, contrario al desempeño económico requerido para 2009.

En el transcurso de 2009 los ingresos ordinarios del gobierno federal tuvieron una caída de -6.4%. La relación entre actividad productiva e incremento de la tasa de crecimiento de los impuestos se vio verificada, debido a la reducción de los ingresos tributarios en -10.6%, siendo el ISR, IETU, IVA y IEPS, los cuales decrecieron en -8.3, -7.9, -14.5 y -7.8, respectivamente. Esta caída solamente se vio compensada por ingresos provenientes del rubro Aprovechamientos, es decir, provino de los recargos, intereses moratorios y multas que aplica el gobierno federal a los particulares. Para 2010, los ingresos del gobierno federal, si bien aumentaron, lo hicieron a una tasa negativa de -0.4%, en donde los impuestos no se recuperaron homogéneamente ya que el ISR, IETU, e IEPS decrecieron con respecto al programado, mientras que el IVA creció en concordancia con la recuperación de los niveles de consumo.

En términos de participación de los ingresos tributarios con respecto al PIB para 2009 fueron de 9.8% y para 2010 representaron el 10% de los ingresos tributarios, aunque uno de los principales impuestos indirectos, como el IVA, sí bajaron





su participación con respecto al PIB, de 4.1% en 2009 a 3.7 del PIB en 2010. El rezago del impacto negativo de la crisis de 2009 ocasionó que para 2010 se redujera severamente el gasto público, el cual, en términos reales, decreció en -1.6%, mientras que el ingreso público vía impositiva decreció para el mismo año en -1.8%, es decir que el impacto se reflejó en la política fiscal gubernamental en una restricción en la participación presupuestaria del gobierno federal, aunque el crecimiento en términos económicos fue positivo en 4.8% del PIB.<sup>2</sup>

Adicionalmente, visto el gasto neto total del gobierno, se incrementó del originalmente aprobado en 68 mil 586 millones de pesos más que, sin embargo, fueron insuficientes frente a los resultados obtenidos en la actividad económica de 2009. El gobierno federal, si bien reconoció la crisis que se padece en el mundo y en México desde mediados de 2009, presentó un presupuesto que inducía a la recesión de corte sumamente restrictivo y de carácter procíclico que acentuó más la caída de la actividad económica. Los indicadores claves muestran como la recesión se presentó con mayor agudeza en el sector industrial, como ya se indicó anteriormente.

El tiempo transcurrido entre las primeras señales de baja en la actividad productiva hasta la severa contracción, reflejó la falta de efectividad de medidas que respondieran con solvencia a la depresión económica. Conviene señalar que el gasto público para paliar los efectos que se vivían a fines de 2009, y en un contexto de discusión del paquete económico, el resultado fue una severa contracción del gasto público, el cual, en términos reales, de 2009 a 2010, pasó de 12.9% de crecimiento real a -1.6% de decrecimiento del gasto presupuestal, al menos en el momento de la aprobación del paquete presupuestal; sin embargo, en la Cuenta Pública del gobierno federal de 2010, se indica que el Gasto Neto Total del Gobierno Federal aumentó en términos nominales en 178 mil 956 millones de pesos más que, comparado con 2009, se incrementó en términos reales en 3.2%, aún con ese crecimiento es inferior al establecido originalmente de 12.5%.<sup>3</sup>

Con respecto a la política monetaria, el banco central, a través del precio clave, mantuvo la tasa de interés en niveles por encima de los registra-

dos en EU; en particular, la tasa de referencia de CETES fue, en promedio, a 28 días para 2008 en 7.8; en 2009 fue de 5.4, y para 2010 se fijó aproximadamente en 4.5, buscando con ello evitar que frente a la escasez en el mercado de capitales, se vieran más afectados por la crisis financiera norteamericana.

Las medidas que estableció el gobierno en materia de política monetaria implicó la contención de la caída de la tasa de interés, la cual fue superior a la que se empezaba a reducir la Reserva Federal de Estados Unidos, mientras allá se disminuía la tasa de descuento, en México, la tasa se elevaba desincentivando con ello la actividad productiva. Fijar el tipo de cambio sirvió como ancla para reducir la entrada de ingresos vía exportaciones y un subsidio implícito por la apreciación artificial del tipo de cambio vía importaciones.

El objetivo central de las autoridades monetarias siguió bajo el férreo control del nivel de precios vía la restricción de la demanda interna, ocasionando con ello una recesión inducida, pero más profunda a la registrada en los países de América Latina.

Las medidas restrictivas en materia monetaria inhibieron el crecimiento de la actividad económica al amarrar el precio clave del tipo de cambio y mantener altas las tasas de interés, medidas que contribuyeron a no generar las condiciones de medidas contracíclicas que se requerían para solventar la restricción de la demanda agregada de la economía mexicana.

La reducción de las tasas de interés, junto con una política cambiaria de contención de la depreciación del peso frente al dólar, fueron medidas que aminoraron el efecto en el sector monetario e inflacionario de la actividad económica el tipo de cambio, ello a costa de inhibir el impulso productivo en los primeros seis meses de 2009.

El tipo de cambio con respecto al dólar fue en los años de 2007, 2008 y 2009 de 10.87, 13.54 y 13.06, respectivamente, paridad que buscó contener la depreciación del peso y con ello afectar a la actividad económica vía transferencia de precios del exterior.

Es de destacar que a pesar de contar por primera vez en la historia económica reciente del país con las más altas reservas internacionales –para

<sup>2</sup> Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2009. SHCP.

<sup>3</sup> Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2010. SHCP.





mediados de 2010 superaron los 113 mil millones de dólares—, han estado creciendo ininterrumpidamente desde 2008, ello no se vio reflejado en un impulso efectivo para superar la recesión que se profundizó en México en el 2009 (las reservas aumentaron en 90 mil 800 millones de dólares). Esto muestra que sigue presente en las autoridades monetarias la preocupación de anteponer el control de precios, sacrificando el crecimiento económico. Este objetivo llevado al extremo, en condiciones de vulnerabilidad financiera externa, ha desincentivado las decisiones de inversión productiva en el país.<sup>4</sup>

En este contexto se debe establecer una política pública que permita sortear los efectos de la vulnerabilidad financiera global y evite que los

desequilibrios externos se acumulen, y se haga un mejor uso de sus recursos en periodos de ascenso del ciclo productivo. Todas las medidas deben estar diseñadas de manera integral y comprenderán el ámbito fiscal, monetario y cambiario, cuidando mantener un crecimiento equilibrado mediante regulación y supervisión eficiente de los flujos financieros en el mercado de capitales nacional.

Por último, en el ámbito de la hacienda pública, el gobierno debe establecer una regla que propicie que el presupuesto sea flexible frente a los choques externos, y sea prudente en los periodos de auge en el ciclo económico; es decir, que se establezca un balance estructural más acorde a las necesidades propias de la economía mexicana.

<sup>4</sup> Op. cit. *Informe*.

## BIBLIOGRAFÍA

- Amador A. Octavio (2009). "El escenario latinoamericano de la crisis internacional 2008-2009"; en *Aspectos de la Recesión Internacional en 2008 y 2009*. (Mayo-junio de 2009). Núm. 358. Revista Economía Informa, Facultad de Economía, UNAM. México.
- Banco de México. *Informe Anual 2009*.
- Calderón Salazar Jorge A. (coordinador), "Los tratados de libre comercio y la agricultura mexicana", Estudios de Evaluación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, crítica y propuestas, Senado de la República, México. 2000
- Calderón Salazar, Jorge. (2010). "Políticas de ajuste estructural e impacto macroeconómico del TLCAN en México", XXIX Seminario de Economía Agrícola 2009. "La crisis económica y alimentaria en México: ¿una oportunidad para transformar el modelo neoliberal?", Argelia Salinas Ontiveros, coordinadora. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México.
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas. *Crisis Financiera de los Estados Unidos y su Impacto en México. 2009*. Cámara de Diputados. México.
- Calva, José Luis et. al. (2009). *Situación y perspectivas de la economía mexicana 2008-2009*. Presentación. Mimeo. México.
- Manuelito, Sandra, et. al. (2009). *La crisis sub-prime en Estados Unidos y la regulación y supervisión financiera: Lecciones para América Latina y el Caribe*. Número 79. Serie Macroeconomía del Desarrollo. CEPAL. Santiago de Chile.
- Paz Sanchez, Fernando (2010). *La crisis y sus efectos en la economía mexicana*. (Enero-febrero de 2010). Núm. 362. Revista Economía Informa, Facultad de Economía, UNAM. México.
- SHCP. (2009). *Acuerdo Nacional a favor de la economía familiar y el empleo*. México.
- SHCP. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2009*. México
- SHCP. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010*. México
- SHCP. *Criterios de Política Económica para 2010*. México.
- SHCP. *Perspectivas económicas para 2009*. Presentación. Mimeo. México.
- Varios Autores (2009). *México frente a la crisis: Hacia un nuevo curso de desarrollo*. México Septiembre.



# La calidad educativa y sus desafíos actuales



Enrique Flores Ortiz

Investigador de la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado.

## 1. RESUMEN

Este trabajo analiza los factores que impiden elevar la calidad de la educación en el nivel básico y valora si la aplicación de la Carrera Magisterial, como programa implementado para mejorar el desempeño profesional del docente, ha contribuido en el mejoramiento de la enseñanza, o bien, es el momento para reformularlo a fin de evitar su extinción y apuntalarlo como un nuevo modelo de profesionalización magisterial.

## 2. INTRODUCCIÓN

Por calidad educativa, se entiende el nivel que permite a los educandos alcanzar conocimientos individual y socialmente significativos. En este trabajo se argumenta que a pesar de los esfuerzos oficiales en materia de recursos financieros la calidad de la enseñanza es un objetivo no alcanzado.

En la primera parte del documento se expone el contexto en el que se encuentra el sistema de educación en el nivel básico. En este punto se plantea la pregunta, si el gobierno invierte más allá del promedio de los países miembros de la OCDE, entonces ¿dónde radica el problema?

En el segundo punto se muestran algunos de los programas implementados por la SEP e incluso, en coordinación con las autoridades estatales y municipales. Asimismo, se ilustran los alcances obtenidos desde el 2001 al 2011.

En el tercer punto se plantean tres propuestas orientadas a la mejora de la calidad educativa, partiendo desde una adición al artículo tercero de la Constitución Política, a fin de convertir la calidad de la educación en una política de Estado.

## 3. EL CONTEXTO: NO POR INCREMENTAR EL GASTO AUMENTA LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN

Para el Estado mexicano mejorar la calidad educativa representa una exigencia social de alto rango. Los cambios tecnológicos, científicos y sociales que han tenido lugar en la primera década del siglo XXI están modificando significativamente el patrón cultural y el sistema de necesidades de la sociedad mexicana. Frente a este panorama, el gobierno federal ha impulsado políticas nacionales orientadas al mejoramiento de la enseñanza en el nivel básico, no obstante, existen ciertos rezagos en el proceso enseñanza-aprendizaje que deben valorarse a fin



de localizar el punto crítico en el que se encuentra el sistema educativo mexicano.

Lo primero que debemos mencionar es que a pesar de la inversión que el gobierno mexicano ha hecho en educación para incrementar la cobertura universal en el nivel básico, la calidad de la educación no muestra mejoras importantes. En otras palabras, no por el hecho de gastar mucho contamos con educación de calidad.

De acuerdo con las cifras oficiales, en el nivel básico la cobertura universal se ha extendido significativamente. En este renglón, el derecho a la educación se ha venido generalizando desde mediados de la década de los 90, mediante la ampliación de la cobertura educativa. Sin embargo, aún no alcanza a ser universal en todo el nivel básico (Preescolar, Primaria y Secundaria).

Al respecto, el Ejecutivo federal ha señalado que la ampliación de la cobertura de la educación primaria y la estabilización del crecimiento poblacional, han permitido a México alcanzar la enseñanza primaria universal. Esta meta forma parte de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* a los que se comprometió nuestro país junto a 189 naciones más. En la actualidad, México lucha porque este progreso alcance a la población de las comunidades marginadas que habitan en las zonas rurales más lejanas, así como la población migrante (Quinto Informe de Gobierno, 2011).

El énfasis gubernamental ha consistido en aumentar el acceso a la educación más que en mejorar su calidad. Desde los años 1992-1993, en los planes y programas de estudio para primaria y secundaria, disminuyó la atención hacia la educación cívica. En el caso de la secundaria, las horas por semana de formación cívica y de valores disminuyeron al dejar de impartirse en tercer grado. Algo similar sucedió con la reforma de 2006: eliminó una hora, al pasar de 8 a 7 horas semanales y sólo se imparte en segundo y tercer grado.

En cuanto al gasto destinado a la educación, la Organización para el Comercio y Desarrollo Económico ha señalado que México se encuentra entre los países que más invierten en este sector (OCDE 2006). En esta última década se ha incrementado el gasto público y privado, sin llegar todavía al 8% del PIB marcado por la legislación mexicana y recomendado por la UNESCO.

El Ejecutivo federal ha señalado que el gasto en educación, como porcentaje del PIB, se ha incrementado al pasar de 4.9% a 6.9%. Esta situación ha colocado a México por encima del promedio de la OCDE (5.8%). En estos años, el gasto públi-

co pasó de 4.7% al 5.3%, mientras que el privado aumentó de 0.2% a 1.6% (Primer Informe de Gobierno, 2007).

En 2011, el gasto nacional destinado a educación fue de 909 millones de pesos; se considera un monto similar al de 2010, que ascendió a 882 millones de pesos. Según el Ejecutivo, de este gasto, la federación aportó 62.3%, los gobiernos estatales y municipales 16.2% y los particulares el 21.5% restante. Tan sólo en el ciclo escolar 2010-2011 se estimó un gasto promedio anual público por alumno de 14 mil 200 pesos para preescolar, 12 mil 900 para primaria y 19 mil 800 para secundaria (Quinto Informe de Gobierno, 2011).

En cuanto a la infraestructura educativa, en el ciclo escolar 2010-2011 el sistema educativo contó con 253 mil 661 planteles en los diferentes tipos y niveles educativos, número superior en más de 2 mil 600 al del periodo anterior. El 16% son atendidos por la federación, 66.8% por los gobiernos estatales y municipales, 0.9% por el sostenimiento autónomo, mientras que los particulares administran al 16.3%. Se calculó que en el ciclo escolar 2011-2012 funcionaron en el país cerca de 256 mil planteles educativos.

A pesar de este esquema, la problemática en la calidad de la educación continúa vigente. ¿Qué sucede? ¿Dónde radica el problema? La problemática escolar radica, por un lado, en la aplicación de metodologías de enseñanza que corresponden a modelos pedagógicos diversos y en muchos de los casos contradictorios con el diseño curricular. Estos instrumentos están quedando atrapados en la complejidad de los contenidos de los planes y programas de estudio.

La última reforma educativa de fondo que se implementó fue en 1993. De ese año a la fecha, la sociedad en su conjunto viene presenciando una serie de transformaciones científicas y tecnológicas, con la capacidad suficiente para transmutar los esquemas de valores éticos y morales fundados en la familia. Los cambios vienen a toda velocidad, desarrollándose a través de amplios canales de comunicación, en un contexto global y en una etapa denominada como "la era de la información".

#### **4. ALGUNOS ESFUERZOS GUBERNAMENTALES POR MEJORAR LA CALIDAD EDUCATIVA**

Desde el año 2000 los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación cobraron impulso. En esa lógica se han creado programas cuya cobertura







e inversión ha crecido sistemáticamente. Además, existen varios proyectos impulsados por la SEP en años anteriores tales como Red Satelital de Televisión Educativa (Edusat); Red Escolar; Enseñanza de la Física con Tecnologías (EFIT); Enseñanza de las Matemáticas con Tecnologías (EMAT); Biblioteca Digital. El más reciente es el programa Enciclopedia Digital, tendiente a mejorar la calidad y cobertura de la educación básica.

Entre los que mayor inversión y atención han tenido se encuentra el Programa Escuelas de Calidad, creado en 2001, cuyo propósito fue contribuir a mejorar el nivel educativo en alumnos de escuelas públicas ubicadas en zonas marginadas. El programa funciona apegado a las dimensiones y

criterios operativos determinados por los Estándares de Gestión para la Educación Básica, a saber: pedagógica curricular, organizativa, participación social y administrativa.

En el primer ciclo escolar de este programa (2001-2002) se incorporaron 2 mil 194 escuelas primarias ubicadas en zonas urbano-marginadas, beneficiando con ello a cerca de 712 mil alumnos (2º Informe de Gobierno, 2002). Para 2010, este comportamiento aumentó sustancialmente. Ahora bien, aunque en 2011 se observó una disminución porcentual como se muestra en la figura 1, el asunto a destacar es el universo de alumnos y planteles beneficiados.

**Figura 1. Programa Escuelas de Calidad**

	2010	2011	Cambio porcentual real de acuerdo a los datos	Informe de Gobierno
Alumnos beneficiados	7 millones	6, 400,000	-8.57%	-1.9%
Escuelas afiliadas	42, 500	41,508	-2.33%	2.3%

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010 y 5º Informe de Gobierno 2011.

De igual manera, desde el 2007, la SEP en coordinación con las autoridades educativas estatales y municipales están implementando el Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC). El objetivo consiste en contribuir en el mejoramiento de oportunidades de aprendizaje en alumnos de escuelas públicas dentro del nivel de educación básica, mediante la ampliación del horario escolar,

así como en coadyuvar a elevar la calidad de la educación.

En el ciclo escolar 2007-2008, este programa benefició en 15 entidades federativas a más de 136 mil niñas y niños de 500 escuelas de educación primaria (Zorrilla Fierro, 2008). Para los años 2010 y 2011 los números mejoraron sustancialmente.

**Figura 2. Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC)**

	2010	2011	Cambio porcentual real de acuerdo a los datos	Cambio porcentual real de acuerdo a los datos del informe de gobierno	Informe de Gobierno
Alumnos beneficiados	428,218	439,231	2.57%	14.78%	14.8%
Escuelas apoyadas	2,214	2,273	2.66%	12.97%	13%

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010 y 5º Informe de Gobierno 2011.





En general, nuestro sistema educativo presenta una aparente línea de ascenso. No obstante, organismos internacionales como la OCDE, muestra en varios estudios resultados de diagnósticos aplicados a nuestro sistema educativo con un atraso preocupante. Así lo indican un par de trabajos elaborados entre 2003 y 2006.

Asimismo, tanto los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (Excale), aplicados por el

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) instrumentado por la SEP, registran anualmente el nivel en el que se encuentra el alumno en el desarrollo de conocimientos y habilidades. A partir de los resultados obtenidos, se ha hecho notoria la necesidad de revisar las políticas educativas hasta ahora implementadas.

**Figura 3. Porcentaje de estudiantes de 6o de primaria a nivel nacional, en cada nivel de logro educativo, evaluado por EXCALE, 2009**

Asignatura	Por debajo del básico	Básico	Medio	Avanzado
Matemáticas	12.3	55.6	24.2	7.6
Español	14.1	47.7	28.8	9.4

Fuente: INEE (2009) Exámenes de Calidad y el Logro Educativo (Excale).





En esta coyuntura, se cuestiona con firmeza el papel desempeñado por los docentes. Es importante afirmar que el problema no sólo radica en el desempeño del magisterio. Pocas veces se presta atención a otros factores de carácter socioeconómico y político. Estas esferas influyen de distinta forma y afectan el aprendizaje del alumno.

La mejora en la calidad de la educación se torna difícil cuando la escuela enfrenta situaciones en las que el entorno social muestra un panorama diverso e incierto con problemas como la desintegración familiar, desempleo, inseguridad, entre otros. El tema se hace más complejo cuando se olvida, por ejemplo, la situación económica del docente y la ausencia de programas integrales que mejoren su formación profesional en la aplicación de programas pedagógicos.

En el marco de la globalización en el que se encuentra inmerso nuestro país, fortalecer el sistema educativo es una tarea prioritaria, primero, porque se convierte en un elemento de combate hacia la desigualdad social y, segundo, porque inserta a la sociedad mexicana en el contexto internacional con individuos mejor preparados.

## 5. POR DÓNDE EMPEZAR

En este apartado propongo tres estrategias para mejorar el sistema educativo en el nivel básico. 1) Elevar a rango constitucional el término “calidad educativa”; 2) Crear estrategias legales para aplicar la evaluación universal a los docentes y 3) Reformular los criterios del Programa Nacional de la Carrera Magisterial.

El primer punto de referencia se localiza en el marco normativo. El artículo 3º de la Constitución Política expresa que todo individuo tiene el derecho de recibir educación. Para cumplir este propósito, el Estado es el agente encargado de impartir la educación básica –preescolar, primaria y secundaria– que es obligatoria y gratuita. Además, tiene la obligación de promover y atender los diferentes tipos y modalidades educativos así como apoyar y difundir la investigación científica y tecnológica.

Vale decir que la palabra “calidad” no aparece en el precepto constitucional referido, es en la Ley General de Educación donde se estipula que corresponde a las autoridades federales y estatales velar por la calidad de los servicios públicos. En este caso, la Ley crea la figura de Consejo Nacional Técnico de la Educación, y de manera similar en las entidades federativas, donde se les define como “órganos de consulta de las autoridades

educativas en sus respectivos ámbitos de competencia, facultados para hacer un seguimiento permanente, del funcionamiento y calidad de los servicios de educación básica así como de sus resultados, y proponer a las autoridades educativas, para su consideración, las medidas y reformas de carácter técnico que consideren resulten pertinentes” (art. 11, frac IV, inciso b).

El sentido más completo de lo que debemos entender por calidad de la educación lo encontramos en el Plan Nacional de Desarrollo. En este documento, el presidente Felipe Calderón concibe que la educación de calidad significa atender e impulsar el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales, en los ámbitos intelectual, afectivo, artístico y deportivo, al tiempo que se fomentan los valores que aseguren una convivencia social solidaria y se prepara para la competitividad y exigencias del mundo del trabajo (PND 2007-2012, 182).

Al mismo tiempo, el Presidente de la República reconoce los rezagos existentes en este renglón y señala que un indicador relevante para entender el problema de la calidad educativa es el desempeño de estudiantes de primaria y secundaria. Al respecto, observa que éste continúa siendo muy bajo en lo referente a la comprensión lectora, la expresión escrita y las matemáticas (PND 2007-2012, 177).

En este documento, el titular del Ejecutivo federal considera que para alcanzar el objetivo de la calidad de la educación es fundamental la instrumentación de un conjunto de estrategias. La primera consiste en implementar mecanismos de evaluación de resultados a los agentes inmersos en el proceso enseñanza-aprendizaje, desde el alumno hasta supervisores y jefes de sector.

Una segunda estrategia consiste en reforzar la capacitación de los docentes, vinculándolos en cada uno de los niveles de la enseñanza, con las prioridades y objetivos del sistema educativo nacional. Para tal efecto, la Secretaría de Educación Pública en este sexenio oficializó un programa mensual para capacitación con reuniones técnicas. No obstante, en estos años los resultados no reflejan un mejoramiento en la calidad de la enseñanza.

Considero que la tercera estrategia debe empezar a cobrar fuerza entre las autoridades educativas federales y locales, pues en ésta se ha propuesto renovar los programas de estudio, contenidos y, consecuentemente, los métodos de enseñanza.



En el tercer punto, en el cual considero la reformulación de los criterios contenidos en el Programa de Carrera Magisterial, los argumentos son los siguientes. Desde finales de la década de los 80, organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la UNESCO hicieron acto de presencia en este sector mediante el financiamiento de programas, con lo cual su influencia adquirió fuerza en las políticas educativas implementadas por el gobierno mexicano.

En este contexto se diseñaron tanto el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, se creó la Ley General de Educación (1993) y surgió el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 1992, firmado el 18 de mayo de ese año entre el gobierno federal y los gobernadores de los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Estado (SNTE). El Acuerdo se convirtió en una política de fondo, como el punto de arranque de la descentralización de la educación en México.

Juan de Dios Rodríguez Cantón (2012: 63). argumenta que dicho Acuerdo formuló tres líneas de acción, a saber:

1. Reorganización del Sistema Educativo.
2. Reformulación de los Contenidos y Materiales Educativos.
3. Revaloración de la Función Magisterial, con este último apareció el Programa de la Carrera Magisterial.

Según el Acuerdo:

La carrera magisterial dará respuesta a dos necesidades de la actividad docente: estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro. De esta forma, se acuerda el establecimiento de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo que enseña en los ciclos de educación básica. Su propósito consiste en que esos maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional, y su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial (Acuerdo 1992).

Carlos Ornelas (1996: 309) comenta que aunque originalmente se pensó esta política para destrabar conflictos magisteriales entre el SNTE, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)<sup>1</sup> y el gobierno federal dejando la responsabilidad de la educación a los gobiernos de los estados, en realidad, “al analizar con cuidado el texto del Acuerdo y las disposiciones legales, se observa que la SEP mantiene lo que en la jerga burocrática se denomina normatividad, es decir, la capacidad de fijar criterios y reglas de carácter general para todo el sistema en prácticamente todos los ámbitos”.

El 25 de mayo de 2011, la SEP y el SNTE aprobaron el Acuerdo para la Reforma de los Lineamientos Generales de la Carrera Magisterial. En él se asienta que:

Con el nuevo programa, aplicable a los docentes que se incorporan y se promueven en el mismo, se estimula económicamente a los mejores desempeños de los docentes y se potencia su reconocimiento a la sociedad mexicana. Los factores permiten ahora evaluar eficazmente los resultados de la acción educativa y promueven la mejora del trabajo cotidiano de los maestros y las maestras, lo que redundará, sin duda alguna, en la calidad de la educación (ARLGCM).

Los factores de evaluación son los siguientes:

- a) El logro académico de los alumnos (50%), evaluado a través de la prueba ENLACE, de instrumentos estandarizados y/o de las estrategias que correspondan;
- b) Cursos de actualización. La formación continua de los docentes (20%), que toma en consideración los cursos que orientan sus trayectos formativos, y
- c) Desempeño Profesional (30%). Dividido en:
  1. Las actividades cocurriculares (20%), y
  2. El desempeño profesional de los maestros (10%), basado en evaluaciones de sus conocimientos sobre los contenidos de planes y programas de estudio, así como la experiencia profesional acumulada durante los años de servicio.



<sup>1</sup> Ornelas (1996) explica el contexto político y social en el que este grupo magisterial surgió (décadas de los 70 y 80) y la forma en la que el SNTE modificó su estrategia a fin de conservar la hegemonía magisterial y su influencia con el gobierno federal en la formulación de las políticas educativas y en el terreno de la descentralización.



Actualmente, los resultados de la Carrera Magisterial no han sido suficientes para la mejora de la calidad de la enseñanza. Ornelas (2012: 82-83) propone su eliminación y, en su lugar, la implementación de la evaluación universal. Argumenta que este programa “ha generado conductas que van en contra de los propósitos de mejorar la calidad de la educación y de la ética profesional de los maestros. Agrega que en no pocas ocasiones se premia a quien es mejor para hacer chapuza, a quien se promueve por la vía de la obediencia a las directrices sindicales, la lealtad a los líderes o a los burócratas; no se retribuye al mejor docente”.

Manuel Gil Antón (2012: 89) sugiere dismantlar el aparato paralelo de compensaciones de los profesores como parte ineludible de su trabajo e introducir una estructura profesionalizada. Estas propuestas surgen en un contexto en el cual el papel del docente es cuestionado cada vez más en la opinión pública, en el que los docentes niegan someterse a un proceso de evaluación universal como parte del programa firmado en 2011 y más aún, están sometiendo a los gobiernos en las entidades de la República a evitar la aplicación de este instrumento, arguyendo la existencia de una política de la SEP para desemplear a quienes resulten con resultados deficientes.

## 6. COMENTARIOS FINALES

Una vez expuesto lo anterior, la propuesta que aquí se plantea es que la calidad de la educación debe incorporarse al artículo tercero constitucional con el fin de plantearse como una política de Estado. Esta situación obligará a los gobiernos de los estados a atender con mayor eficacia el desempeño del docente.

Asimismo, los gobiernos locales deben crear mecanismos legales que contribuyan al mejoramiento de la educación en los planteles tanto públicos como privados. La situación actual muestra que las autoridades locales carecen de estrategias para persuadir al docente del compromiso institucional que está obligado a cumplir.

Finalmente, la Carrera Magisterial lejos de dejar de implementarse debe fortalecerse mediante lineamientos y criterios que permitan la incorporación de la planta docente nacional. Paralelamente, debe diseñarse un programa de actualización que atienda las necesidades cognoscitivas reales de los docentes.

En este contexto, el papel que le corresponde desempeñar a la SEP es reducir las cargas administrativas a las que en los últimos años se ha sometido al magisterio. Son cuestiones de tipo estadístico que diaria y semanalmente el maestro debe entregar y que entorpecen la labor docente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cantón Mayo, Isabel. La organización escolar normativa y aplicada. Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.
- Del Carmen Pardo, María del Carmen. Federalización e innovación educativa (Coord.). Colmex, 1999. México.
- Gil Antón, Manuel. Debilidades y fortalezas de la carrera magisterial ¿Nuevas perspectivas? en Pérez Noriega Fernando op. cit.
- González-Rubio Iribarren, Javier. El afán educativo. El SNTE en el proyecto de nación. Aguilar, 2012.
- OCDE. Education at a Glance Indicators, 2006 edition.
- Ornelas, Carlos. *De la carrera magisterial a la evaluación universal. Incoherencia institucional*, en Pérez Noriega Fernando y Enrique Flores Ortiz (Coords). Memoria del Seminario “La prevención de la corrupción y el servicio profesional de carrera”. Senado de la República. LXI Legislatura. México, 2012.
- Ornelas Carlos. El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo. FCE, México. 1996.
- Rodríguez Cantón, Juan de Dios. Antecedentes de la Carrera Magisterial en Pérez Noriega Fernando op. cit.
- Zorrilla Fierro, Margarita. Informe Final de la Evaluación del Diseño del Programa Nacional de Horario Extendido en Primaria Programa Nacional Escuelas de Tiempo Completo. Universidad Autónoma de Aguascalientes. México, 2008.

### Documentos del Ejecutivo federal

- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
- Quinto Informe de Gobierno 2011.
- Primer Informe de Gobierno 2001. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)
- Segundo Informe de Gobierno 2002
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)
- Subsecretaría de Educación Pública. [www.basica.sep.gob.mx/tiempocompleto](http://www.basica.sep.gob.mx/tiempocompleto)
- [www.basica.sep.gob.mx/pec](http://www.basica.sep.gob.mx/pec)