

# Pluralidad y consenso

Senado de la República. LX Legislatura



## Nuevo rumbo del Instituto

*Sen. Carlos Navarrete Ruiz*

## Educación en México: ¿oportunidad o desafío nacional de siempre?

*Sen. René Arce Islas*

## La protección civil en México

Avances y asignaturas pendientes

*Sen. Heladio Ramírez López, Luis Mendoza Cruz*

**El principio dispositivo** y el Estado de las autonomías en la Constitución española

*Armando Hernández Cruz*

## Paquete económico 2009:

Una visión insuficiente para la magnitud de los retos

*Luis Mendoza Cruz, Fernanda Salazar Mejía*

# Pluralidad y consenso

es una publicación trimestral del  
Instituto *Belisario Domínguez*

## Comité Directivo

Sen. Carlos Navarrete Ruíz  
*Presidente*

Sen. René Arce Islas  
*Secretario*

Sen. Fernando Jorge Castro Trenti  
*Secretario*

Sen. Ricardo Francisco García Cervantes  
*Secretario*

## Secretaría Técnica

Ing. Francisco Curi Pérez Hernández

## Grupo Ejecutivo de Dirección

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

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

Lic. Gonzalo Altamirano Dimas  
*Director General de Estudios Legislativos: Política y Estado*

AÑO 1 | NUM. 5 | DICIEMBRE 2008

## Investigadores

Jesús Arturo Alemán Sandoval, Hugo Alvarado Benavides, Marco Antonio Andrade Romero, Mario Antonio Campos Mota, Reynaldo Castro Melgarejo, Silvia Chavarría Cedillo, Josafat Cortez Salinas, Manuel A. Hernández Labastida, Yaneth Hernández Medina, Hilda Hernández Muñoz, Rosa María Flores del Valle, Rafael Muñoz Ordóñez, Octaviano Moya Delgado, Raquel Noyola Zarco, Magda Olalde Martínez, Olivia Pérez Ramírez, Francisco Javier Rodríguez Carvajal, Fermín Edgardo Rivas Prats, Taryn Angélica Sánchez Montesinos, María Fernanda Salazar Mejía, Margarita Sánchez Escobar, Jaime A. Vázquez Repizo.

## Coordinación Editorial

Juventina Bahena

## Diseño y formación

Diseño3/León García Dávila, Erika Rojas Sierra.

## Distribución

C.P. Pascual Orozco Reynoso.

## IBD

Av. Patriotismo # 711 Ed. A , piso 4

Tel.: 5611 7386

Col. San Juan Mixcoac

C.P. 03730, México D.F.





# Nuevo rumbo del Instituto



El Instituto *Belisario Domínguez* del Senado de la República (IBD), anteriormente llamado Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, inicia una nueva etapa de su desarrollo como órgano de consulta, asesoría e investigación legislativa. La reforma que le da origen, publicada el 22 de octubre en el periódico oficial, lo perfila además como un nuevo órgano de gobierno sumándose a la Mesa Directiva y a la Junta de Coordinación Política del Senado.

La reforma a su reglamento constituye un primer paso de un proceso de fortalecimiento que concluirá con la reforma a la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para centrar en él responsabilidades que hoy están diseminadas en distintas áreas, transformándolo en el órgano eje encargado de la investigación, el análisis y la emisión de opiniones calificadas para el Senado, sus órganos y sus representaciones políticas. Se pretende además convertir al Instituto en un vínculo con los congresos locales fortaleciendo así el pacto federal que el Senado tutela; deberemos igualmente consolidar y ampliar la relación con institutos de investigación e instituciones académicas.

Por acuerdo de la Junta de Coordinación Política la dirección del nuevo instituto estará a cargo de un Comité Directivo y plural bajo la presidencia de un coordinador parlamentario, que durará en funciones un año en un nuevo sistema de rotación al que se sujetarán los coordinadores de las tres fuerzas políticas con mayor representación en el Senado, quienes asumiremos alternadamente la presidencia de la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y ahora el Instituto *Belisario Domínguez*. Este es un paso muy importante porque pone al día la responsabilidad de las instituciones del Senado acorde con la representatividad de las fuerzas políticas de México.

En esta nueva etapa del Instituto *Belisario Domínguez* deberemos convertirlo en una pieza clave para el proceso de toma de decisiones del Senado con el objetivo de mejorar su desempeño. En el periodo que encabezaré el Instituto, de octubre 2008 - agosto 2009, todos y cada uno iniciamos una jornada llena de creatividad para hacer de la pluralidad del Instituto uno de sus principales activos. Tenemos el compromiso de cohesionar nuestras capacidades individuales y nuestro origen político para ponerlo al servicio de una causa común, cuyo objetivo final es lograr que el Senado de la República tenga cada vez mayor influencia en la definición de las grandes decisiones nacionales.

El Comité Directivo que encabezo, integrado por los senadores Fernando Castro Trenti, del Partido Revolucionario Institucional; Ricardo García Cervantes, del Partido Acción Nacional y René Arce Islas, del Partido de la Revolución Democrática, la Secretaría Técnica, nuestros directores generales y el Consejo Consultivo, estoy seguro que podremos convertir al Instituto *Belisario Domínguez* en un órgano de gobierno influyente, responsable y eficiente.

Debo solicitar por último, un voto de confianza para consultarnos, especialmente a quienes son nuestra razón de ser: los senadores de la República y los órganos y representaciones políticas del Senado. Confíen en que la información que el Instituto produzca o proporcione a través de encuestas o de foros temáticos, así como la opinión especializada y calificada de sus investigadores será oportuna y sin sesgos partidistas; procuraremos además que sea de la mejor calidad posible.

Cordialmente

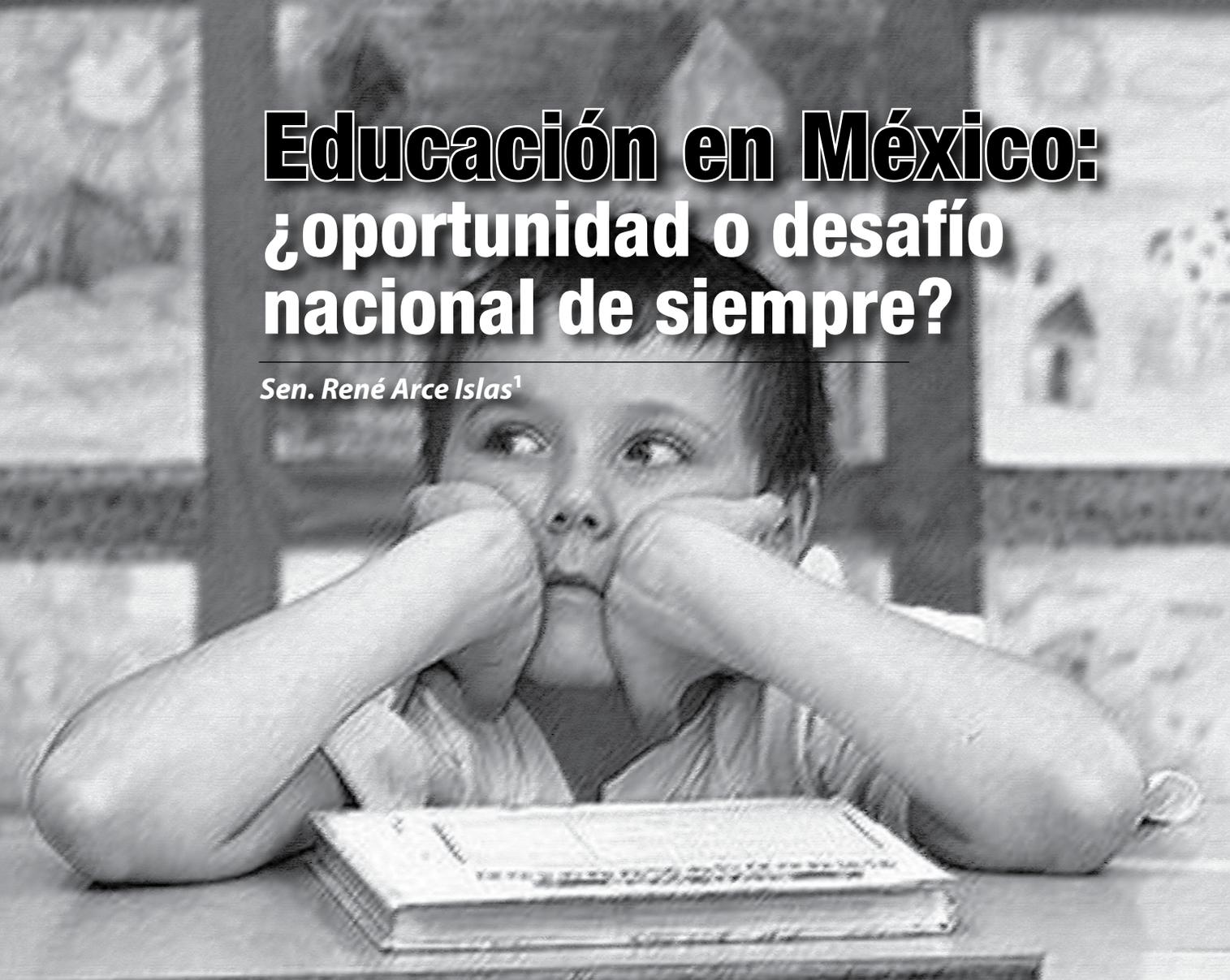
**Senador Carlos Navarrete Ruiz**

Presidente del Instituto *Belisario Domínguez*  
del Senado de la República



# Educación en México: ¿oportunidad o desafío nacional de siempre?

Sen. René Arce Islas<sup>1</sup>



*“Educad a los niños y no será necesario castigar a los hombres.”*

Pitágoras

*La educación es un tema fundamental para el desarrollo de todas las sociedades, a tal grado que ha sido un asunto “prioritario” de todos los gobiernos mexicanos; sin embargo, en los últimos años, en términos reales, considerando cifras y condiciones reales, es evidente que dicho asunto no cumple con las expectativas nacionales ni con los planteamientos normativos señalados constitucionalmente.*

*Ahora bien, el término educación tiene muchas acepciones y diferentes tonos; sin embargo, me refiero específicamente a la educación escolarizada, aquella que se transmite institucionalmente en espacios adecuados para tal fin y que constituye “el medio por excelencia para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura” (INEGI, 2008,42).*

Cabe añadir que la educación es un proceso de transformación participativo y multidualógico, es holístico, sinérgico y se enfoca en la formación integral, humanística, ética, volitiva, artística, científica y tecnológica del individuo, busca el respeto a la legalidad, la formación en derechos humanos y la defensa y respeto de los derechos laborales. En este sentido, la educación persigue consolidar la autoconfianza y la autoestima; es un puntal que refuerza la disciplina, la voluntad y el esfuerzo para la consecución de objetivos y fomenta la responsabilidad individual, el compromiso con los más altos valores humanos y la solidaridad con el bien general.

La educación no es, pues, un tema coyuntural ni de ocurrencia, representa una prioridad y urgencia que debe ser atendida impostergablemente, pues es pauta para el desarrollo de capacidades y habilidades en las personas y “es un catalizador del desarrollo integral del individuo y elemento transformador de la sociedad” (INEGI, 2008,42).

En las siguientes líneas se analizan diversos elementos relacionados con la educación en México, a fin de acercarnos un poco más en este tema desde diferentes perspectivas y poder estar en condiciones de generar propuestas viables para lograr una reforma integral educativa para este país.

## Educación a rango constitucional

En primer lugar, hago referencia a las transformaciones normativas que han moldeado el marco jurídico vigente en materia de educación; así pues, cabe indicar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), desde su promulgación en 1917, ha albergado en su artículo 3° lo relacionado con el tema educativo y es en este artículo en el que se han realizado diversas reformas fundamentales que marcan líneas de acción para la impartición de educación, considerada como un derecho humano y social de todos los mexicanos.

La redacción original del artículo 3° contemplaba de manera llana, clara y contundente las siguientes líneas que es necesario reproducir de manera precisa:

*La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.*

*Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.*

*Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.*

*En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.*

Posterior a ello, el artículo 3° constitucional sufrió su primera reforma el 13 de diciembre de 1934 durante

el mandato del Presidente Lázaro Cárdenas del Río, a efecto de establecer como socialista la educación impartida por el Estado, excluir doctrinas religiosas, combatir el fanatismo y los prejuicios y establecer que la “escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social”. En esa ocasión, se estableció que sólo el Estado impartiría educación primaria, secundaria y normal, permitiendo también dichas actividades a los particulares, pero considerando que su personal tuviera suficiente preparación profesional e impidiendo que las personas o asociaciones ligadas con un credo religioso intervinieran en tales grados escolares; que los planes los formularía el Estado; que tuvieran autorización expresa del poder público; que el Estado podría revocar cualquier autorización; que la educación primaria era obligatoria y se impartiría gratuitamente; de igual forma, se añadió la necesidad de coordinación federal en la materia y de sanciones para quienes no cumplieran las normas.

La segunda reforma a dicho artículo se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de diciembre de 1946 en el periodo de Miguel Alemán Valdés, con el propósito de establecer que la educación impartida por el Estado tendiera a “desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano” y fomentara en él “el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”; además se indica que el criterio que orientaría a la educación sería democrático, nacional y contribuiría a la mejor convivencia humana. Asimismo, permitió a los particulares, mediante autorización, la impartición de enseñanza; estableció la educación laica, señalando la obligatoriedad de la primaria; indica que toda educación impartida por el Estado será gratuita y continua, estableciendo la coordinación federal y de sanciones.

Treinta y cuatro años después, el 9 de junio de 1980, ya en tiempos de la administración de José López Portillo, se publicó en el DOF la tercera reforma al artículo 3° para establecer que las universidades e instituciones de educación superior autónomas tendrían “la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas”.

Por su parte, la cuarta y quinta reformas se efectuaron durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari; la cuarta fue el 28 de enero de 1992, misma que no representa cuestiones de fondo en lo referente a su contenido, únicamente se limita a reestructurar el orden de las fracciones; en tanto que la quinta reforma se publicó el 5 de marzo de 1993, a efecto de indicar que el Estado impartiría la educación preescolar, primaria y secundaria, siendo obligatorias las dos últimas; también se añade que el Ejecutivo federal determinaría “los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República” considerando “la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación”.

**...es evidente que la educación en México es un derecho y una obligación, de acuerdo con el texto constitucional, pero ¿qué pasa con la realidad?...**



La sexta y última reforma del artículo 3° de la CPEUM se llevó a cabo en el sexenio de Vicente Fox Quesada el 12 de noviembre de 2002, en la cual se establece que “todo individuo tiene derecho a recibir educación” y se indica como educación básica obligatoria la preescolar, la primaria y la secundaria. Esta redacción sigue vigente.

Adicionalmente, la fracción I del artículo 31 de la CPEUM señala la obligación de los mexicanos de “hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria”; en este tenor, es evidente que la educación en México es un derecho y una obligación, de acuerdo con el texto constitucional, pero ¿qué pasa con la realidad? ¿existe verdadera congruencia y armonía en México entre la teoría y la praxis en materia de educación?... Veamos.

### **Educación: objetivo de desarrollo del milenio**

El 4 de noviembre de 1946, México ingresó a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés) y ha sido sede de una Oficina Nacional desde 1967; por ello es que el gobierno está obligado a actuar e implementar programas apegados a lo estipulado en los diversos tratados de carácter internacional. Así pues, la principal tarea de la oficina en México es implementar en el país las iniciativas del E-9 (el grupo de nueve países más densamente poblados del mundo) en materia de Educación para Todos.

Ahora bien, México ratificó los llamados “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, insertos dentro de las acciones emprendidas por la Organización de Naciones Unidas (ONU), mismos que se integran de 8 objetivos, a saber: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2. Lograr la enseñanza primaria universal; 3. Promover la equidad de género y la autonomía de las mujeres; 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años; 5. Mejorar la salud materna; 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y, 8. Fomentar la asociación mundial para el desarrollo.

Para efectos de la presente reflexión, nos detendremos un poco en el objetivo 2; en este sentido, México se comprometió a cumplir con metas encaminadas a asegurar que, para el año 2015, se cumpla el que los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria; que los niños de entre tres y cinco años reciban educación preescolar y que la concluyan en tiempo normativo de tres años; que todos los jóvenes de 12 años de edad ingresen a la enseñanza secundaria y que el 90% concluya en tiempo normativo de tres años; y, finalmente, lograr que una mayoría significativa de estudiantes de educación primaria y secundaria alcancen niveles de aprendizaje satisfactorio en las asignaturas de lenguaje y matemáticas.

En este contexto, la ONU muestra que en América Latina y el Caribe la tasa neta total de matrícula en la enseñanza primaria en 1991 era de 87%, mientras que en el año 2000 era de 94% y en el 2006 fue de 95%, destacando que “la voluntad política, conjuntamente con inversiones focalizadas, ha propiciado avances generalizados en la matrícula en la enseñanza primaria” (ONU, 2008,12).

Es menester destacar, sin que tal aseveración denoste o disminuya la importancia de los demás objetivos, que el objetivo 2 en materia educativa es de vital importancia para la realización y cumplimiento de los otros, en virtud de que la educación muestra diversas caras, muchos enfoques y es ahí donde se enseña el mejoramiento de la convivencia social, de la salud, del cuidado al medio ambiente, del trato equitativo entre personas y por ende, es una base importante que permite fomentar el combate a la pobreza extrema y el desarrollo de las naciones.

### **La educación en el marco de la Ley para la Reforma del Estado**

En el contexto de la Ley para la Reforma del Estado, los partidos políticos presentaron, el 25 de abril de 2007, diversas propuestas de modificación sobre Régimen de Estado y de Gobierno, Democracia y Sistema Electoral, Federalismo, Reforma al Poder Judicial

y Garantías Sociales. En el último tema es precisamente donde se inserta el aspecto educativo. En este tenor, el Partido Acción Nacional (PAN) propuso proteger el derecho a una educación laica, con calidad y gratuita en toda la enseñanza de nivel básico, así como esclarecer las atribuciones de los diferentes órdenes de gobierno para garantizar el derecho a la educación y fortalecer mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio de los recursos destinados a la educación. Por su parte, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) incluyó en sus propuestas el refuerzo de la educación como pública, laica y gratuita; la garantía del acceso a los niveles básicos e intermedios; la elevación de la calidad en todos los ciclos escolares; la revisión de los programas de estudio y los procesos de enseñanza-aprendizaje; mayor participación de las regiones del país para ampliar la cobertura y calidad de los servicios educativos; revisión del proceso de descentralización del sector educativo; demanda puntual del mejoramiento constante de los libros de texto gratuitos; ampliar la obligatoriedad y gratuidad de la educación básica hasta el nivel medio-superior; y, promover la construcción de un nuevo sistema nacional de becas en todos los niveles educativos.

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) propuso regular la coordinación entre la federación, estados, Distrito Federal y municipios en diversos aspectos en el ámbito educativo para las comunidades y pueblos indígenas; incentivar la formación e impulso a la educación bilingüe; la impartición universal de la educación desde el nivel preescolar hasta el nivel superior; establecer la obligatoriedad de la educación media superior; establecer una política de Estado con un presupuesto multianual para la educación, la ciencia y la tecnología; fijar mecanismos para la exigibilidad y el cumplimiento del 8% del Producto Interno Bruto (PIB) a educación; garantizar el pleno derecho a la educación de todas las y los mexicanos con la perspectiva de equidad social y de género; promover programas de desayunos escolares, becas y apoyos económicos, útiles escolares, libros de texto gratuito y servicios médicos; garantizar el pleno cumplimiento del carácter gratuito, público y laico de la educación y de calidad; otorgar certeza jurídica al libro de texto gratuito y su obligatoriedad en instituciones públicas y privadas; establecer una educación en valores para la formación integral de los ciudadanos, incluyendo la educación de la sexualidad y la perspectiva de género; implementar los criterios y fines de la educación señalada por la UNESCO y la UNICEF; desarrollar una cultura de la evaluación del sistema educativo mexicano; establecer la obligación del Estado de destinar, cuando menos, el 3% del PIB para la investigación científica y el desarrollo tecnológico; y, adicionalmente, el PRD propone la creación de un Consejo Nacional de Educación para la definición de una política de Estado en la materia.

El Partido Verde Ecologista de México (PVEM) considera la celebración de convenios de coordinación en-

tre la federación, las entidades federativas y los municipios, en materia de educación, a efecto de fomentar la descentralización de funciones. Convergencia propone reformar la Ley General de Educación para crear el Consejo Nacional de Educación; fortalecer las universidades públicas, garantizar su autonomía académica y favorecer la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la calidad de la enseñanza; promover la educación superior en las entidades de la república para reducir la brecha que las separa con las de las megalópolis, estableciendo políticas de compensación con los estados más desfavorecidos; y, aumentar el gasto en investigación científica y desarrollo tecnológico en toda la República, destinando el 8% del PIB al gasto educativo.

Asimismo, el Partido del Trabajo (PT) propone revisar el artículo 3° constitucional, establecer la obligatoriedad del Estado mexicano de impartir la educación inicial; establecer la gratuidad de toda la educación que el Estado imparta desde la educación inicial hasta la universitaria y revisar la Ley General de Educación. El Partido Nueva Alianza, en el mismo tenor, sugiere ampliar la educación básica obligatoria a 15 años y promover presupuestos multianuales para el tema educativo, así como para proyectos de investigación científica y tecnológica que permitan incentivar este sector como palanca del desarrollo nacional. Finalmente, Alternativa reconoce como indeclinable la responsabilidad social del Estado para asegurar servicios públicos de educación de calidad y la plantea como condición indispensable para la equidad social.

## **Situación de la educación en México**

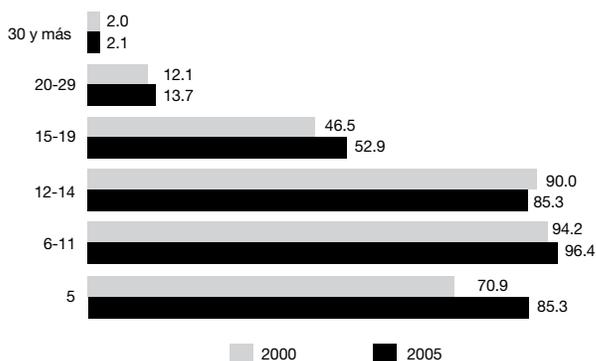
Es notorio pues que el mandato constitucional no se ha reflejado en la totalidad de la población ni ha cumplido su objetivo, pues existen severos rezagos en la materia que demuestran que la política educativa nacional es insuficiente y no llega a satisfacer las exigencias y demandas sociales, pues a pesar de algunas consideraciones formales normativas, en los hechos, la educación no se vislumbra de manera idónea, de conformidad con lo estipulado. Así, analizando la realidad a través de cifras, sabemos que el gobierno y los actuales legisladores mexicanos seguimos teniendo en conjunto una gran tarea pendiente con la sociedad mexicana.

### ***Lo que dice el Censo de Población y Vivienda 2005***

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2005, había 1,830,907 niños de 5 años (85.3%) y 18,201,308 personas de 6 a 14 años (94.2%), que asistían a la escuela; el promedio de escolaridad de la población de 15 años y más era de 8 años y en el país había 5,747,813 personas de 15 años y más, analfabeta, lo que representa un porcentaje de 8.4% (INEGI, 2008,3).

El Censo 2005 en lo referente a la asistencia escolar, indica que en el periodo 2000-2005 la proporción de asistencia de niños de 5 a 15 años de edad aumentó de 89.2% a 99.3%, situación, que, sin duda, representa un avance significativo en la materia. En este sentido, la gráfica siguiente muestra los porcentajes de la asistencia escolar por edad al paso de los años:

### Porcentaje de la población de 5 años y más que asiste a la escuela por grupos de edad, 2000 y 2005



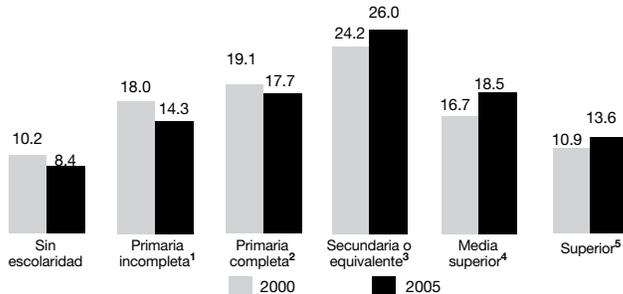
FUENTE: INEGI XII Censo General de Población y Vivienda 2000, y II Censo de Población y Vivienda 2005.

Gráfico tomado del reporte del II Censo de Población y Vivienda. Perfil Sociodemográfico de los Estados Unidos Mexicanos (INEGI, 2008,45).

Por otra parte, en dicho Censo se indica que la tasa de asistencia aumenta conforme se incrementa el tamaño de localidad de residencia, pues en 2005 casi 92% de la población residente en localidades menores a 2 mil 500 habitantes asistía a la escuela, mientras que en las ciudades de 100 mil o más habitantes el porcentaje era de 96%.

Se menciona también que en el periodo comprendido del 2000 a 2005, la población sin escolaridad de 15 años o más disminuyó de 10.2% a 8.4%; asimismo, en 2005, 45 de cada 100 personas de 15 o más años tenía un nivel educativo inferior a secundaria completa; el Censo arroja también que las personas con grados académicos aprobados ha aumentado favorablemente, tal como se muestra en la siguiente gráfica:

### Distribución porcentual de población de 15 años y más por nivel de escolaridad, 2000 y 2005



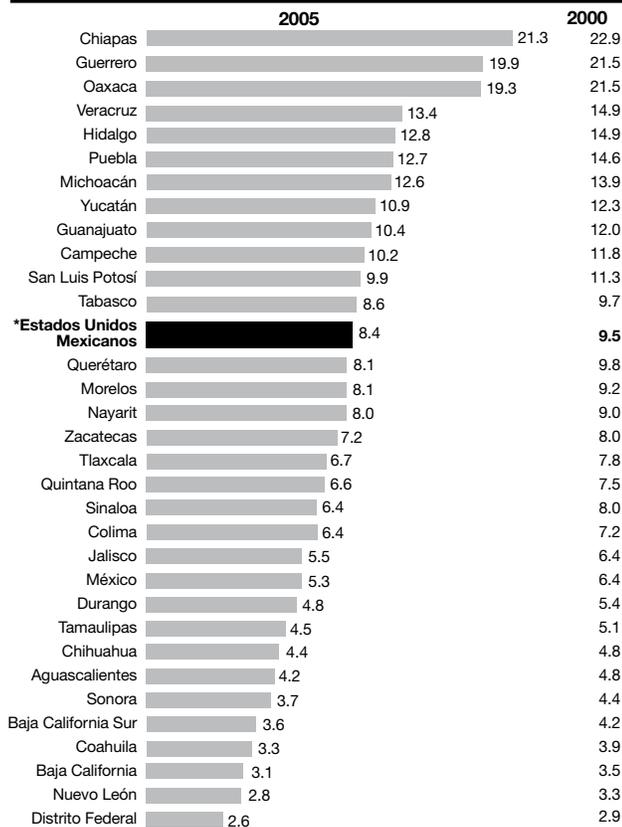
1. Se refiere a la población que aprobó de 1 a 5 años de primaria.
2. Se refiere a la población con seis grados aprobados.
3. Incluye estudios técnicos o comerciales con primaria terminada y normal básica.
4. Incluye bachillerato, estudios técnicos o comerciales con secundaria terminada y normal básica.
5. Incluye profesional, maestría y doctorado.

FUENTE: INEGI XII Censo General de Población y Vivienda 2000, y II Censo de Población y Vivienda 2005. Nota: No se grafican las proporciones correspondientes al no especificado de la variable nivel de escolaridad, que son 0.9 y 1.5% para el 2000 y 2005 respectivamente.

Gráfico tomado del reporte del II Censo de Población y Vivienda. Perfil Sociodemográfico de los Estados Unidos Mexicanos (INEGI, 2008,48).

A través de este Censo se muestra que en 2005 la tasa de analfabetismo nacional era de 8.4% y que las personas que no sabían leer ni escribir eran 5.7 millones de mexicanos, reduciéndose tal condición en la población masculina y en los jóvenes que en la femenina y en los adultos. La siguiente gráfica muestra el porcentaje de analfabetismo en los mexicanos para el 2005, de acuerdo con la entidad federativa de residencia:

### Porcentaje de la población de 15 años y más analfabeta por entidad federativa, 2000 y 2005



FUENTE: INEGI XII Censo General de Población y Vivienda 2000, y II Censo de Población y Vivienda 2005. \* El intervalo marcado en negro hace referencia al índice de analfabetismo nacional, ante el cual se puede contrastar el estado que guardan las entidades federativas en este rubro.

Gráfico tomado del reporte del II Censo de Población y Vivienda. Perfil Sociodemográfico de los Estados Unidos Mexicanos (INEGI, 2008,56).

Se observa que Chiapas, Guerrero y Oaxaca son las entidades con mayor índice de analfabetismo, seguidos de Veracruz, Hidalgo, Puebla y Michoacán; situación que contrasta con Nuevo León y el Distrito Federal, que tienen una tasa muy baja de analfabetismo entre sus habitantes, a saber 2.8% y 2.6% respectivamente.

### Lo que los datos de la OCDE dicen

Para el periodo 2006, de acuerdo con datos del Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos (PISA por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en México, el 50% de jóvenes de 15 años se encuentra en niveles cero y uno de habilidades científicas, matemáticas y de lectura; uno de cada dos alumnos es incapaz para "resolver problemas elementales"; Chiapas, Guerrero y Tabasco, son las entidades de peor

desempeño en materia educativa y el Distrito Federal y Nuevo León son de las mejor calificadas (*La Jornada*, diciembre 2007).

Por otra parte, al dar a conocer los resultados del Panorama Educativo 2007, la OCDE señaló que Chiapas, Guerrero y Oaxaca son los que registran más analfabetismo y menos años de estudio y solicitó que la educación media y superior se privatice debido a que el financiamiento no es eficiente en términos de la distribución de su gasto, porque 84.4% de los fondos se canalizan al pago de los salarios de maestros. Asimismo, se indicó que de los 30 países miembros, México tiene el último lugar en el porcentaje de población de 25 a 64 años con educación media superior; ocupa el último sitio de las naciones que reportaron este índice en terminación de dicho nivel; el penúltimo lugar entre los jóvenes de 15 a 19 años que están matriculados en bachillerato; está posicionado en el lugar 31 de 36 países participantes en el estudio, en el porcentaje de población de 25 a 34 años con educación superior; tiene el sitio 31 en gasto por estudiante desde primaria hasta nivel superior y el último lugar en el porcentaje de graduados del doctorado, con sólo 0.1 % (*La Jornada*, septiembre 2007).

En este sentido, de acuerdo con la OCDE, México presenta un rezago bastante considerable en materia de educación; sin embargo, todo parece indicar que existe falta de capacidad gubernamental para darle un auge a la educación y permitir que esta fluya y resurja de manera libre, congruente y regulada. En este contexto, no puedo hacer de lado la inconformidad más reciente de los profesores, misma que ha quedado de manifiesto con el paro de labores en Morelos, pero ¿quién pierde y quién gana con ello? sin duda los grandes olvidados son los niños y es aquí donde debe demostrarse la capacidad negociadora del gobierno a efecto de satisfacer las demandas de los profesores y emprender proyectos y políticas públicas que permitan que la educación se imparta en cabal armonía y en apego a lo estipulado constitucionalmente.

### **Lo que dice el Poder Ejecutivo**

En el Informe de Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio presentado en el 2006 por el Poder Ejecutivo mexicano, se indica que la tasa neta de matriculación en primaria de niños de 6 a 11 años de edad aumentó de 98.6 en el 2000 a 101.0% para el 2005; señala que el porcentaje de asistencia escolar de la población del mismo rango de edad aumentó de 94.2 en el 2000 a 96.4% en el 2005; asimismo, plasma que la tasa de alfabetización de la población entre 15 y 24 años de edad aumentó de 96.5 en el 2000 a 97.6% al 2005. En este Informe se indica también que la tasa neta de matriculación en educación preescolar en 2005 era de 66.9% y en lo referente a secundaria era de 78%, teniendo ésta última una eficiencia terminal de 79.2%.

Por otro lado, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 se plasmó que el gobierno de la Re-

pública otorgó a la educación la más alta prioridad, ya que constituye el instrumento más importante para fortalecer el capital humano individual y colectivo que motiva el autoempleo y la emancipación de las personas y la sociedad, estableciendo para ello tres ejes: educación para todos, educación de calidad y educación de vanguardia. Así pues, en el Informe 2006 de Ejecución del PND, correspondiente al sexenio de Vicente Fox Quesada, en el apartado “Educación para el cambio” se indica que del año 2000 al 2006 el gasto educativo nacional se elevó en términos reales en 25.7%, en tanto que la matrícula total del sistema educativo creció para el mismo lapso en 10.4% y se menciona que el monto asignado en 2006 representó el 7.1% del PIB, señalando que es un resultado favorable si se compara con el 6.4% registrado en el 2000 y el 4.9 % en 1995.

Por su parte, en el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, la educación se aborda en el apartado “Transformación educativa” que se incluye en el rubro “Igualdad de Oportunidades”. En este apartado se indica que el nivel nacional de analfabetismo es de 7.7% y definen como objetivos en la materia los siguientes: elevar la calidad educativa; reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas; impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo para apoyar la inserción de los estudiantes en la sociedad del conocimiento y ampliar sus capacidades para la vida; promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo; fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias; ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior.

Asimismo, a la fecha han sido celebrados varios acuerdos para el desarrollo de la educación, baste recordar el “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, signado en mayo de 1992 y la actual “Alianza por la Calidad de la Educación”; mismos que han estado permeados de inconformidad social y, por lo visto, se han olvidado de estrategias efectivas para dar solución a los problemas en la materia.

En este contexto, mucho se dice que la educación en México ha fracasado, pero ¿es verdad? ¿qué nos ha orillado a tal conclusión? En primer lugar, debo señalar que la educación es un proceso que se construye; en este sentido, quien ha fracasado es el aparato gubernamental al no tener la capacidad para responder a las exigencias en materia de impartición de enseñanza y han fracasado también las personas que por esta falta de oportunidad se han dejado vencer ante trabas coyunturales.

Como lo demuestra el ejemplo de los países con mejor nivel de vida en el mundo, el nivel educativo es uno de los indicadores que se destacan. Con la educación se abren mejores perspectivas de desarrollo y bienestar, tanto individual como de la sociedad en su



conjunto, que da, de esa manera, vigencia plena a la equidad, justicia y democracia. Bastaría por los indicadores de pobreza que hay en el país —más de la mitad de la población hundida en la pobreza o sobreviviendo en el límite de la extrema marginación— para entender que en México hay un fracaso orgánico de las políticas públicas fundamentales y, particularmente, las relativas a la educación.

El nivel de analfabetismo de 8,4%; el grado promedio de escolaridad que apenas llega al sexto grado de educación básica (hoy, por ley, supuestamente se garantiza al menos el nivel de tercero de secundaria); el índice de deserción; el bajo rendimiento que se registra a través de los mecanismos de evaluación, etcétera, colocan a la Nación como una de las más rezagadas de las que conforman la OCDE. Son todos datos duros que atestiguan que las estrategias gubernamentales en materia de educación para México están fracasando.

Existe una bien documentada y analizada relación de causalidad entre el ínfimo nivel educativo, un escaso aprovechamiento escolar, con la manera en la que se reproduce el círculo de la pobreza que condena a los excluidos a mantenerse en la más terrible marginación. La educación no es la única, pero sí una de las condiciones necesarias para impulsar la dinámica de movilidad social y para abrir un horizonte de progreso real a las personas. Sabemos también lo que esto significa: una sobrevivencia indigna, la expulsión de decenas de miles de compatriotas que se ven obligados a emigrar en búsqueda de oportunidades de trabajo y, lamentablemente también, que las redes del narcotráfico y el embate de la delincuencia organizada encuentren terreno fértil donde reclutar a sus filas.

Es por ello que la educación se convierte, en nuestros días y para nuestro país, en un asunto también de seguridad nacional. Es claro que sin una política educativa adecuada, sin resultados favorables en la educación, ningún país, ni México, pueden tener una real esperanza de consolidar la democracia, de lograr una sociedad equitativa y justa.

En el punto en el que nos encontramos se precisa una gran campaña nacional de carácter institucional por la educación con acciones contundentes; se requiere una visión de Estado incluyente y participativa

que al tiempo que otorga recursos crecientes y bien diseccionados, convoque a todos los sectores involucrados, a padres y madres de familia, etcétera, para hacerse cargo de las grandes tareas que este propósito implica. Pero aunque esto es lo que se requiere, las iniciativas gubernamentales al respecto revelan hasta este momento un alarmante grado de autismo político.

## Propuestas

La educación escolar requiere de un tratamiento pausado, sincero, confiable y con mucha voluntad, que nos permita avanzar a paso firme hacia el desarrollo cultural, emocional y material del país, porque la solución no se encuentra en tratar de huir de México, la solución está en nosotros y en las exigencias que formulemos como mexicanos.

En este sentido, a continuación se exponen las propuestas que con base empírica se han detectado y que representan un universo de oportunidades precisas y viables para permitir el desarrollo nacional, a saber:

- Definir como centro de la educación a la persona; es decir, al individuo y al estudiante mismo, ello en virtud de un enfoque pedagógico moderno que permita desarrollar al máximo sus potenciales, habilidades y capacidades a través de la atención especializada y la relación directa con los profesores, autoridades y demás estudiantes. Considerar al educando como sujeto activo en el proceso enseñanza-aprendizaje.
- Considerar la educación como un proceso integral cuyo propósito es la formación y desarrollo biopsicosocial armónico de la persona, tanto como individuo —libre y plenamente facultado— y, también, en tanto ser social incorporado con poder a su entorno, para crecimiento propio y beneficio solidario de la comunidad.
- Adecuar los ordenamientos federales en relación con los tratados internacionales suscritos en materia de educación por los Estados Unidos Mexicanos.
- Garantizar los preceptos constitucionales en materia educativa; establecer la normatividad universal relativa al artículo 3º constitucional y las tareas de la federación para dar vigencia al derecho a la educación.
- Contemplar el sistema de educación federal como un espacio para todas y todos; que sea igualitario en el sentido de la posibilidad de disfrutar de idénticas oportunidades legales y reales, al tiempo que permite celebrar la diversidad y entiende las diferencias como un valor positivo que mueve a la consideración y el respeto del individuo y su singularidad.
- Garantizar a cada uno de los mexicanos el acceso a la educación superior.

- Vislumbrar el sistema de educación federal como compensatorio y que presta atención a grupos y personas que se hallan en situación de marginación o riesgo social por cualquier razón, evitando la segregación y buscando su incorporación plena a los mecanismos institucionales establecidos de manera universal.
- Impulsar desde el Poder Legislativo una verdadera reforma en materia educativa con sentido federalista en lo referente a la distribución de la función social educativa y de los servicios, tipos, niveles y modalidades educativos.
- Impedir cualquier intento universal de privatización de la educación, pues sólo aquellos que cuentan con recursos económicos podrían acceder a ella y es un derecho humano el acceso de todos a la misma; ello a través del fortalecimiento de las fuentes de financiamiento a la tarea educativa.
- Mejorar las relaciones institucionales al interior del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
- Abonar criterios técnicos y claros a la calidad educativa, pues no basta garantizarla, si no que la educación debe optimizarse, a efecto de que las personas cuenten con mejores elementos que les permitan desarrollarse integralmente y acceder a una educación de excelencia en igualdad de oportunidades.
- Revisar y realizar reformas necesarias para los planes y programas de estudio, con el objetivo de impulsar una enseñanza con contenidos de calidad y con enorme sentido de responsabilidad social, encaminados a fortalecer la interculturalidad, fomentar la cultura de la no violencia, de la legalidad y con estricto contenido ético, de cultura cívica, combate a la corrupción en todas sus formas y valores de la participación democrática, fomentar el respeto de los derechos humanos y el de los derechos de las niñas y los niños.
- Definir proyectos curriculares y programas de estudio que, sin detrimento del contenido nacional de la educación y los valores supremos de la soberanía y la democracia, permitan a las y los educandos adquirir un mejor conocimiento de la historia, la geografía, el cuidado y conservación del ambiente, el conocimiento de los valores, las costumbres, las tradiciones y demás aspectos propios del ámbito local.
- Plantear mecanismos claros que permitan que la validez oficial de estudios y la certificación de conocimientos se establezcan con apego a derecho y en pro de la educación nacional, en consonancia a la mejor práctica internacional y promover que los estudios con validez oficial en la República sean también reconocidos en el extranjero.
- Instrumentar dispositivos que faciliten y abran la oportunidad de participación social en la educación, mismos que contemplen el papel de los padres de familia y de las asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales.
- Establecer Consejos de educación y de participación social que impulsen la comunicación entre la sociedad y las autoridades educativas.
- Crear la Comisión Nacional de Evaluación del Sistema Educativo Nacional como un órgano de consulta de las autoridades educativas de la federación, Distrito Federal, estados y municipios, siendo su función primordial instrumentar un sistema integral de evaluación sobre la base de indicadores cuantitativos y cualitativos que permita una valoración y corrección metodológica de las metas y políticas educativas y mejorar así sustantivamente los logros del proceso enseñanza-aprendizaje.
- Promover el intercambio académico y la movilidad de las y los educandos y docentes desde y hacia otras instituciones educativas de todo nivel tanto del país como del extranjero.
- Enfatizar la cobertura educativa en las comunidades con mayor rezago.
- Destinar recursos necesarios para el crecimiento y mejora en la infraestructura de las instituciones públicas de educación locales, incluyendo el mantenimiento, la seguridad y la provisión de equipamiento básico y secundario a las escuelas y bibliotecas públicas.
- Desarrollar mecanismos de evaluación permanente y sistemática del sistema educativo, a fin de identificar las necesidades de servicio y mejora educativa.
- Garantizar que todas y todos los educandos de las instituciones públicas cuenten con adecuados servicios de salud.
- Garantizar en las escuelas públicas la instrumentación de modelos pedagógicos holísticos; la enseñanza bilingüe y el dominio funcional del lenguaje computacional y el fomento de la práctica de la educación física y del deporte.
- Ofrecer orientación y apoyo a los padres y madres de familia en los procesos de integración y desarrollo familiar e individual que se relacionen con el mejor aprovechamiento escolar.
- Crear y apoyar programas de servicio social que tiendan a beneficiar a la comunidad en general.
- Vigilar que la educación que impartan los particulares en planteles educativos incorporados al sistema educativo local se sujete a las normas establecidas y que ofrezcan descuentos y becas en inscripción y colegiaturas.
- Establecer con la organización sindical correspondiente las disposiciones laborales, sociales y asistenciales que regirán la relación entre los docentes y las autoridades gubernamentales.
- Definir al educador como factor positivo del cambio social y la celebración de la diversidad, promo-



tor, coordinador y agente directo del proceso educativo, a quien debe proporcionársele los medios científicos, tecnológicos, humanísticos y pedagógicos, conforme a la mejor práctica nacional e internacional, tales que le permitan su constante perfeccionamiento y realizar eficazmente su labor.

- El gasto educativo deberá incorporar en sus consideraciones la calidad y mejora del salario profesional de maestras y maestros, la formación, actualización y capacitación de los docentes, la innovación e investigación educativas, la orientación vocacional, la dotación de materiales curriculares de calidad, el otorgamiento de libros de texto para secundaria y educación media superior, los desayunos escolares, las becas, la inspección y evaluación del sistema educativo y servicios de salud.
- Implementar programas compensatorios preventivos, simultáneos y de corrección que favorezcan el adecuado desarrollo integral de las personas con necesidades educativas especiales y que faciliten su acceso al currículo de la educación básica y del nivel medio superior bajo el principio de la integración educativa, estableciendo programas para protegerlos y preservar su integridad física, psicológica y social, respetando su dignidad.
- Establecer mecanismos democráticos de representación en el SNTE, a efecto de evitar relaciones tramposas y discrecionales de poder político y fomentar la rendición de cuentas sobre las actividades del SNTE.
- Brindar actualización, capacitación, y superación profesional a los docentes.
- Rediseño institucional de la Secretaría de Educación Pública.
- Implementar programas especiales para atender a sectores indígenas y marginados.
- Avanzar en la coordinación federalista para la impartición de educación.
- Compromiso, voluntad y acuerdos entre los diferentes estratos gubernamentales.
- Adoptar una nueva visión de Estado, a través de una gran campaña nacional de carácter institucional por la educación con acciones contundentes.

Lo anterior debe verse relegado en una reforma integral a la CPEUM, a la Ley General de Educación, la Ley Orgánica de la Administración Pública, los Presupuestos de Egresos; todo ello en abono a una verdadera coordinación entre el Ejecutivo federal, los gobiernos de cada entidad federativa y los municipios, para lograr un verdadero federalismo de actuación en concordancia con sus respectivas competencias y con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables.

A través del Poder Legislativo, en especial del Senado de la República, deben impulsarse las reformas y los acuerdos necesarios para lograr una verdadera calidad

educativa; pues apoyándose en los recientes resultados que supuso el proceso de Reforma de Estado y de construcción de acuerdos, el Congreso de la Unión tiene un papel central en el empeño de avanzar en la modernización educativa, aquí y ahora, sin dilación, para que México cuente con el marco normativo que permita una operación eficiente y eficaz de las políticas educativas que el Estado debe garantizar e impulsar.

Resulta fundamental también la intervención de los sectores comprometidos con la educación, patrones, instituciones educativas, investigadores y especialistas, observatorios ciudadanos y organismos de la sociedad civil, padres y madres de familia, magisterio y, desde luego, el Poder Legislativo.

El problema tal vez no se resuelva en el presente sexenio, pero se deben dar los pasos necesarios para que no pase una generación más de mexicanos sin que estén dadas las bases de su solución. Es menester indicar que sin educación las personas no logran concretar ni materializar un proyecto de vida pues carecen de oportunidades que les impiden competir en un mundo por demás complicado y, por ende, muchas de ellas suelen refugiarse en el narcotráfico, las adicciones, la delincuencia organizada y demás actividades ilícitas que invariablemente se reflejan en el sentir cotidiano de la sociedad.

La educación no debe observarse como una mera adecuación a estándares y recomendaciones internacionales, sino como una verdadera necesidad para el sano desarrollo de las personas en todos los ámbitos de su vida social e individual, pues es parte medular de la formación humana; constituye un elemento fundamental para su convivencia en sociedad y su desarrollo personal; por ello, es necesario que se sumen esfuerzos, que se cumpla a cabalidad lo establecido en la CPEUM y que se garantice verdaderamente el derecho de los mexicanos a recibir educación laica, gratuita y de calidad.

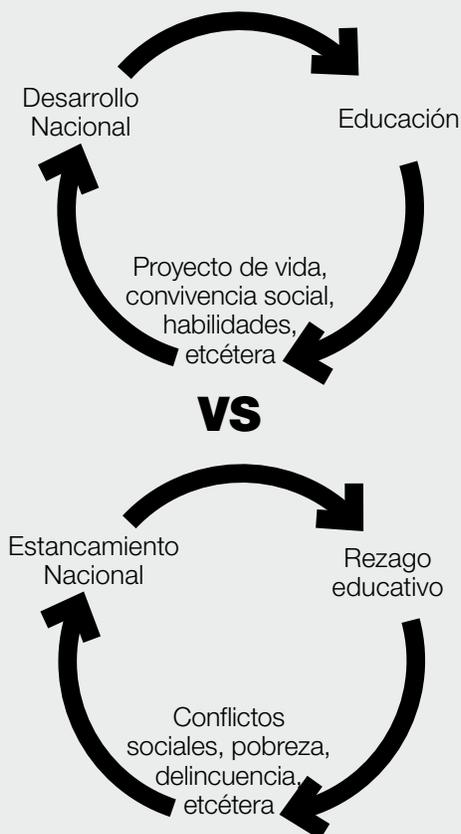
Es menester indicar también que, si bien la educación no transforma en mejor o peor persona al ciudadano, sin duda enriquece el espíritu, mejora la calidad de vida, fomenta la criticidad y científicidad y permite que los mexicanos comprendamos y superemos las ataduras que nos mantienen en silencio y dependientes de factores que impiden nuestro crecimiento como Nación.

La clave es, pues, la educación, aspiración y paradigma del mexicano para avanzar en la vida, no sólo económica, sino en lo social y en el propio ser interno del ciudadano, que se ve robustecido en su filosofía natural al estudiar con mayor profundidad una técnica, una carrera universitaria, o conocimientos que en general le proporcionen mayor calidad de vida.

Dentro del contexto de los grandes problemas nacionales, hoy queda claro y es evidente que la educación no es un problema menor, es un asunto que debe resolverse con decisiones acertadas que impidan frac-

turas en la sociedad y garanticen el acceso de toda la población a ella. Se trata de resolver un problema que afecta a más de cien millones de mexicanos, puesto que el conjunto del país de una u otra forma sufre los embates de la falta de educación del pueblo. Es tiempo de combatir los problemas que la genera, pues con la educación vamos a lograr mejores resultados sociales que subiendo las penas contra los delincuentes; vamos a tener un pueblo más culto y tendremos generaciones de mexicanos más competitivas a nivel internacional. La lucha se debe dar aquí y ahora, y debe ser un compromiso que se cumpla.

Como reflexión final, remito al título del presente texto, pues de cada uno de nosotros, en cada una de nuestras posiciones, como alumnos, docentes, legisladores, gobernantes, tenemos una enorme responsabilidad por delante para enfrentar uno de los retos más sensibles del país que ha estado por muchos años dentro de la agenda nacional sin que los gobiernos en turno hayan mostrado capacidad de acción para avanzar considerablemente en la materia; no debemos permitir que este tema se siga postergando y siga siendo presa de la simulación en los diferentes niveles gubernamentales, es tiempo de crear una reforma estructural que permita dar cauce a las demandas y necesidades sociales en pro del desarrollo de los Estados Unidos Mexicanos y virar del modelo del estancamiento nacional relacionado con el rezago educativo al sistema de la educación centrada en el alumno, en busca del círculo virtuoso del desarrollo nacional.



De cada esfuerzo depende que la educación viere su camino hacia uno más saludable y fructífero o bien, que siga siendo el mismo desafío nacional de siempre.

## Fuentes de Consulta:

- *El Censo de Población y Vivienda. Perfil Sociodemográfico de los Estados Unidos Mexicanos* (2008), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, Números publicados, Dos series, Año de la primera publicación 1997, ISBN 978-970-13-4973-1 disponible en línea en [http://www.inegi.gob.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/biblioteca/Default.asp?accion=4&UPC=702825494360](http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/biblioteca/Default.asp?accion=4&UPC=702825494360)
- *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2006* (2006), Publicado por el Gabinete de Desarrollo Humano y Social, Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, ISBN: 968-838-636-7. en línea, disponible en <http://www.objetivosdelmilenio.org.mx/>
- *Trabajos del Palacio de Minería para la Reforma del Estado, Propuestas de los Partidos Políticos* (2007), Número 3, Tomos 1 y 2, Senado de la República.
- *Informe 2006 de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo*, Apartado "Educación para el cambio" contenido en el rubro 1 Desarrollo Humano y Social, página 13. Disponible en línea en <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/pdf/2006/M013-037.pdf>
- *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Disponible en línea en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=transformacion-educativa>
- Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas de 2008. Disponible en línea en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>
- La Jornada (2007), miércoles 19 de septiembre, Sociedad y Justicia, "Recomienda OCDE privatizar la educación media y superior", nota de Karina Avilés disponible en línea en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/09/19/index.php?section=sociedad&article=046n1soc>
- La Jornada (2007), miércoles 5 de diciembre, Sociedad y Justicia, "Reprueba México examen de la OCDE sobre rendimiento escolar", nota de Karina Avilés disponible en línea en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/05/index.php?section=sociedad&article=044n1soc>
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>
- <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Home.aspx>
- [www.leyparalareformadelestado.gob.mx](http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx)
- [http://portal.unesco.org/education/es/ev.php-URL\\_ID=40299&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/education/es/ev.php-URL_ID=40299&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- <http://www.unescomezico.org/>



# La protección civil en México

## Avances y asignaturas pendientes

*Sen. Heladio Ramírez López<sup>1</sup>*

*Luis Mendoza Cruz<sup>2</sup>*

---

**1** Presidente de la Comisión de Desarrollo Rural y de la Subcomisión de Desastres Naturales del Senado de la República.

**2** Dr. En Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana; Director General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública del IBD.



## Resumen

**A** escasos ocho años de haber adquirido carta de naturalización en nuestro orden jurídico la protección civil, con la emisión formal de la ley general en la materia y con ello haberse insertado expresamente dentro de las políticas públicas, resulta pertinente ensayar un balance de los principales logros obtenidos a partir de su institucionalización, de las limitaciones y obstáculos que sobre la marcha siguen enfrentado una y otra para el logro cabal de los objetivos que explícitamente se siguen, así como de las múltiples asignaturas pendientes que prevalecen en este campo de indudable actualidad.

Este es precisamente el propósito del presente artículo. Su conclusión principal va en el sentido de que, si como se pretende, la protección civil ha de formar parte nodal de la agenda pública en el campo de lo social será imprescindible, en primer término, someter el actual ordenamiento en la materia a una profunda revisión y análisis de sus orientaciones y contenidos para, eventualmente, promover las reformas requeridas. Por un lado, para subsanar ciertas lagunas y omisiones con las que surgió a la luz pública y, por otro, para adecuarlo a la dinámica propia del cambio acelerado que se registra en este terreno a escala global, regional, nacional y local.

Se parte para ello de un breve recuento de lo que han representado en los últimos años para la humanidad o para amplias porciones de ella, las diferentes catástrofes a las que se ha visto expuesta como producto de fenómenos naturales o de origen antropogénico y de los riesgos y calamidades que ensombrecen el horizonte si la mezquindad y el uso irracional de la ciencia y la tecnología se imponen sobre la cooperación internacional y las legítimas aspiraciones a una creciente calidad de vida en armonía con el entorno.

En apartados subsecuentes se exponen sucintamente para nuestro país los principales antecedentes y hechos que fueron generando una conciencia cada vez mayor para dejar de supeditar las medidas de protección civil al mero voluntarismo y espontaneidad sociales, sometiéndolas a la acción concertada de gobierno y sociedad que habrían de dar lugar a una incipiente cultura en materia de protección civil y a la conceptualización de ésta como un sistema de coparticipación entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad, a un marco jurídico novedoso para su momento que, sin embargo, empieza a ser rebasado al igual que la política pública que de él ha derivado, así como para la atención atingente e integral de los efectos económicos y sociales que está generando la recurrencia cada vez mayor de fenómenos de origen natural o antropogénico en nuestro país.



**{ ... es sin duda el fenómeno del calentamiento global con su correlato de cambio climático el que pone a la humanidad ante un horizonte sombrío... }**

## El entorno mundial

Más allá de las fronteras entre países y regiones, se registran desde hace ya muchos años inevitables interacciones de fenómenos naturales u originados por el hombre, que se traducen en riesgos potenciales o situaciones catastróficas que afectan a grandes porciones de la humanidad, como también acontece con otro tipo de procesos económicos, políticos y sociales, indisolublemente interrelacionados.

Se trata de tendencias al parecer irreversibles ante las que muchas de las medidas que se han concertado, gracias a iniciativas de algunos organismos internacionales, han sido insuficientes o tardías, cuando no abiertamente soslayadas o desacatadas, siendo el caso más emblemático el del Protocolo de Kyoto, confeccionado para comprometer a los países a la reducción de emisiones de efecto invernadero en plazos perentorios que, por un lado, muestra solo tímidos avances en sus metas y, por otro, un abierto o velado rechazo de algunos de los países que producen los mayores volúmenes de esas emisiones.

En efecto, es sin duda el fenómeno del calentamiento global con su correlato de cambio climático el que pone a la humanidad ante un horizonte sombrío (ONU, 2008), a la luz de los efectos nocivos y devastadores que incluso ya en la actualidad está provocando y que se traducen en serios desajustes en el balance de los ecosistemas y su productividad, que merman la base de recursos y la actividad productiva como resultado de la recurrencia cada vez mayor y más intensa de los huracanes, ciclones o tornados, con consecuencias calamitosas para la vida humana de amplios sectores poblacionales.

Estos ya provocan no sólo pérdida de vidas, de patrimonios y devastación de la actividad productiva sino también, derivado de ello, incremento de hambrunas, migraciones masivas de contingentes cada vez mayores, xenofobia y rechazo social creciente. La perspectiva de ello es a la agudización de esos y otros problemas, pues las fallas en la disminución de los gases precursores del efecto invernadero amenazan con la aceleración del calentamiento terrestre hasta en cinco grados adicionales, lo que derretiría los glaciares de los polos, elevaría el nivel de los océanos y afectaría a millones de seres humanos asentados en los márgenes costeros.

### El Contexto Global

**Fenómenos naturales y antropogénicos que ponen a la humanidad ante escenarios de riesgo.**

- **El Calentamiento global y el consecuente cambio climático provocan ya en la actualidad:**
  - Trastornos en el equilibrio y la productividad de los ecosistemas.
  - Intensificación en huracanes y ciclones, con efectos graves en inundaciones, pérdida de vidas, crisis alimentarias (Katrina en Estados Unidos, ciclones en Myanmar y países del Océano Índico).
- **La acción humana podría agravarlos por la emisión de gases de efecto invernadero. Sus posibles efectos:**
  - Derretimiento de glaciares con elevación de nivel de océanos.
  - Cambios drásticos en el nivel de precipitaciones pluviales.
- **Se conjugan con fenómenos geológicos: tsunamis, maremotos, sismos (terremoto en China, maremoto en el Océano Índico).**
- **Efecto de unos y otros: cientos de miles de muertos y devastación de la economía. Los estragos más agudos entre los grupos pobres y otros sectores vulnerables.**

El previsible aumento de temperatura acelerará el comportamiento en las precipitaciones pluviales, los incendios forestales y el derrame de ríos, lagos y otros cuerpos de agua, que de hecho ya se presentan con severas repercusiones para todos, pero en especial para los grupos sociales más frágiles y vulnerables, los amplios grupos en pobreza extrema y condiciones de vida adversas (Calentamiento Global Cambio Climático, 2007) como ha quedado documentado con fenómenos hidrometeorológicos como los que golpearon a Nueva Orleans en Estados Unidos y a Myanmar y otros países circundantes del Océano Índico, así como otros más recientes como los huracanes Gilbert y Ike que devastaron porciones importantes del territorio de Haití y Cuba. Combinados con esos desastres, han incidido otros de origen geológico como los tsunamis, maremotos y sismos que han sacudido a naciones de aquella misma región y a China más recientemente, contabilizándose por esas causas las pérdidas humanas en cientos de miles de personas y, confirmándose con ello, las esti-

maciones de la Organización de las Naciones Unidas sobre las cifras de personas pobres en estado de alta vulnerabilidad expuesta a diferentes desastres: 119 millones a ciclones tropicales, 196 a inundaciones, 220 a sequías y 113 millones a terremotos.

### Posibles Impactos Futuros

- Aumento en el nivel del mar de 18 y 59 cm.
- Aumento en ondas de calor, inundaciones y sequías.
- Disminución en los rendimientos agrícolas regionales.
- Aumento de plagas.
- Disminución en la disponibilidad de agua.
- Aumento en enfermedades: malaria, dengue.
- No adaptación de los ecosistemas al cambio.

#### Efectos Potenciales para México

- Cambio Ambiental Global afecta severamente a México y sobre todo a tierras de temporal de maíz.
- Mujeres, niños, ancianos, indígenas y otros grupos vulnerables expuestos a riesgos y desastres por su identidad y sus representaciones sociales.

2



**... en México las devastaciones causadas por fenómenos naturales han devenido más recurrentes, dañinas y extensivas ...**

## Las repercusiones en nuestro país

Igualmente en México las devastaciones causadas por fenómenos naturales han devenido más recurrentes, dañinas y extensivas a gran parte del territorio. Fenómenos que hasta hace poco se percibían de cierta forma regulares como de "El Niño", han variado en energía por el cambio climático global, afectado el entorno natural, provocado desplomes en producción y productividad en la pesca, la agricultura o la ganadería.

La incidencia de huracanes, heladas o tormentas, sismos o accidentes industriales, que igual impactan en las ciudades o en el campo, que afectan y desmadejan el tejido social de comunidades y poblados, se ha dado con frecuencia cada vez mayor, como se constata con cifras oficiales recientes que hablan de la ocurrencia de más de cuarenta frentes fríos en el año, de lluvias torrenciales que desbordan sistemas hidrológicos en varias entidades, y de sus inevitables secuelas en la actividad urbana, las industrias, la ganadería y la agricultura; de sequías e incendios forestales que sacuden sobre todo al norte del país y que se extienden a lapsos que llegan a durar más de cuatro meses; o bien, los huracanes que se centran con mayor énfasis en las zonas costeras al inicio del verano tanto del lado del Pacífico como por el Atlántico, alcanzando algunos de los 12 que, en promedio, se padecen anualmente, verdaderas situaciones calamitosas que llegan a arrasar la de por sí incipiente actividad piscícola nacional.



Las pérdidas que todo ello provoca afectan a la población en su conjunto, en las zonas y regiones donde suceden las emergencias o desastres, pero sin duda son los pequeños productores, los ejidatarios y campesinos, quienes más lo resienten en su economía y nivel de vida por la pérdida de cosechas, de hatos de ganado, y de la actividad forestal y pesquera, sin posibilidad de recuperar en parte, al menos, algo de sus mermas, dada su incapacidad de contratar seguros catastróficos y la insuficiencia de apoyos oficiales para la prevención y recuperación de las condiciones anteriores a las hecatombes.

En los últimos 12 años, los registros (SIAP, 2008) dan cuenta de la presencia de cerca de 400 contingencias como sequías, ciclones, huracanes e inundaciones que afectaron al sector rural, así como de su incremento en intensidad y cobertura y del hecho de que, debido al cambio en las condiciones climáticas, se pierden en promedio 2 millones de hectáreas al año, especialmente de temporal, lo que afecta sobre todo a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios

que, a diferencia de muchos medianos y grandes, no tienen posibilidad de tomar medidas preventivas, mediante la contratación de seguros para la mitigación de sus pérdidas.

De hecho, la cultura de la prevención contra riesgos catastróficos apenas comienza en México, pues si acaso están aseguradas total o parcialmente un 10% de las 21 millones de hectáreas que anualmente se cultivan con diferentes productos (Sagarpa, 2006). Dichos aseguramientos se concentran en estados del norte y noroeste del país, donde gran parte de los productores disponen de recursos para hacerlo. Es un hecho también que aunque gradualmente han aumentado los fondos oficiales para apoyar a los pequeños productores a enfrentar estas catástrofes, siguen siendo notoriamente insuficientes, dejando incumplido uno de los principales fines del Programa de Atención a Contingencias Climatológicas: el apoyo "...a los productores rurales de bajos ingresos

**Riesgos y Desastres Naturales en México**

**Han devenido en mayor intensidad y recurrencia**

- Algunos anteriormente considerados regulares como "El Niño" se intensifican, tornándose más violentos y destructivos.
- Proliferan en varias regiones y estaciones, en campos y ciudades, sequías e incendios forestales; huracanes, heladas, tormentas tropicales.
- Datos recientes del Centro Nacional para la Prevención de Desastres (Cenapred) y Comisión Nacional del Agua (Conagua) confirman:
  - Que prácticamente todas las costas están expuestas a huracanes o ciclones.
  - Al menos 12 ciclones por el Golfo de México o por el Océano Pacífico.
- Sagarpa da cuenta de aumento en número y duración de los incendios forestales.
- Se presentan también por errores humanos, negligencia o ilícitos: derrames de sustancias y solventes, sabotajes a instalaciones.
- Y, siempre potencialmente, temblores, fisuras terrestres o desgajamiento de cerros.

3

que no cuenten con algún tipo de aseguramiento público o privado, y que realicen preponderantemente actividades agrícolas de temporal, pecuarias, acuícolas y pesqueras, afectados por contingencias climatológicas..."; programa cuyo origen se remite a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Así mismo, y como lo han documentado el Centro Nacional de Prevención de Desastres y el Servicio Meteorológico Nacional, prácticamente a lo largo de todas las costas del país se enfrenta algún tipo de fragilidad por huracanes o ciclones que ponen a prueba la infraestructura productiva y social, evidenciando el caos urbano por los asentamientos, infraestructura o viviendas que se permitieron o solaparon en lugares indebidos; situaciones de indolencia o una falta de aprendizaje para evitar que muchos fenómenos naturales desemboquen en situaciones catastróficas como lo hicieron en estos últimos años la depresión tropical *Paul* con secuelas graves de inundaciones en muchos campos agrícolas, con importantes pérdidas reportadas en cosechas de maíz y frijol; el huracán *Dean* en Campeche, con daños por más de 100 mil hectáreas de diferentes cultivos e incalculables pérdidas de animales domésticos; el desgajamiento de cerros en Puebla, con su secuela de inundaciones, destrucción de viviendas y pérdidas en la agricultura y la ganadería, o más recientemente situaciones calamitosas en Tabasco que vio dislocada la mayor parte de su economía por el desbordamiento de ríos y las inundaciones en buena parte del estado.

Asimismo, graves secuelas de destrucción en Chiapas, Tamaulipas, Zacatecas y Veracruz, que reflejan marcadas ineficiencias en los sistemas de alerta temprana, en el Sistema Nacional de Protección Civil y en los sistemas estatales; la lentitud y burocratismo para ofrecer apoyos inmediatos o para coadyuvar en la reparación de daños; falencias notorias en la comunicación para informar respecto a cuáles, cuántos y en qué forma se resarcen los perjuicios; descoordinación en los sistemas de recopilación y canalización de las ayudas de parte de la sociedad, por la discrecionalidad y falta de transparencia con los que aquellos llegan en ocasiones a otorgarse o condicionarse, provocando irritación y reclamos justificados de parte de grupos afectados de la ciudad y del campo.

**Riesgos y Desastres Naturales en México**

**Su intensidad y recurrencia ponen en evidencia:**

- La permisividad en la construcción de vivienda, infraestructura productiva y asentamientos en lugares indebidos.
- Indolencia o falta de aprendizaje para evitar que muchos fenómenos devengan en desastres.
- Insuficiencia o inoperancia de esquemas existentes para enfrentarlos.

Algunos de los riesgos y desastres más recientes

Año 2007 Depresión tropical <i>Paul</i> Huracán <i>Dean</i>	Año 2008 Desbordamientos en Sistemas hidrológicos: Tabasco, Veracruz, Chiapas, Tamaulipas, Zacatecas y Oaxaca
-------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Estragos Calamitosos en:  
Inundaciones, pérdida de vidas, de muchos cultivos en cientos de miles de hectáreas, en vivienda, infraestructura y de infinidad de animales domésticos.

4

## Los primeros diseños de una política de protección civil

Pese a que México ha estado expuesto a una diversidad de desastres naturales por las fallas geológicas que presenta su territorio y por su ubicación geográfica en el hemisferio, la cultura de protección civil es todavía muy reciente y, de hecho, no ha permeado aún a los diferentes grupos y sectores sociales. El fatalismo, la solidaridad social, la espontaneidad o la improvisación, fueron las actitudes predominantes que prevalecieron hasta finales de la década de los 70 de la pasada centuria ante las emergencias y desgracias a las que no éramos ajenos: lluvias torrenciales, inundaciones, grandes pérdidas humanas y para la economía; hundimiento de porciones territoriales por fallas geológicas o por actividad volcánica, sismos y erupciones, que de una u otra forma lograron sortearse o soslayarse en sus consecuencias, sin serias repercusiones sociales. En el fondo de ello prevalecía la fragilidad organizativa de la sociedad civil y la inexistencia de políticas por un deficiente diseño institucional.

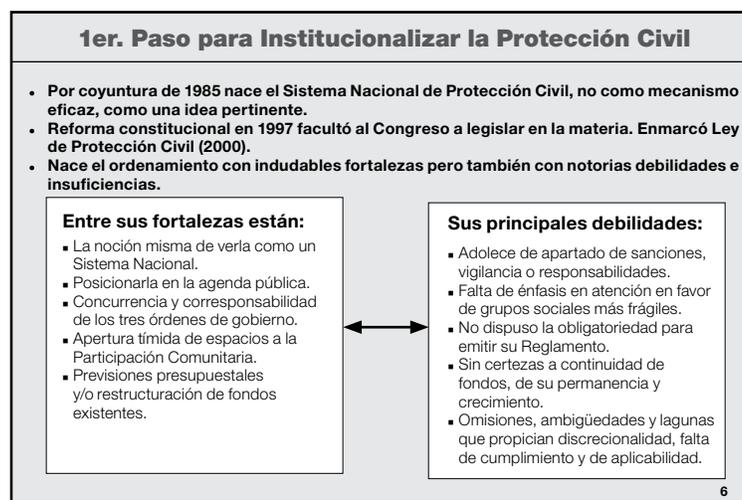
Ello cambió de manera drástica desde mediados de los 80 y principios de los 90 como resultado de la ocurrencia de fenómenos naturales desconocidos, no tanto por su origen como por el potencial devastador que entrañaron, con daños de magnitudes insospechadas hasta entonces y, al mismo tiempo, por una súbita toma de conciencia del propio potencial organizativo de vastos sectores de la sociedad y de la inexistencia o insuficiencia de cauces gubernamentales para canalizar esa energía en beneficio de las víctimas de los diferentes desastres ocurridos en el decenio. No sólo el terremoto que asoló a la Ciudad de México y zonas circunvecinas en 1985, causante de miles de víctimas y de daños incalculables en equipamientos e infraestructuras, sino también algunos otros acaecidos con antelación o posterioridad a ese evento (Bitrán, 2001); de ellos, los más paradigmáticos son el estallido de depósitos de gas en San Juanico, Estado de México; la erupción del Volcán Chichonal en Chiapas y la explosión de gases acumulados en tramos extensos del alcantarillado en Guadalajara.

Confusión y mezcla de sentimientos de indefensión e indignación, de impotencia y de heroísmo individual o colectivo, de fragilidad y potencial organizativos, de lentitud y falta de respuestas institucionales derivados de esos hechos, fueron germen sin duda para que gradualmente se fuera acuñando la idea de la necesidad de emprender acciones concertadas y deliberadas de protección civil que, sin prescindir de valores que les son consustanciales como la solidaridad y ayuda mutua, fueran más allá del mero voluntarismo para insertarse de lleno en el campo de las políticas de gobierno. Fue a partir de entonces que se tomó más conciencia de la necesidad de ir instaurando y perfeccionando mecanismos de prevención y atención de emergencias para, dentro de lo posible, prevenir las pérdidas humanas y económicas o, en su caso, para reducir o mitigar los efectos más dañinos

de fenómenos naturales o de origen antropogénico. Más valiosa fue sin embargo la idea y el esquema de su creación que su propia efectividad, en parte por haber sido producto de la coyuntura posterior a dichos sismos, pero también por haber derivado de una disposición administrativa sin sustento jurídico alguno que le respaldase.



Aún así, la protección civil, como parte de las políticas, buscó institucionalizarse. Primero facultando constitucionalmente al Congreso para legislar en la materia, y con base en ese empoderamiento, la emisión en el 2000 de la vigente Ley General de Protección Civil. En ella, al menos conceptualmente, se le define y precisa como una atribución concurrente de los tres órdenes de gobierno; la participación de la sociedad como ingrediente importante en la materia; y se perfilan ciertas previsiones financieras y presupuestales para el soporte de las tareas inherentes a partir del rediseño de algunos mecanismos ya existentes para entonces.



Sin embargo el ordenamiento adoleció, desde su aprobación, de ciertas debilidades: no contempló algún rubro especial sobre sanciones por incumplimiento de responsabilidades de los servidores públicos integrantes del Sistema Nacional, por extralimitación en sus funcio-

nes, por discrecionalidad o negligencia en su aplicación; omitió de manera explícita medidas o principios de discriminación positiva en favor de grupos y sectores más vulnerables, como pueden serlo los campesinos y pequeños productores del medio rural que ante los desastres pierden no sólo sus cosechas sino aún la esperanza de recuperar al menos las condiciones anteriores a la ocurrencia de los fenómenos que los provocan; fenómenos naturales o de otra índole que se traducen en pérdida de vidas, devastación de la actividad productiva y rupturas graves del tejido social en grupos y comunidades indígenas y campesinas que resultan sin duda los más vulnerables entre los vulnerables.

Surgió también la Ley General Protección Social, con ciertas lagunas y opacidades que propician o encubren discrecionalidad, en particular en lo relativo a las certidumbres y seguridades sobre los montos de recursos federales y estatales para el financiamiento de la actividad en sus vertientes preventiva y correctiva, y con ambigüedades en cuanto a las condicionantes para acceder a los apoyos, tanto en la fase provisoria como en la de recuperación en torno a las emergencias y los desastres, independientemente de su origen; falta de claridad sobre las formas y mecanismos para la incorporación de la participación comunitaria, y respecto a la interacción de esa con otras políticas públicas o para propiciar la corresponsabilidad de los medios de comunicación. A pesar de que desde su promulgación ha tenido varias reformas, algunas de esas omisiones u opacidades continúan en parte también porque jamás se dispuso para ese ordenamiento el reglamento respectivo que hubiera al menos amortiguado algunas de sus falencias.

### ¿Un nuevo ordenamiento en protección civil o una reforma integral?

Las reformas promovidas hasta hoy al ordenamiento que, como se señalaba han sido insuficientes, son síntoma claro de que tal como se encuentra confeccionado no es lo suficientemente efectivo para el cumplimiento de los fines que se propone ni para que en él logre sustentarse una política de Estado, como lo amerita este campo de la protección civil.

De hecho, en los dos últimos años, se han multiplicado por parte de los gobiernos estatales y municipales las quejas y reclamos por la lentitud y obstáculos que encuentran a su paso no sólo para disponer de los recursos que supuestamente se prevén para la prevención de los desastres y sus consecuencias, sino incluso para que lleguen a emitirse las declaratorias una vez ocurridos y, sobre todo, para acceder de manera expedita a otro tipo de recursos que se canalizan con el fin de restituir las condiciones que

prevalecían con antelación a la ocurrencia de los fenómenos naturales que les afectan.

De ello hay plena conciencia tanto en el Ejecutivo quien formalmente es el que encabeza la presidencia del Sistema Nacional de Protección Civil a través de la Secretaría de Gobernación, que funge como Secretario Ejecutivo y de la Coordinación General de protección Civil, en su papel de Secretario Técnico, pero también en el Poder Legislativo, señaladamente en la Cámara de Senadores, donde casi desde el principio de esta Legislatura se conformó al interior de la Comisión de Desarrollo Rural una Subcomisión de Desastres Naturales. De la preocupación pública por estos temas da cuenta el hecho de que dentro de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), existe una Comisión de Protección Civil.

Por vías diferentes, pero siempre en la búsqueda de dotar al Sistema Nacional de mayor eficacia y eficiencia, desde esos tres ámbitos se han emprendido acciones diversas y, sobre todo, intercambios para consensar una agenda con temáticas específicas, de donde ha derivado un acuerdo implícito en el sentido de que la parte correspondiente a la concepción del Sistema Nacional es la adecuada en el actual ordenamiento, lo mismo en sus propósitos que en la corresponsabilidad que ya se contempla de parte de los tres órdenes de gobierno, lo cual haría innecesaria su sustitución por uno nuevo; pero también conciencia de que lo imperativo, más aún en la perspectiva de que pudiera fortalecerse en lo inmediato dicho Sistema, es someter la ley vigente a una profunda revisión para emprender las reformas estructurales que requiere, que subsanen lagunas y opacidades, adicionar temáticas que en su momento se soslayaron o que se incluyeron sin la suficiente fuerza y, en general, para dotarle de mayor operatividad y funcionalidad.



Los integrantes de la Subcomisión creada ex profeso en el Senado se abocaron desde un primer momento a diversas tareas urgentes: el análisis exhaustivo del ordenamiento actual, la visita a diversas entidades para evaluar *in situ* la operación del Sistema a la ocurrencia de los desastres, la implementación de las diferentes

medidas que contempla y la forma en que fluyen los fondos para su atención. Asimismo, organizaron reuniones regionales con los responsables de operar los sistemas estatales, que son parte integrante del Sistema Nacional. Todo ello en acatamiento del mandato que se le dio a dicha Subcomisión según acuerdo de la Junta de Coordinación Política que le señaló como tarea expresa la de *“...vigilar y evaluar la acción gubernamental y las demandas y urgencias de las comunidades en materia de prevención y atención de los efectos y daños causados por todo tipo de fenómenos naturales y las contingencias ambientales...”* (Senado, 2006); reuniones a las que invariablemente se convocó también a los servidores públicos del gobierno federal que norman y operan el Sistema, así como a aquellos otros que dentro de él tienen tareas muy específicas según sus áreas de competencia y procedencia.

Fue ese espacio de intercambio entre representantes de los tres órdenes de gobierno y de los poderes Ejecutivo y Legislativo lo que permitió ir delineando una agenda para la reforma integral de la Ley General de Protección Civil: las grandes temáticas que debieran incorporarse o ser reforzadas, de donde derivaron especificidades en algunos asuntos que lo ameritaban, o la necesidad en otras ocasiones de reforzar y enriquecer algunos de los contenidos ya contemplados en la Ley.

Lo más significativo de todos esos encuentros fue que, por encima de algunos justos reclamos y demandas de los diferentes participantes, prevalecieron sobre todo actitudes constructivas y un espíritu propositivo que permitieron avanzar en la búsqueda de soluciones compartidas. Se trató sin duda de un ejercicio emblemático de cooperación y voluntad conjunta en la búsqueda de soluciones en este tema que, sin duda, está llamado a seguir ocupando un lugar central en el marco de las políticas públicas. Una política en constante mejora continua que habrá de partir de la necesaria actualización y modernización del marco jurídico que lo sustenta.

## **Acuerdos y coincidencias para la reforma integral de la protección civil**

Fueron múltiples y diversas las ideas externadas en torno a la protección civil de parte de los diferentes actores participantes, tanto en las reuniones de trabajo convocadas por la Comisión como en los encuentros de sus integrantes en las visitas de trabajo a los lugares colapsados. A continuación se señalan de manera enunciativa las grandes temáticas que se decidió debieran ser parte integral de la reforma jurídica de las que, como se señalaba, habrían de derivar temáticas mucho más particulares.

- Su consideración como una política de Estado, central en la agenda pública para los tres niveles de gobierno.

- La reconversión de la Coordinación General de Protección Civil en un organismo público con autonomía técnica y operativa, y con la fuerza suficiente para llevar a cabo eficaz y eficientemente la realización de sus funciones.
- Que la Ley General dé marco para una política pública de largo plazo (25 años).
- Revisión y fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil (el Sinaproc) y del Consejo Nacional de Protección Civil.
- El fortalecimiento del Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred) y una mayor vinculación con el Servicio Meteorológico Nacional.
- Estrechar coordinación con la Comisión Nacional del Agua y con el Programa de Atención a Contingencias Climatológicas.
- Profesionalización de la Protección civil mediante el Servicio Civil; el impulso a procesos de habilitación y certificación y el fortalecimiento de la investigación científica y tecnológica.
- La incorporación de un apartado sobre vigilancia y sanciones que precise y delimite responsabilidades para los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil en sus diferentes niveles y la incorporación de sanciones administrativas, civiles y penales, en su caso, y de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
- El emplazamiento para la confección y publicación del reglamento de la ley una vez aprobada la reforma, así como de las principales normas técnicas y de los manuales.
- Fortalecer la vinculación de protección civil con la educación; sensibilización social y participación comunitaria y reforzamiento de su inclusión en contenidos de libros de texto, en las currícula en niveles medio y superior para apuntalar una cultura de protección civil mediante la mayor utilización e interacción con los medios masivos de comunicación.
- Estrechar la protección civil con otras políticas públicas: prácticas de aseguramiento de vidas, enseres, cosechas; con Sedesol en materias propias de asentamientos, reservas territoriales, vivienda y emergencias urbanas; con las Fuerzas Armadas, Cruz Roja, Cuerpo de Bomberos, Rescatistas y otros grupos organizados y especializados.
- Asignación de mayores recursos presupuestales en los tres niveles de gobierno, asegurando fondeo permanente y de recursos crecientes, redefiniendo fuentes de financiamiento y considerando posibles fuentes alternas de financiamiento en los estados, así como la posible etiquetación para los estados y municipios de los diferentes fondos y recursos que se les transfieran para ese fin.

Fueron estos, entre otros, los temas que a la postre habrían de quedar plasmados en la iniciativa surgida de todos estos esfuerzos que se desplegaron en la Subco-





misión de Desastres Naturales del Senado, y que se agruparon en la propuesta de adición de seis nuevos capítulos al ordenamiento vigente, así como en la reforma y enriquecimiento de buena parte del articulado original.

<b>Líneas Generales para la Reforma Integral</b>	<b>Los Propósitos de la Reforma Integral</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>El intercambio entre responsables federales, estatales, expertos y legisladores, sugiere necesidad de esa reforma.</b></li> <li>• <b>Surgen temáticas generales, recurrentes y coincidentes:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Hacer de la protección civil una política de Estado en los tres niveles de gobierno.</li> <li>■ Revisión y fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil (el Sinaproc) y del Consejo Nacional de Protección Civil.</li> <li>■ Profesionalización de la Protección Civil.</li> <li>■ Incorporar un apartado sobre vigilancia y sanciones.</li> <li>■ Fortalecer vinculación de protección civil con la educación: sensibilización social y participación comunitaria.</li> <li>■ Estrechamiento mayor de la protección civil con otras políticas públicas.</li> <li>■ Asignación de más recursos presupuestales en los tres niveles de gobierno.</li> </ul> </li> </ul> <p style="text-align: right;">8</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevar a rango de órgano administrativo desconcentrado del Estado a la Coordinación General de Protección Civil.</li> <li>• Propiciar en la legislaciones locales y en las estructuras administrativas estatales, una jerarquía de la protección civil acorde a su importancia.</li> <li>• Agilizar, efficientar y asegurar transparencia al Sistema Nacional de Protección Civil.</li> <li>• Dotar de mayor eficacia y eficiencia a la protección civil en sus vertientes preventiva y de recuperación.</li> <li>• Agilizar las declaratorias de emergencia y de desastres.</li> <li>• Evitar discrecionalidad y acceso condicionado a los recursos que se le destinan. <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Transparencia y rendición de cuentas.</b></li> <li>■ <b>Asegurar permanencia y crecimiento progresivo de los recursos que se le destinan.</b></li> </ul> </li> <li>• Dar certidumbre en los apoyos a campesinos, pequeños productores y otros grupos vulnerables ante las emergencias y desastres.</li> </ul> <p style="text-align: right;">1</p>

De su pertinencia habla el hecho de que la misma haya sido suscrita no únicamente por los senadores integrantes de dicha Subcomisión sino por muchos otros de diferentes fuerzas parlamentarias que, por igual, coincidieron en la necesidad de actualizar y modernizar la protección civil para posicionarla en la agenda pública de los tres órdenes de gobierno, como una política de Estado capaz de responder a los desafíos que actualmente enfrenta.

## Referencias

- ONU, 2008. Centro de Información. México, Cuba, República Dominicana.  
[http://www.cinu.org.mx/temas/des\\_sost/camclim.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost/camclim.htm)
- Calentamiento Global Cambio Climático 2007  
<http://www.cambioclimaticoglobal.com/introduc.html>
- SIAP, 2008. Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera. SAGARPA.
- Sagarpa, 2006. Programa de Atención a Contingencias Climatológicas.  
 Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- Bitrán, Bitrán Daniel, 2001. Características del Impacto Socioeconómico de los principales desastres ocurridos en México en el período 1980-1991. Segob, Cenapred. México. ISBN: 970-628-591-1. [http://www.proteccioncivil.gob.mx/upload/Publicaciones/ised\\_80\\_89.pdf](http://www.proteccioncivil.gob.mx/upload/Publicaciones/ised_80_89.pdf)
- Ley General de Protección Civil.
- Senado, 2006. Acuerdo de la Junta de Coordinación Política para la creación de la Subcomisión de Desastres Naturales



# Perspectivas de las acciones colectivas

Raquel Noyola Zarco\*

## Progreso de las acciones que permiten el libre acceso a la justicia

La década de los sesenta se caracterizó por los grandes movimientos de protesta de masas y acciones colectivas, tal es el caso de la Universidad de Berkeley y después en todo Estados Unidos, los estudiantes protestaban contra actos de la autoridad que consideraban arbitrarios. Luego entonces, el movimiento por la libertad de expresión forjó un espacio personal y físico dentro del cual poder “hacer lo suyo” era el sustantivo colectivo de la época, trascendiendo más allá del ámbito universitario y generando una nueva legislación que tutela los derechos civiles y políticos.

El actual contraste social en México surge con la generación de estructuras de carácter público, cuasi público y privado y su intervención en las políticas públicas, dando una nueva forma de coordinación gubernamental derivada de la alternancia en el poder como contrapeso.

Así, el terreno político se vio envuelto por diferentes corrientes de clases medias y altas urbanas por la democratización que cuestionaron el monopolio del ejercicio de gobierno por parte del partido oficial, y combinaron la lucha electoral con formas de protesta civil.

Ante la necesidad de construir nuevas reglas para una mejor convivencia entre ciudadanos, se han presentado ante el Congreso General propuestas de modificación a nuestro ordenamiento legal primario para la protección de garantías de carácter social y sobre los efectos de las sentencias de amparo, es decir, una adición al artículo 17 constitucional para proteger los derechos colectivos y se transforme el principio de relatividad de las sentencias; en resumen, se trata de definir una nueva categoría de

derechos, enfocándose principalmente al derecho de los consumidores, ambientales, entre otros.

En ese sentido y dado nuestro sistema político plural, se dice que los grupos empresariales, cabilderos, grupos de interés o grupos de presión estarán reacios a impedir la modificación del citado precepto constitucional que pretende proteger los derechos colectivos de los mexicanos de los monopolios, generando un mercado competitivo.

Como se puede observar, el tema en comento revisa tres hipótesis principales consideradas vulneradas en el ámbito de aplicación y efectos que son el económico, el social y el jurídico. Ahora bien, los intereses comunes son llamados por la doctrina jurídica difusos, cuyo objeto es generar obligaciones al Estado para con la sociedad. Actualmente, el Estado, al no contar constitucionalmente con la tutela de dichos derechos, nos proporciona dos vías, la jurisdiccional con la interposición de demandas y la administrativa, a través de órganos de la administración pública.

Otras concepciones refieren los derechos difusos como colectivos e individuales de incidencia colectiva y de intereses individuales homogéneos; en resumen, estas acciones regulan las relaciones entre los particulares asumiendo la existencia de intereses afines entre individuos y procedimientos para su defensa común, su carácter es transindividual e indivisible (no es un derecho individual, existe como una entidad distinta a cualquier individuo o grupo de individuos, pero que trasciende en lo particular sin ser la suma de derechos individuales, como lo son los bienes públicos).

\* Lic. en Derecho; directora de Estudios Legislativos: Política y Estado, IBD.

Por ello, es menester precisar que los derechos colectivos son considerados como aquellos que pertenecen a los pueblos para ser protegidos de los ataques a sus intereses e identidad como grupo; y las acciones colectivas son aquellas que promueve un representante (legitimación colectiva), para proteger el derecho que pertenece a un grupo de personas sujetas a una sentencia que obliga o concede derechos como un todo. En resumen, los primeros son los derechos tutelados por el Estado, y las segundas, la forma de solicitar se cumpla con dicha protección y de proceder su defensa.

## Referencias de derecho comparado

**Estados Unidos.** Definitivamente es el gran referente de estos derechos conocidos como *class actions*, que permiten litigios colectivos en todo tipo de materias como accidentes, responsabilidad por productos, competencia económica, derechos de autor, propiedad industrial, derechos de accionistas, entre otros.

Pertenecen a un cierto grupo de personas que se encuentran en una situación similar para que puedan ejercitar acción como parte actora. La acción que se ejercita por el actor no busca como efecto único garantizar su propio interés personal sino también la de los otros miembros del grupo que se encuentran en la misma situación.

El origen de la acción colectiva se remonta a las Cortes de Equidad del Reino Unido, y esta acción era propia de todas aquellas personas que fueran afectadas por un decreto cuando su número hacía imposible citarlas simultáneamente. Las acciones de clase están reguladas principalmente por las denominadas Reglas Federales de Procedimiento Civil, en particular las reglas 23, 23.1 y 23.2.

**Comunidad Europea.** El Parlamento Europeo emitió una resolución el 13 de marzo de 1987 sobre la compensación a consumidores y la resolución del Consejo del 25 de junio del mismo año sobre el acceso de los consumidores a la justicia; al respecto, el procesalista Almagro Nosete formula una propuesta directiva comunitaria que regule los elementos comunes necesarios para que cada uno de los miembros de la Comunidad Europea establezcan la posibilidad de acceso a los consumidores ante sus propias jurisdicciones, por medio de acciones colectivas y de grupo, que puedan ser ejercidas por las asociaciones u organizaciones de consumidores con personalidad jurídica, generando con ello la legitimación procesal activa.

**Brasil.** El primero de marzo de 1991 entró en vigor el Código de Defensa del Consumidor en Brasil. Dicho dispositivo legal recoge las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas y las directivas de la Comunidad Económica Europea, siendo su rasgo principal la sistematización de las normas nacionales sobre relaciones de consumo. En la parte procesal se hace la diferenciación de las acciones individuales de las colectivas. Estas últimas tienen como característica ser resarcitorias de los daños individualmente sufridos por los con-

sumidores o las víctimas de los productos o servicios, marcando claramente una traslación de las *class actions for damages* del sistema de *common law*.

Por lo que respecta a la reparación de daños individuales, la prolongación de cosa juzgada a terceros prevé favorecer las acciones personales y nunca perjudicarlas en caso de considerarse fundada la demanda. Es menester hacer hincapié que son los pioneros en las acciones colectivas en el sistema de derecho civil.

Aun cuando las acciones colectivas fueron creadas en Brasil solamente para facilitar el acceso a la justicia, la categoría de derechos indivisibles puede también entenderse dentro del espíritu de la Regla Federal norteamericana 23(b) (1) (A): litigios individuales crearían el riesgo de establecer “modelos incompatibles de conducta para la contraparte del grupo”.

**España.** Las primeras acciones colectivas de consumo surgieron en 1998, con el objetivo de apoyar a las asociaciones de consumidores, favoreciendo su acceso a la justicia, desincentivando los cobros indebidos de pequeña cuantía, coherencia y unidad en las resoluciones, restituir al consumidor los derechos que le garantizan las normas de consumo. Lo anterior tuvo como logro la invalidez de contratos abusivos de servicios, la devolución de cantidades ilegítimamente cobradas, imponer multas e indemnizaciones, obligar a la entidad condenada a constituir un fondo de compensación.

**Colombia.** En su marco jurídico de 1999 integró una doctrina que distingue el “interés colectivo” que pertenece a un grupo organizado e “interés difuso” (acciones de grupo) que pertenece a una comunidad indeterminada (acciones populares). La Constitución Política de Colombia tutela los intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza.

## La legitimación y el derecho procesal para el libre acceso a la justicia

### El derecho subjetivo

La acción, en su sentido propio, refiere su carácter al ámbito procesal, la cual tiene sus orígenes en tres diversos periodos del procedimiento civil romano: la época de acciones de la ley (754 a.C. hasta la mitad del siglo II a.C.); la época del procedimiento formulario (que data de la segunda mitad del siglo II a.C. y subsiste hasta el siglo III de la era cristiana), y el procedimiento extraordinario, del siglo III d.C. hasta Justiniano y su codificación (529-534 de nuestra era).

Estas referencias nos ayudan a entender la acción en su evolución clásica del derecho romano. Destaca de ellas la corriente de Savigny, quien estima la acción como el derecho subjetivo y como el ejercicio material mismo. Muchas exposiciones han intentado fundamentar la naturaleza jurídica de la acción procesal, entre las que sobresalen las de Chiovenda (la acción como derecho autónomo potestativo); Kholer (como un derecho de personalidad); Couture (como una forma del derecho

constitucional de petición); Kelsen (que sobrepone la acción al derecho subjetivo, si no hay acción no hay derecho sustancial); Coviello (facultad de invocar la autoridad del Estado para la defensa de un derecho con dos estadios, potencialidad y actuación).

Las más modernas concepciones de la acción procesal se inclinan a calificarla como un derecho abstracto de obrar procesal de carácter público, cívico, autónomo, para pretender la intervención gubernamental a través de la prestación de la actividad jurisdiccional y lograr una justa composición del litigio (Carnelutti, Rocco, Liebman, Calamandrei).

Lo anterior involucra dos supuestos que son la protección del derecho lesionado y la intervención del Estado para solucionar las diferencias; por lo tanto, el derecho a la jurisdicción provoca una relación inmediata entre particular y autoridad (sin afectar a un tercero). Luego entonces, si la acción es un acto de contenido procesal destinado a presentar un reclamo a la autoridad jurisdiccional, el acceso a la justicia debe ser garantizado por el Estado, sea de manera individual o colectiva; es decir, la tutela jurídica puede extender sus efectos para cuantos sean perjudicados y hagan valer el reclamo como suyo; va más allá de las garantías que tutelan determinados valores al contar con el derecho a la jurisdicción.

En la práctica existen latentes agravios a la sociedad en su conjunto que no encuentran sometimiento o tutela del Estado; por ello, Cappelletti y Fix Zamudio hablan de la acción como un derecho humano a la justicia.

Otros estudios demuestran que el origen del derecho subjetivo no aparece en el derecho romano sino en los tiempos modernos, cuando el individuo alcanza su consagración política con la Declaración de los Derechos del Hombre (1789). Dado lo anterior, esta diferencia atiende a las formas de acreditar el derecho ante la jurisdicción en la teoría de la legitimación procesal.

## Legitimación y proceso

El derecho procesal también es una garantía de los derechos fundamentales del hombre. En materia de legitimación procesal, la socialización y masificación de las preocupaciones funda un orden diferente para la tutela y defensa de los intereses particulares. Los derechos y deberes rebasan el individualismo para convertirse en metaindividuales y colectivos.

La falta de acceso a la justicia se debe a que quien reclama no cuenta con la legitimación suficiente, es decir, no cuenta con vinculaciones directas con el hecho y derecho que sustenta o bien son difusos. Por lo tanto, nos encontramos en condiciones de poder entrar a una dinámica descriptiva para situaciones como son las del ser y del deber ser. No es suficiente con ser dueño del derecho que se reclama ni fundamentar adecuadamente el interés que se reclama, sino que se debe también tener capacidad para ejercerlo y representantes capaces; se tiene el derecho pero no el hecho (menor de edad, discapacitado, etc). Se habla de una doble capacidad, la civil, donde primero se debe ser titular de los dere-

chos y obligaciones, y la capacidad procesal, que exige el cumplimiento de atribuciones, entonces la legitimación se ajusta a la civil.

La legitimación ante los tribunales que controlan la constitucionalidad de las leyes es diferente de la requerida cuando el plantamiento de revisión lo ejercen las magistraturas comunes (sistema difuso) entre el derecho subjetivo y los demás intereses. La legitimación bajo la revisión de procedencia del juzgador deberá ser abierta cuando se dé el supuesto de interés social plenamente identificado.

En la legitimación procesal es común la confusión del concepto de parte; es decir, se confunde al sujeto del litigio con el sujeto de la acción, que va desde la acreditación de la titularidad del derecho como de la capacidad jurídica, por lo que se debe considerar en sentido estricto como parte a quien actúa en nombre propio o en nombre de quien se actúa.

Se dice que el presupuesto para validar la pretensión opera sobre los sujetos para requerirles, en sus respectivas posiciones, la suficiente legitimación para obrar. No obstante, pueden darse supuestos de transmisión o cambio en la calidad procesal sin que se altere la pretensión como en los casos de sustitución, pluralidad de partes o terceros que acceden al proceso.

## Poder Judicial

Durante los trabajos de la Consulta Nacional sobre una reforma integral y coherente del sistema de impartición de Justicia en el Estado mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación recibió 39 propuestas relativas a las acciones colectivas, destacando los siguientes rubros:

1. Las acciones colectivas frente a las garantías constitucionales en el amparo.
2. El principio de la relatividad de las sentencias de amparo y su modificación al sistema actual.
3. Proyecto de una nueva Ley de Amparo.
4. Propuesta para mejorar la justicia a favor de los pueblos y comunidades en México.
5. Órganos constitucionales autónomos.
6. Derechos de los indígenas: reconocimiento de sus sistemas normativos y su acceso a la jurisdicción del Estado mexicano.
7. La protección y defensa de los intereses difusos y colectivos.
8. El principio de relatividad de las sentencias de amparo y la "interpretación conforme" a la Constitución.
9. Acceso a la justicia ambiental.
10. Reformas a los artículos 103 y 107 de la Constitución.
11. Elevar a vía jurisprudencial o legislativa el acceso al amparo con respecto a los derechos colectivos, y
12. Análisis de aspectos relevantes del proyecto de la Ley de Amparo, con repercusión en los derechos humanos.



Asimismo, el contenido de las propuestas de reforma constitucional, que guardan una relación estrecha con la Reforma del Estado, enviadas al Congreso de la Unión para su estudio y consideración, incluyen en su numeral 11 el rubro denominado “Ampliar el acceso a la justicia”, el cual dedica en su inciso d) el apartado a las Acciones Colectivas con la sugerencia de reformar los códigos procesales.

## Consideraciones

**1.** Aun cuando algunos actores de los ámbitos legislativo y judicial se pronuncien porque las sentencias judiciales beneficien también a quienes no lo litigan, es decir, el beneficio a terceros, se debe tener cuidado sobre todo en sus alcances para no tener un dilema en la protección del derecho colectivo sobre una garantía individual, en cuyo caso deberá prevalecer el interés legítimo para ser parte o sujeto de derecho en el desarrollo del proceso. Los alcances deberán limitarse para no considerarse metaconstitucionales y, en ningún caso, en agravio de los individuos pero sí a su favor.

Por lo tanto, las acciones colectivas deben quedar perfectamente identificadas ya sea como acción o como una garantía constitucional, tomando como base que el derecho a la jurisdicción es un derecho subjetivo y como tal, simultáneamente, es una potestad cuando se ejerce, y una facultad mientras está latente.

**2.** La globalización no es sólo para el avance de tecnologías y competitividad de empresas o grupos de interés, también debe extender sus alcances a la protección de los habitantes del mundo (como es el caso de derechos del consumidor) para evitar abusos y proteger los derechos humanos.

El sistema de acceso a la justicia está cambiando constantemente; se tiene el ejemplo del sistema inquisitivo a un acusatorio, que tuvo como finalidad primordial la protección de los derechos del acusado; en ese sentido, el sistema jurídico mexicano requiere actualizarse para continuar con el propósito de cuidar a sus ciudadanos como lo hacen los estados responsables.

**3.** Al margen de una posible reforma constitucional para incluir las acciones colectivas, también se deben considerar mayores elementos de intervención para los organismos de la administración pública que pudieran velar por los derechos de los consumidores, como son la Profeco y la Condusef, entre otros, otorgándoles una representación adecuada y no nada más que observen los derechos del consumidor.

En ese sentido, el Estado debe vigilar los derechos colectivos, de lo contrario seguirán creciendo las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil en los ámbitos social como político, ventilando la falta de efectividad de tutela y de mecanismos de medición a favor de los gobernados. Por ello se considera que una apertura indiscriminada o sin definición puede generar error y confusión en la medida en que deban ponderarse los derechos y sus sujetos.

Por ello, la tarea del Estado a través de las instancias gubernamentales tendrán como objetivo primordial el cumplimiento del derecho del consumidor y a la información para no ser víctima de publicidad engañosa o de la contaminación de los mares que afectan de manera difusa a toda una colectividad, entre otras.

Con lo anterior, se genera mayor conciencia ciudadana, competitividad, economía procesal, acceso a la información y protección jurídica.

---

## Fuentes consultadas

Cristina Puga. Matilde Luna. 2008. *Acción colectiva y organización. Estudios sobre desempeño asociativo*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales. Primera Edición. México.

Antonio Gidi. 2006. *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos, colectivos individuales en Brasil: un modelo para países de derecho civil*. University of Houston. Public Law and Legal Theory Series 2006-A-14.

Kenneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek. 2005. *Las fórmulas de la Política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. Primera edición en México, abril de 2005, Coedición CIDE.

Norma Giarraca. *Acciones colectivas y organización cooperativa. Reflexiones y estudios de caso*. Universidad de Buenos Aires.

El Colegio de México. Centro de Estudios Sociológicos. *Transformaciones sociales y acciones colectivas. América Latina en el contexto internacional de los noventa*.

Derecho Procesal Civil. Diccionarios jurídicos temáticos. Volumen 4. Segunda Edición. Colegio de Profesores de Derecho Procesal Facultad de Derecho de la UNAM. Oxford University Press.

Boletín Mexicano de derecho comparado. *El desplazamiento de la noción de derecho subjetivo por el acceso a la justicia sin restricciones*. Osvaldo Gozaíni.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/83/art/art6.htm>

El Financiero. 28 de marzo de 2008. Apoyan ministros acciones colectivas

<http://www.garciasais.com.mx>

[www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

[www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

<http://papers.ssrn.com>

# El principio dispositivo

## y el estado de las autonomías en la Constitución española

Armando Hernández Cruz\*

*México cuenta con una tradición constitucionalista y federalista desde sus orígenes que, no obstante, no ha logrado, hasta el día de hoy, dotar al Distrito Federal de un estatus homólogo al de las demás entidades federativas de nuestro país, mientras que el constitucionalismo español, con una historia más corta que la nuestra, refleja un mayor grado de avance en esos aspectos.*

La Constitución española de 1978 da lugar a la creación de un Estado compuesto, bajo una figura que no tiene nombre, y que se basa en el antecedente histórico del “Estado integral” de la Constitución precedente de 1931 (la Constitución de la República Española), que a su vez podría ser calificada como una inexacta traspolación del modelo de “Estado integrado” alemán.

La Constitución no crea ese sistema sino que únicamente establece un mínimo para ser desarrollado. Aunque este modelo se establece originariamente en forma específica para beneficio de las comunidades históricas (Cataluña, Galicia y el País Vasco), en la actualidad se benefician de él las 17 comunidades autónomas de España, incluida por supuesto la capital, Madrid.

El *Estado compuesto* no está definido en la Constitución. No es un estado federal sino una nueva forma de articular realidades políticas y legislativas distintas bajo el régimen constitucional. No se trata de un Estado *federal*, entendida la federación de origen como unión de estados. No es un Estado uniformista sino compuesto (descentralizado).

Tiene un marco constitucional y legal, pero es un modelo abierto, porque deja la concepción del marco jurídico concreto de autonomía de una comunidad a un acuerdo entre los cortes generales y el parlamento de la comunidad autónoma (artículo 150.2 de la Constitución española). No obstante, el modelo se define por la uni-

dad del Estado (artículo 2 constitucional), ya que coexiste el Estado nacional español con nacionalidades dentro del propio Estado.

En esa distribución, se aplica un principio *asimétrico* que reconoce que la autonomía no es igual para todos. Cada comunidad pide al estado español la “cuota” de autonomía que necesite de acuerdo con sus propias necesidades, tomando en consideración que lo que interesa al Estado y al ciudadano es que funcione al servicio público.

Los estatutos de autonomía de las comunidades son ley orgánica de todo el Estado español, aunque constituyen sólo un *fragmento* de éste. Se aprueban mediante el *pacto* entre los representantes del estado español y los representantes de la comunidad autónoma. Su tarea no es “desarrollar el título cuarto sino integrarlo y completarlo, situándose en el mismo plano jerárquico que el texto fundamenta (Fossas, 2007, p.75).”

Ninguna de las dos partes puede bilateralmente romper el pacto, que asume la forma de organización del Estado en una parte de su territorio (ley pactada).

En el contexto de una sociedad solidaria en distintos niveles, con pluralidad de identidades, que no tiene por qué ser materia de divisiones (coexistencia, pluralidad y sociedad), hay problemas de reducción de ámbito de autonomía entre el Estado y las comunidades autonómicas, es necesaria más cooperación de las comunidades en la

.....  
\* Doctor en Derecho por la UNAM, con especialidad en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España.



vida conjunta del estado, así como mayor *coordinación interna*.

En ese sentido, algunos autores españoles consideran que sería útil dar al Senado el carácter de representación territorial de las comunidades, y cambiar su carácter de cámara de segunda lectura a una representación política, como ocurre en el modelo norteamericano y en el Senado mexicano (Punset, 1987).

No es importante disputar competencias específicas entre instancias o niveles de gobierno. Lo importante es que los problemas se puedan resolver mediante acuerdos y mediante la convivencia política y el traspaso de atribuciones.

Todos los gobiernos son responsables de la solución de problemas, independientemente del nivel de representación que ostenten, por lo que debe negociarse y ceder para lograr la solución de problemas en beneficio de la población, aplicando un plan conjunto y no limitado por los aspectos formales de competencias, toda vez que hay muchas posibilidades de soluciones jurídicas para todos. La solución debe partir del acuerdo político.

Es claro que la autonomía garantizada en la Constitución española no puede aplicarse en contra de los intereses generales, como lo señala Luis Morell Ocaña al expresar que la presencia de los intereses generales fundamenta el régimen de distribución de competencias del modelo autonómico español, como lo consigna la sentencia del 2 de febrero de 1981, emitida por el Tribunal Constitucional Español, y que declara: "sólo se puede llegar a distribuir la competencia en función del interés predominante" en referencia al interés general del Estado (Morell, 1984, p. 167).

Es en ese tenor necesario replantear los paradigmas del constitucionalismo mexicano, particularmente el sistema federal, en una república que no tiene un origen federal histórico, así como el paradigma del positivismo jurídico que limita la consideración del jurista y su participación en la toma de decisiones al impedir valorar la importancia de los aspectos fundamentales como la garantía de la libertad y la tutela de la democracia, en el diseño institucional de la capital mexicana.

Mientras los juristas mexicanos sigan preocupados únicamente por los aspectos formales del proceso de distribución competencial, y se siga negando al Distrito Federal la calidad de "estado de la república", seguiremos frente a un modelo limitante de la autonomía popular y proclive a la concentración del poder en perjuicio de los habitantes del Distrito Federal.

El principio dispositivo permite a las comunidades autónomas apropiarse de las competencias en los ámbitos que quisieran, pudieran y fueran necesarias, estableciéndolas en los estatutos de autonomía propios.

En España se ha avanzado mucho en el autogobierno, pero poco en el gobierno compartido.

El modelo del Estado de las autonomías se basa en los siguientes principios:

1. Principio de unidad
2. Principio de autonomía
3. Principio de solidaridad
4. Principio de igualdad
5. Principio dispositivo

El principio dispositivo implica la posibilidad de que cada comunidad ejerza su derecho de auto organización (el estatuto catalán es un buen elemento de referencia).

La *constitución republicana española* de 1931 ya trataba el tema de la organización territorial del Estado español, creando el concepto de Estado *integral* (no es unitario ni federal). Esto se llama ahora en la doctrina constitucional el *Estado regional*.

El principio dispositivo se enuncia desde la constitución republicana. Consiste en permitir que las comunidades se separen del régimen común y adopten la autonomía. No hay una norma que *obligue a las regiones* a una relación con el centro sino que les permite integrarse si así lo deciden, u optar por un régimen decretado en un estatuto (principio de autonomía de la *voluntad*).

El principio dispositivo (autonomía de la voluntad de los territorios), es derecho positivo desde la primera república española.

A través del consenso, la idea de que en la Constitución española no se establece un modelo territorial definido y cerrado –fue adoptada en el modelo español en el constituyente de 1978–, simplemente se sentaron las bases para una solución a futuro (compromisos apócrifos) (Fossas, 2007). Se establecieron las bases jurídicas para un proceso de descentralización abierto al tiempo, donde el papel de la voluntad de las regiones y nacionalidades sea decisivo en la toma de decisiones.

Antes de la constitución vigente (1977) se constituye un régimen preautonómico en un decreto-ley, que preanuncia la decisión contenida en la Constitución de 1978. El reparto territorial del poder político está previsto en el Título 8º de la Constitución española (las partes deben regular con respecto al todo, sin olvidar que forman parte del Estado español). El ejercicio de sus propias competencias autonómicas está vinculado a la competencia del Estado.

El artículo 142 de la Constitución establece el contenido *necesario* pero no el *posible* del estatuto de una comunidad autónoma. El artículo 149 establece la competencia del Estado español, y el 142 las de los *estatutos*. Se prohíbe la confederación entre comunidades autónomas (por ejemplo, la de Navarra [Euskadi] con el país vasco), y no puede haber privilegios entre comunidades. Estas dos prohibiciones también se encuentran en la Constitución (artículo 138.2).

El artículo 149 establece una cláusula de doble envío en la distribución de competencias entre el Estado español y las comunidades autónomas. Lo que las comunidades autónomas no establezcan en sus estatutos se entiende competencia del Estado español.

Además del contenido obligatorio (artículo 142 de la Constitución), el estatuto puede contener mandatos y principios rectores de las políticas públicas, pues preci-

samente la autonomía y el autogobierno implican ejercer políticas públicas propias y para ello su estatuto contiene mandatos básicos de acción. En eso consiste la autonomía política.

Existen principios de solidaridad (artículo 2º constitucional), lealtad y apoyo recíproco entre las comunidades autónomas (deber de auxilio recíproco) y el principio de que toda la riqueza del país está subordinada al *interés general*; lo cual es esencia en un Estado nacional visto como un todo.

La concepción amplia del contenido del estatuto sostiene que más allá de la letra de la ley (artículo 149 de la Constitución) hay un contenido *necesario* según ese artículo, y un contenido *posible* que va más allá de ese artículo, de acuerdo con la *autonomía* de las comunidades.

- Sí se puede establecer en los estatutos de las comunidades un catálogo de derechos, pero no violar las reservas constitucionales.
- El contenido del estatuto se vuelve *rigido* en lo relativo a su reforma (tanto en su contenido necesario como su contenido posible).
- Se debe justificar la *conexión entre medios* (contenido del estatuto) y *finés* (autogobierno), en los límites que establece el artículo 142 de la Constitución española.

Pertinentemente se introdujo el juicio denominado “conflicto en defensa de la autonomía local”, que legitima a municipios y provincias para ejercitar dicho procedimiento. Pueden promover dicho juicio la diputación provincial o el gobierno de las provincias. Cabe destacar que en España hay 50 provincias territoriales y 2 provincias insulares, que son las islas Canarias y las Baleares. Una provincia es una asociación de municipios y el municipio lo gobierna un ayuntamiento.

Los municipios y provincias están actualmente legitimados para iniciar el conflicto en defensa de la autonomía local, gracias a la influencia de las resoluciones de los órganos de la Unión Europea (Tajadura, 2003).

El éxito del modelo del Estado de las autonomías es el de permitir el *autogobierno* mediante la *asimetría* y aplicación del *principio dispositivo*.

El pacto de cada estatuto de autonomía establece un *elenco competencial* para las comunidades. En este *doble pacto* se ha señalado la necesidad de cerrar el Estado de las autonomías para evitar que el Estado “siga

perdiendo peso”. El Estado de las autonomías descentraliza funciones mediante una *indeterminación* de origen (Ruiperez, 2003, p.191).

Esto ha llevado a un *desarrollo del autogobierno* y de *recentralización* al Estado español de algunos aspectos competenciales (resimetría).

En ese orden de ideas, se requiere un blindaje de competencias de los estatutos de autonomía y las competencias de autogobierno. No se puede homogenizar lo heterogéneo.

En este modelo se ha teorizado y reforzado el concepto de “Estado de las autonomías” por encima del “modelo federal”. Es un concepto que no es ni federal ni centralista.

No obstante sus ventajas, también se debe tomar en consideración que el modelo del Estado de las autonomías es un caldo de cultivo para realimentar los nacionalismos periféricos.

Los convenios entre el Estado federal y las comunidades (son los estatutos autonomía) establecen los marcos competenciales y los términos de relación (se condiciona el autogobierno mediante recursos financieros).

Las políticas sociales presentan la visibilidad máxima de la autonomía y el autogobierno y muestran en programas generales su *capacidad decisoria*.

Urge desarrollar canales estables y permanentes de participación y negociación de la comunidad autónoma (o entidad federativa) como ente subfederal, con el Estado federal.

La inercia de una administración centralista impide adaptar una tradición secular centralista a un modelo complejo y más descentralizado (la admisión central pone trabas en competencias jurídico-políticas de las comunidades).

No se debe tratar el tema de autonomía como un tema de régimen de excepción o minorías (la minoría tiene la tendencia a subsistir frente a fórmulas homogenizadoras).

En el liberalismo democrático puede subsistir la toma de decisiones *cercanas* a la gente (gobierno local) con un régimen federal. Cada uno de ellos con una competencia para su autogobierno. *Todos tienen derecho a la diferencia y deben tener asegurado su derecho a que así sea*. Los contrarios deben apoyarse para encontrar soluciones en donde todos los sectores y todos los gobiernos participen (un solo ámbito de gobierno no puede ni debe solucionarlo todo).



## Bibliografía

- Fossas Espadaler, Enric. (2007). *El Principio Dispositivo en el Estado Autonómico*. Instituto Vasco de Administración Pública. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid, Página 75.
- Punset, Ramón. (1987). *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Editorial Tecnos S.A.
- Morell Ocaña, Luis (1984). *La Administración Local*, Madrid,

- Colección Temas Clave de la constitución Española, Editorial Tecnos S.A., p. 167.
- Tajadura, Javier. (2003). *La Cláusula de Supletoriedad del Derecho Estatal respecto del autonómico*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva.
- Ruiperez Javier. *La Constitución del Estado de las Autonomías*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva., 2003. p. 191.



# Paquete económico 2009: Una visión insuficiente para la magnitud de los retos

---

**Luis Mendoza Cruz\***  
**Fernanda Salazar Mejía\*\***

## Resumen

*Las expectativas económicas planteadas por el gobierno federal para el año actual no fueron cubiertas prácticamente por ningún indicador. Según el Banco de México, el PIB cerrará el año con un crecimiento de 2.4%, pero el Fondo Monetario Internacional lo estima en 1.9%. Cualquiera que sea el caso, México continúa rezagado frente al dinamismo de sus principales competidores, como China e India. Esto tiene implicaciones serias en términos de competitividad, inversión y creación de empleos, lo cual se ve reflejado en diversos estudios comparativos que analizan la competitividad de nuestro país. La creación de empleos para este año, de cerrar como lo espera el Banco de México, apenas rebasará la mitad de la cifra planteada como meta al inicio del mandato del presidente Felipe Calderón. Aunado a ello, la inflación superó en 2 puntos la perspectiva planteada al inicio de 2008, causando un impacto importante entre la población, al provocar pérdida en el poder adquisitivo, afectando a los más pobres. Desafortunadamente, en 2009 se presentan expectativas muy limitadas respecto a los retos que enfrentará México en un entorno económico tenso y con competidores externos cada vez más potentes. En ese sentido, analizando la propuesta presupuestal para 2009 y las expectativas macroeconómicas, se prevé difícil alcanzar cualquiera de las metas planteadas por la administración actual dentro del Plan Nacional de Desarrollo.*

.....  
\*Dr. En Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana; director general de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública, del IBD.

\*\* Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública, por la Universidad Iberoamericana, y tesista de la maestría en Estudios Latinoamericanos de la UNAM.



## Introducción

El presente artículo tiene como objetivo aportar un análisis de la visión que el gobierno federal ha planteado en su propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación, en el marco de los retos que enfrenta nuestro país en una economía sujeta a varias tensiones. En ese sentido, este trabajo también tiene como propósito contrastar la realidad en la que se ubica nuestro país con las declaraciones y planteamientos de la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa y los hechos concretos a través de sus planes de ejercicio presupuestal para 2009.

### ***I. Perspectivas iniciales y situación actual de la economía para 2008***

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2012, la finalidad de la política del gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa es *“lograr un crecimiento sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos”*<sup>1</sup>. Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el gobierno federal hace hincapié en cinco ejes fundamentales para la consecución de un mejor desempeño económico: 1) Fortalecimiento del Estado de derecho y seguridad pública; 2) Una economía

competitiva que incentive la inversión; 3) Igualdad en las oportunidades educativas; 4) gobernabilidad democrática, y 5) Política exterior responsable.

De acuerdo con el diagnóstico presentado por el propio PND, para elevar los niveles del Producto Interno Bruto era necesario mejorar en dos frentes: la competitividad y la productividad. En términos concretos, dentro de la economía mundial, México debería competir mucho más cercanamente con economías como las de China, India, Chile, Brasil, y el sureste asiático. En este marco, se propusieron tres vertientes desde el inicio del gobierno actual para hacer frente a este reto: inversión en capital físico, capacidades de las personas, y crecimiento elevado de la productividad.

No obstante lo anterior, los pronósticos que presentaba el gobierno para 2008 eran ya de por sí poco alentadores para cumplir con cualquiera de los aspectos planteados, y mucho menos para construir una economía verdaderamente competitiva y productiva. Tan sólo para dar algunos datos, mientras que el gobierno preveía que nuestra economía crecería 3.7% para 2008, países como Chile, Brasil, China, India y Corea, habían cerrado el 2007 con tasas de crecimiento de 5%, 5.4%, 11.4%, 9.2% y 4.9%, respectivamente<sup>2</sup>. Mientras tanto, México cerró el 2007 con un crecimiento de 3.2%.

**1** Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, consultado en línea el 12 de Septiembre de 2008, en: [www.segob.gob.mx/index.php?page=economia-competitiva-y-generadora-de-empleos](http://www.segob.gob.mx/index.php?page=economia-competitiva-y-generadora-de-empleos)

**2** Fondo Monetario Internacional, Report for selected countries and subjects. Consultado en línea el 15 de septiembre de 2008, en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/weodata>

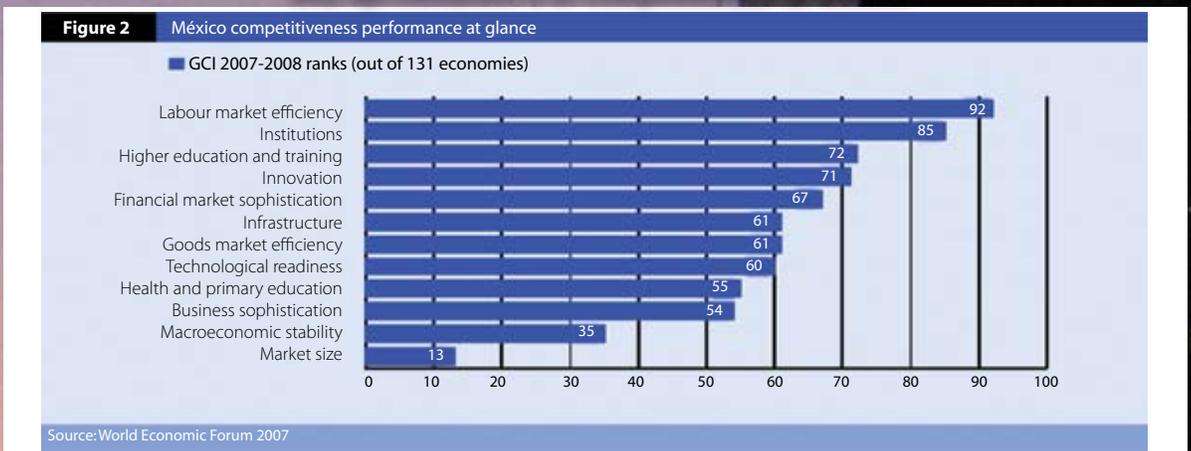
### Cuadro Comparativo de *Private Investment Atractiveness*<sup>3</sup>

<sup>3</sup> World Economic Forum, *Global Competitiveness Report: Mexico*. Consultado en línea el 17 de septiembre de 2008, en: [http://www.weforum.org/pdf/Global\\_Competitiveness\\_Reports/Mexico.pdf](http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Mexico.pdf)

<sup>4</sup> *Ibidem*



### Una Aproximación a la Competitividad de México<sup>4</sup>



El 2008 presentaba además un panorama particularmente complejo por las alzas en los precios de los energéticos y en los alimentos que han conducido a una inflación generalizada, llevando a un aletargamiento de la dinámica económica mundial combinada con un alza constante en los indicadores inflacionarios. Aún así, con todo y el bajo pronóstico de crecimiento que se esperaba para 2008 de 3.7%, nuestro país no pudo cumplir con esa meta, revelando una debilidad estructural previa, que desde luego no podría hacer frente a estos fenómenos. Esta debilidad estructural se refleja en el hecho de que mientras el PIB mundial redujo su crecimiento esperado en 0.9%, el PIB mexicano redujo su expectativa en 1.3% y, si consideramos las expectativas de crecimiento del FMI para el cierre de este año (1.9%), habremos crecido 1.8% menos que en 2007. Por el contrario, con fenómenos externos similares, países como Brasil, Chile

y Corea, sólo habrán reducido su crecimiento respecto al año anterior en 0.65%, 0.6% y Corea en 0.7%, respectivamente.<sup>5</sup>

En ese mismo sentido se puede hablar de las tasas de inflación, pues si bien es cierto que tenemos una de las más bajas del continente, el hecho de que la inflación esté más de 2 puntos por encima de lo pronosticado tiene un alto impacto entre la población al ser percibida como un impuesto muy regresivo, pues afecta a la gente más pobre que invierte la mayor proporción de sus ingresos en alimentos y vestido. Aunado a ello, hay que considerar que los salarios mínimos son ajustados anualmente en función de la inflación esperada, por lo que al encontrarse este indicador por encima de la expectativa, se está hablando de una importante pérdida en el poder adquisitivo de la mayoría de los mexicanos.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo del panorama 2008:

Cuadro Comparativo Expectativas-Cierre 2008 <sup>6</sup>			
Indicador	Programado	Actual a agosto	Expectativa cierre
PIB	3.7%	2.2%	2.4%
Inflación	3%	5.39%	5.61%
Tipo de cambio	10.8	10.28	10.32
Precio petróleo	49 usd	109.47	100.37
Tasa de interés	6%	8.6%	8.34%
Producción petróleo	3.2 mdb	2.782 mdb	2.845
Vol. exportación	1.8	1.376	1.443
Empleos nuevos		320,000	420,000

Si bien el dato de empleos programados no fue presentado como tal, el gobierno del presidente Calderón planteó como objetivo desde la campaña presidencial y dentro del Plan Nacional de Desarrollo, la generación de 800 mil empleos anuales; es decir, casi el doble de lo que se estará generando al cierre de este año.

El factor del empleo está indudablemente asociado al problema del estancamiento de la competitividad nacional. Para dar una idea al lector, según datos del Foro Económico Mundial, México está ubicado en el lugar 52 dentro de la clasificación de competitividad que incluye a 131 países. China, uno de nuestros principales competidores, se ubica en la posición número 34 mientras que Chile, una economía significativamente más pequeña que la mexicana, se ubica en la posición 26, e India en el lugar 48. Si nos adentramos en las particularidades de esta clasificación, podemos ver que en la categoría de "fortalecedores de eficiencia" México se coloca en el lugar 50, mientras que Chile en el 28, China en el 45 e India en el 31. Pero en "Innovación y factores de sofisticación", un rubro fundamental en el marco de un sistema económico global en donde las innovaciones y el conocimiento aplicado a la producción (tecnología) son factores determinantes de la productividad y la competitividad, México aparece aún más rezagado en la posición 60, comparado con Chile en la 36, China en la 50, India en la 26 y Brasil en la 41.<sup>7</sup>

En este contexto, el estudio realizado por el Foro Económico Mundial *Assessing the Foundations of Mexico's Competitiveness: Findings from the Global Competitiveness Index*<sup>8</sup>, afirma que México no muestra el dinamismo de sus principales competidores, China e India, que crecieron en un promedio anual de 10.1% y 7.8%, respectivamente. Además, el estudio indica que México continúa siendo particularmente vulnerable a los vaivenes externos debido a su cercanía con el ciclo de negocios estadounidense y su elevada dependencia en los ingresos petroleros para financiar el gasto público. La recesión de la economía de los Estados Unidos implicará

importantes afectaciones para México, cuyo crecimiento al cierre de este año podría quedar por debajo del 2%, y se pronostica un crecimiento de sólo 3% para el año entrante.

## II. Un panorama económico pesimista para 2009

La crisis financiera que se agravó en Estados Unidos tras la quiebra del cuarto Banco de Inversiones más importante de esa nación, Lehman Brothers, y la venta del casi quebrado Merrill Lynch, es un elemento más para el panorama que ya de por sí parecía complejo y un tanto pesimista para 2009. De acuerdo con el director general del Fondo Monetario Internacional, Dominique Strauss-Kahn, la crisis económica y financiera actual no tiene precedentes porque "nació en el corazón del sistema y no en la periferia"<sup>9</sup>, afectando simultáneamente al mundo entero. Si bien matizó en que algunos países se verán más afectados que otros, aseguró que la desaceleración será generalizada y que el mundo dejará de crecer entre medio punto y dos puntos porcentuales, dependiendo de la región.

En este marco, el presidente de la Bolsa de Valores de Colombia, Juan Pablo Córdoba, afirmó que si bien los mercados financieros de muchos países latinoamericanos son muy sólidos, es muy difícil que se puedan mantener aislados de un golpe de esta magnitud. En opinión de Mike Lenhoff, analista financiero de Brewin Dolphin con sede en Londres, Latinoamérica será de los mercados más afectados por ser una de las regiones más vulnerables a la volatilidad e incertidumbre<sup>10</sup>.

Aunado a esto, está previsto que el dinero se encarezca, es decir, las tasas de interés se elevarán como producto de la crisis financiera, con lo que el crédito será más restringido y, una vez más, el impulso a la competitividad se verá mermado por la falta de crédito a la inversión que ha privado en nuestro país, contrario a lo que

<sup>6</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Paquete Económico 2009. Consultado en línea el 13 de septiembre de 2008, en: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2009/temas/expo\\_motivos/ingresos/lif\\_09\\_060908.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2009/temas/expo_motivos/ingresos/lif_09_060908.pdf)

<sup>7</sup> World Economic Forum. Consultado en línea el 15 de septiembre de 2008, en: <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>

<sup>8</sup> Op.Cit. *Global Competitiveness Report: México*.

<sup>9</sup> Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. Consultado en línea el 16 de Septiembre de 2008, en: <http://www.sela.org/sela/prensa.asp?step=3&id=14317>

<sup>10</sup> *Ibidem*.

**... si bien los mercados financieros de muchos países latinoamericanos son muy sólidos, es muy difícil que se puedan mantener aislados de un golpe de esta magnitud ...**

viene sucediendo con el crédito al consumo. Esto sin duda, podría significar un riesgo tanto para la productividad como para la subsistencia de pequeñas y medianas empresas. Asimismo, según el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, en tanto los inversionistas estarán buscando más seguridad en un entorno de volatilidad, se captará menos inversión a nivel regional, y esto probablemente incluirá a nuestro país.

El *spread* bancario es la diferencia entre la tasa activa y la tasa pasiva (lo que se les paga a los ahorradores), un elevado nivel de *spread* como el de México desalienta la inversión productiva por el alto costo de financiamiento. El ahorro interno también es afectado ya que se obtienen rendimientos muy bajos por depositar dinero en el banco, lo cual desalienta el crecimiento de una economía.

**Diferencial entre tasas de interés activas y pasivas<sup>11</sup>**

Fecha	Tarjeta de crédito (a)	Cuenta de cheques (b) (*)	Spread (a-b)
Junio 2007	31.72	2.58	29.14
Junio 2008	34.24	3.01	31.23

Si bien el secretario de Hacienda de México, Agustín Carstens, ha afirmado que la crisis de Estados Unidos

no impactará negativamente a nuestro país. De acuerdo con los pronósticos de Banxico, las posibilidades de recuperación de la economía mexicana estriban en buena medida en la recuperación del exterior, particularmente de Estados Unidos; escenario que se ve particularmente difícil para el próximo año, considerando que el director del FMI prevé aún más cierres de bancos, así como la enorme cantidad de dinero que ha tenido que inyectar la reserva federal estadounidense, e incluso la Unión Europea, ante la crisis hipotecaria y bancaria en la que se encuentra nuestro vecino del norte, sin que hasta ahora se haya podido subsanar.

Otro factor al que se le ha asignado importancia particular es a la reforma energética que, en caso de aprobarse, podría generar un ciclo de expectativas positivas y mejor clima de inversión. No obstante, está previsto que el precio de la mezcla mexicana se ubique al menos 20 dólares por debajo del precio actual, es decir, 80.3 usd por barril. Por otro lado, se estima que la producción de petróleo disminuirá de 2.854 millones de barriles diarios (mbd) a 2.7 mbd para 2009, y que las importaciones de gasolina lleguen al 50%. Es en este contexto que el paquete presupuestal 2009 considera la disminución gradual del subsidio a la gasolina, con lo que se podrían desatar alzas en los precios aún mayores a las registradas en el año corriente.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de las expectativas para 2009 y su variación respecto al año actual:

<sup>11</sup> Aregional. Diferenciales en tasas de interés en México. Consultado en línea el 2 de septiembre del 2008 en: [www.aregional.com](http://www.aregional.com)

### Cuadro Comparativo de Indicadores 2008/2009<sup>12</sup>

Indicador	Expectativa cierre 2008	Expectativa 2009	Variación
PIB	2.4%	3.0%	+ 0.6%
Inflación	5.61%	3.8%	- 1.81%
Tipo de cambio	10.32	10.75	+ 0.43
Tasa de interés CETES 28 días	8.34%	8.0%	- 0.34%
Presupuesto 2009	2.569 bdp	2.744 bdp	+ 6.8% (5.6% inflación)
Empleos nuevos	420,000	538,000	+ 28%
Precio petróleo	100.37 dlls	80.3 dlls	- 20%

**12** Banco de México. [www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx)

### III. Paquete Presupuestal 2009 en el entorno actual

El paquete presupuestal 2009 no prevé cambios en la legislación tributaria, por lo que no se generarán nuevos impuestos para que, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda, se vayan consolidando los cambios que se impulsaron el año pasado con el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE). La tasa del IETU se irá ajustando gradualmente hasta llegar a una tasa permanente de 17.5%. En otras palabras, durante el 2008 se seguirá aplicando una tasa de 16.5%, mientras que para el 2009 se busca aplicar un 17%. Se estima que el ajuste final se dé en el 2010.

A pesar del incremento en la tasa del IETU para el 2009, se calcula que su captación disminuirá más de 20% respecto a lo recaudado el año anterior. Esto se explica porque este impuesto se calcula sobre las ganancias de las empresas; por lo que es especialmente sensible al bajo desempeño de la economía nacional.

En el siguiente cuadro se presentan los datos correspondientes a los ingresos previsible del gobierno federal para 2009, por diversos conceptos:

### Cuadro Comparativo de Propuesta de Ingresos 2008-2009<sup>13</sup>

Concepto	2008	2009	Variación
Ingresos del Gobierno Federal	1,785,787.10	1,949,389.10	9.16%
Impuestos totales	1,224,960.90	1,171,575.50	- 4.36%
IETU	69,687.50	55,430.60	- 20.46%
Tenencia	20,234.60	21,330.50	5.42%
ISAN	5,132.70	5,265.20	2.58%

**13** Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Op. Cit.*

### Desglose de Propuesta de Ingresos del Gobierno Federal<sup>14</sup>

CONCEPTOS	Ley 2008	Proyecto 2009	2008 vs proyecto		% de variación por renglón	% que representa del total 2008 del inciso	Suma del % que representa
			2009				
<b>A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL</b>	<b>1,785,787.10</b>	<b>1,949,389.10</b>	<b>163,602.00</b>		<b>9.16%</b>		
I. Impuestos:	1,224,960.90	1,171,575.50	53,385.40		-4.36%	-2.99%	
II. Contribuciones de mejoras:	17.90	18.8	0.90		5.03%	0.00%	
III. Derechos:	515,619.50	738,065.60	220,446.10		42.75%	12.34%	
IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago	923.80	80.5	843.30		-91.29%	-0.05%	
V. Productos:	6,253.30	6,756.60	503.30		8.05%	0.03%	
VI. Aprovechamientos:	38,011.70	34,892.10	3,119.60		-8.21%	-0.17%	9.16%

**14** *Ibid.*

De acuerdo con las referencias anteriores, se puede notar que los ingresos del gobierno federal aumentarán 9.16% respecto al año anterior. Esto se debe principalmente al ramo de derechos y, muy específicamente, a lo relacionado con la extracción de hidrocarburos, que se elevará en 12.34%, contrastando con la caída en recaudación.

A continuación, se presenta el cuadro comparativo del proyecto de presupuesto 2009 presentado por el Ejecutivo federal ante el Congreso de la Unión, así como un cuadro comparativo de los proyectos de inversión programados.

**Cuadro Comparativo de Propuesta de Presupuesto 2008-2009 por Rubros<sup>15</sup>**

Rubro de Gastos	Año 2008	PPEF 2009	Variación en números	% Δ
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	64,447,300,000	61,214,185,277	- 3,233,114,723	- 5.02%
Reforma Agraria	5,272,788,900	5,336,748,633	63,959,733	1.21%
Desarrollo Social	50,088,709,400	66,099,568,105	16,010,858,705	31.97%
Salud	69,426,100,000	76,659,268,164	7,233,168,164	10.42%
Educación Pública	173,497,800,000	185,469,857,665	11,972,057,665	6.90%
Comunicaciones y Transportes	58,279,298,300	48,910,015,633	- 9,369,282,667	- 16.08%
Seguridad Pública	19,711,622,600	30,955,938,380	11,244,315,780	57.04%

#### Programas y proyectos de Inversión

Rubro de Gastos	Año 2008	PPEF 2009	Variación en números	% Δ
CFE	28,695,747,304.00	33,163,181,322	4,467,434,018.00	15.57%
Compañía de Luz y Fuerza	3,109,109,800.00	4,828,179,200	1,719,069,400.00	55.29%
Pemex/ Exploración y Producción	75,063,954,213	54,802,216,899	- 20,261,737,314.00	- 26.99%
Pemex/ Refinación	16,861,419,223	16,898,158,514	36,739,291.00	0.22%
Pemex/ Gas y Petroquímica Básica	5,305,026,008	4,055,752,638	- 1,249,273,370.00	- 23.55%
Pemex/ Petroquímica	3,353,500,000	1,756,845,093	- 1,596,654,907.00	- 47.61%

Es importante destacar que al mes de junio la SHCP reporta subejercicio presupuestal de 5.40%, que equivale a 17,422.20 millones de pesos. Únicamente 5 de 24 dependencias de la administración pública federal estuvieron por debajo del 1% de subejercicio y 3 de ellas excedieron su presupuesto hasta en 13%.

Son dos los casos que más llaman la atención del criterio de asignación de presupuesto para este año: Agricultura y Secretaría de Comunicaciones y Transportes. A ambas secretarías se les reduce el gasto significativamente en la propuesta presupuestal para 2009,

seguramente en función del criterio de subejercicio. Sin embargo, considerando que, según datos de la SHCP más de tres cuartas partes de las dependencias de la administración pública federal presentan subejercicios en ese periodo, cabe preguntarse por qué a dos sectores tan sensibles para el desarrollo, el combate a la pobreza, la competitividad, e incluso para enfrentar retos como el de la crisis alimentaria, le han sido reducidos de esa forma sus asignaciones, sin seguir el mismo criterio con secretarías políticamente más activas en un año electoral que se prevé complejo para el gobierno federal.

**15** Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
*Op. Cit.*

**{ El paquete presupuestal 2009 no prevé cambios en la legislación tributaria, por lo que no se generarán nuevos impuestos... }**

## Cuadro Comparativo del Ejercicio Presupuestal<sup>16</sup> Primer Semestre (dos trimestres)

### SUBEJERCICIO DE LOS RAMOS ADMINISTRATIVOS, 2008 Enero-junio (Millones de pesos)

Ramo	2007				2008			
	Presupuesto Autorizado	Ejercicio	Subejercicio		Presupuesto Autorizado	Ejercicio	Subejercicio	
			\$	%			\$	%
Total	258,797.0	230,712.1	28,086.7	10.9%	320,561.7	303,139.6	17,422.2	5.4%
Presidencia de la República	737.7	707.9	29.7	4.0%	1,100.4	1,075.7	24.8	2.3%
Gobernación	2,443.6	2,494.7	51.1	-2.1%	2,679.7	2,589.8	89.8	3.4%
Relaciones Exteriores	2,524.2	2,202.1	322.2	12.8%	2,874.8	5,496.6	378.2	13.2%
Hacienda y Crédito Público	13,128.2	12,508.5	619.7	4.7%	21,387.2	20,910.3	476.9	2.2%
Defensa Nacional	15,517.4	14,000.4	1,517.0	9.8%	15,579.5	14,787.1	792.4	5.1%
Agricultura	33,567.8	29,507.5	4,060.3	12.1%	36,518.6	35,153.0	1,365.6	3.7%
Comunicaciones y Transportes	15,453.7	9,457.6	5,996.1	38.8%	26,378.9	20,543.2	5,835.8	22.1%
Economía	3,261.8	2,176.7	1,085.1	33.3%	5,116.4	5,791.8	-675.4	-13.2%
Educación Pública	77,507.8	71,109.5	6,398.3	8.3%	89,248.1	83,060.4	6,187.6	6.9%
Salud	25,330.8	22,625.1	2,705.7	10.7%	31,354.4	30,457.4	897.0	2.9%
Marina	5,828.2	4,987.5	860.7	14.8%	6,709.3	6,229.5	479.8	7.2%
Trabajo y Previsión Social	1,471.1	1,207.5	263.6	17.9%	1,722.3	1,634.5	87.7	5.1%
Reforma Agraria	1,394.9	1,073.8	321.1	23.0%	1,708.4	1,613.7	94.7	5.5%
Medio Ambiente y Recursos Naturales	11,661.8	10,887.5	774.3	6.8%	14,945.2	13,856.6	1,088.5	7.3%
Procuraduría General de la República	3,626.6	3,388.7	257.9	7.1%	3,964.4	3,797.0	157.4	4.0%
Energía	16,977.3	16,975.4	2.0	0.0%	18,311.9	18,409.0	-97.1	-0.5%
Desarrollo Social	16,296.7	14,477.2	1,819.4	11.2%	23,752.9	23,652.3	100.6	0.4%
Turismo	1,141.5	1,057.8	83.7	7.3%	2,162.2	2,314.7	-152.5	-7.1%
Función Pública	634.6	589.7	65.0	10.2%	638.1	592.2	48.0	7.2%
Tribunales Agrarios	341.8	290.3	51.5	15.1%	452.2	404.8	47.4	10.5%
Tribunales Federal de Justicia y Administrativo	537.6	492.6	45.1	8.4%	645.5	586.0	59.5	9.2%
Seguridad Pública	4,805.7	4,252.6	553.1	11.5%	6,967.1	6,888.9	98.2	1.4%
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	38.6	35.6	3.1	7.9%	48.6	38.0	10.5	21.7%
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	4,568.4	4,285.9	282.5	6.2%	6,258.8	6,256.8	28.6	0.5%



### Reflexiones Finales

Resulta particularmente sorprendente que en las tres secretarías en donde más aumento presupuestario prevé la propuesta del Ejecutivo para el 2009: Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de la República y Secretaría de Desarrollo Social, hay un subejercicio de 0.40%, 4 y 1.40, respectivamente; sumando un total de 356.2 millones de pesos, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es igualmente llamativo que el mayor aumento en inversión para proyectos de infraestructura se tenga previsto para la Compañía de Luz y Fuerza del Centro y para la Compañía Federal de Electricidad, mientras que a Pemex se le hace una reducción en proyectos de infraestructura de hasta 47.61% en el caso de Pemex Petroquímica, pero también en extracción, producción y refinación; sobre todo considerando que estamos en el marco de la negociación para la reforma energética y que el aumento en los ingresos del gobierno federal de este año provendrán justamente de la extracción de hidrocarburos. Más aún, llama la atención por tratarse de la principal fuente de financiamiento del gobierno, y por enmarcarse en un momento en donde los precios de petróleo aún se mantienen elevados.

Por otra parte, el campo y la infraestructura en comunicaciones fueron castigadas con una reducción signifi-

cativa de más de 5% en el primer caso y de más de 16% en el segundo. Esto es especialmente alarmante en un contexto en el que los alimentos son una de las principales fuentes de inflación y podría estarse invirtiendo en ambos sectores para mejorar la producción, transportación y distribución de alimentos. Además, es sabido que en épocas de recesión y estancamiento económico, la inversión en capital fijo es de las estrategias más importantes para reactivar la economía. Parecería obvio insistir en que parte de la competitividad de un país se mide en términos de su infraestructura y, al parecer, el gobierno federal no tiene dentro de sus prioridades mejorar en este rubro, como lo afirman el Plan Nacional de Desarrollo y las declaraciones de los funcionarios.

En cambio, se ha optado, en un año electoral, por incrementar de manera abrumadora el presupuesto a la Secretaría de Desarrollo Social, cuyas políticas, de acuerdo a diversos organismos internacionales, cada vez son menos eficientes en nuestro país.

México requiere de manera urgente de estrategias de desarrollo que impulsen el empleo y la competitividad, con base en innovaciones, en mejores recursos humanos, en mejor institucionalidad, y en una mejor distribución de la riqueza. No obstante, todo indica que el 2009 será un año más en el que nuestro país luchará solamente por conservar lo alcanzado, y no por lograr avances significativos.

<sup>16</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Op. Cit.*

# Hacia un federalismo incluyente, funcional, eficiente y transparente

**Reynaldo Castro Melgarejo \***

.....  
\*Lic. en  
Economía  
por la UNAM.  
Investigador de la  
Dirección General  
de Estudios  
Legislativos:  
Política y Estado,  
del IBD.

Esta colaboración es una breve síntesis de un compendio de ideas, información, análisis, consideraciones y propuestas<sup>1</sup>; es resultado de acopiar en diversas fuentes legislaciones vigentes, ideas, distintas opiniones de expertos y estudiosos nacionales y extranjeros, sobre los temas anotados; también tiene la finalidad de aportar elementos para el estudio y análisis del federalismo mexicano, del desarrollo regional y del desarrollo metropolitano. En el contexto de los alcances de las posibles reformas, cambios y beneficios para México de un federalismo moderno, el Instituto *Belisario Domínguez*, con base en su normatividad vigente, está atento y da seguimiento a la evolución del tratamiento legislativo que se da a estos temas y a las propuestas y acuerdos que se van construyendo en el Senado de la República y en la Cámara de Diputados, para brindar el mayor y mejor apoyo posible y oportuno a las tareas legislativas.

Al valorar el esfuerzo conjunto de los legisladores de todos los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, pudimos observar que de las 96 iniciativas de reforma analizadas: 33 del PAN, 23 del PRI, 20 del PRD, 9 del PVEM, 3 del PT y 8 de Convergencia, existen coincidencias en las propuestas de reforma en materia de federalismo en sus distintos temas, entre otros, la Ley de Coordinación Fiscal, la distribución de competencias, mayor distribución de recursos participables, mayor autonomía y participación de los gobiernos municipales en la atención y solución de problemas locales; en los municipios, sobre las justificadas razones para atender y resolver la necesidad histórica de que la política económica de México debe tener permanente y crecientemente alcances de realización en

los tres niveles de gobierno; en ello está la creciente relevancia que el Poder Legislativo está dando al federalismo, al desarrollo regional y al desarrollo metropolitano. En consecuencia, las reformas que los senadores de la República y los diputados federales promueven en materia de federalismo, desarrollo regional y desarrollo metropolitano serán fundamentales para que los objetivos, las estrategias, y las metas inscritas en los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo, tengan congruencia con las aspiraciones y participación de la sociedad que es la destinataria de los beneficios que se pretenden alcanzar con la aplicación transparente de los recursos públicos para impulsar el desarrollo económico, político, social y humano.

En materia de federalismo, es impostergable atender un reclamo social histórico, para que el Estado mexicano en su estructura jurídica y normativa tenga como resultado el cambio de la realidad actual de sus regiones, estados, municipios y zonas metropolitanas; para que el sistema de gobierno, en sus tres niveles, sin importar siglas partidistas, garantice el bien común y el desarrollo humano sustentable. Un Estado mexicano en el que el bienestar social y el bienestar de las familias sean una realidad en el desarrollo político, económico, social y humano de los mexicanos. En síntesis, y de acuerdo con lo expresado por el senador Santiago Creel:

*“debemos construir un sistema cada vez más democrático que tenga una eficacia social y que genere beneficios a favor de los ciudadanos. También se hace necesario reflexionar en torno al fortalecimiento de nuestro federalismo, a nuevas vías de colaboración entre los órdenes de gobierno, a medios cada vez más eficaces para*

**1** Propuestas de Reformas en Materia de Federalismo, Desarrollo Regional y Desarrollo Metropolitano (Elementos para su análisis y evaluación). Reynaldo Castro Melgarejo. ILSSEN 2008.



**... las 32 entidades deben modificar o crear su propia ley de transparencia, cumpliendo con los mínimos que se establecen en el artículo Sexto constitucional ...**

*distribuir competencias y para dar pasos verdaderos de equilibrios, de pesos y contrapesos. El país necesita un sistema federal que sea solidario, para que brinde oportunidades de desarrollo a las entidades menos favorecidas, pero que además sea subsidiario para evitar la prevalencia abusiva de la federación sobre los estados y los municipios, que también sea participativo, para que constituya un auténtico sistema de representación regional e igualmente que sea equitativo para que la distribución de recursos atienda a las necesidades de los integrantes de la Unión.<sup>2</sup>*

Debemos asumir y cumplir el compromiso de llegar al año 2010 como una República integrada en la que nuestra base estructural sean federación, estados y municipios, lo cual no está contemplado en nuestra carta magna y es una demanda de las organizaciones sociales y municipales, así como de la ciudadanía; lo cual, de llevarse a efecto, hará del federalismo mexicano una Unión más fuerte e integral.

Cabe observar que los temas y problemas reales en todo el país que impiden los mejores avances posibles y la solución a tantos problemas nacionales de urgente atención y solución con los recursos públicos son la corrupción y la falta de transparencia en el origen y destino de los recursos públicos en los tres niveles de gobierno. Respecto a la corrupción, Edmund Phelps, Premio Nobel de Economía 2006, aseguró que ésta frena la economía mexicana por la distribución inequitativa del ingreso y por la economía informal. Phelps aconsejó incrementar la transparencia en la creación de nuevas instituciones económicas. Añade que “el síntoma más

importante de una economía sana es que los trabajadores sonrían al final de su jornada laboral y hablen de sus satisfacciones, además de que sus ingresos mejoren, según el especialista.”<sup>3</sup>

En cuanto a la falta de transparencia, un reporte del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), publicado en distintos medios nacionales el 28 de abril de 2008, confirma la resistencia y rechazo a reformar sus leyes locales para crear los institutos de acceso a la información y que hagan realidad la transparencia en la función pública en sus entidades. De acuerdo con el reporte del IFAI, sólo cuatro de las 32 entidades que conforman el Estado mexicano han reformado sus leyes de acceso a la información: Chiapas, cuya reforma fue aprobada el pasado 29 de agosto del 2007; el Distrito Federal, el 28 de marzo; San Luis Potosí, que aprobó el 18 de octubre del 2007, y Tamaulipas, que con su reforma del 5 de julio del 2007, se adelantó a la publicación de la reforma constitucional.

Con base en la reforma constitucional, de acuerdo con los tiempos fijados por el propio Congreso de la Unión, las 32 entidades deben modificar o crear su propia ley de transparencia, cumpliendo con los mínimos que se establecen en el artículo Sexto constitucional a más tardar el 13 de junio de este año. Sin embargo, [al 28 de abril de 2008] sólo cuatro han cumplido con lo establecido por el Poder Legislativo. “Las otras entidades que realizaron una reforma a sus leyes, pero que no cumplen con lo establecido por la Constitución son: Tabasco, cuya reforma fue aprobada el 26 de diciembre del 2007. Dicha ley no permite que el acceso o corrección de datos personales se gestione electrónicamente y tampoco que el recurso de revisión (queja) se presente electrónicamente. Baja California Sur es otra de las

<sup>2</sup> Senador Santiago Creel Miranda. Versión estenográfica del “Primer Encuentro Internacional sobre Federalismo Comparado”, México, DF 31 de marzo de 2008.

<sup>3</sup> Edmund Phelps, premio Nobel de Economía 2006. <http://www.cnnexpansion.com/economia/2007/8/27/corrupcion-frena-a-mexico-nobel-1/view>

entidades que hizo su reforma el pasado 28 de noviembre, pero tampoco cumple de manera total con la reforma constitucional. Las otras entidades que hicieron su reforma, pero tampoco cumplen son Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo y Querétaro”.<sup>4</sup>

Relevantes son también las declaraciones del senador del Partido Acción Nacional Rodolfo Dorador Pérez Gavilán, quien denunció en la tribuna del Senado que:

*“varias dependencias y entidades” incumplen con la Ley de Transparencia y que en sus páginas de Internet se encontraron diversas irregularidades, con información incompleta y sin actualizar. No dio los nombres de esas instituciones, pero sí solicitó se exhorte al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) que presente un informe sobre la calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad de lo que publican en Internet las dependencias y entidades que por ley deben hacerlo.*

*“En sus sitios de Internet se encontraron diversas irregularidades que violentan la ley de transparencia, al presentar información incompleta, rubros en construcción o sin actualizar, con rezagos de dos a tres años en los datos que se encuentran obligados a publicar y actualizar”, dijo el senador.*

*Pérez Gavilán consideró necesario contar con un informe que permita verificar y evaluar la calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad de la información que las instituciones, que son sujetos obligados por la ley, publican en Internet.*

*Recordó que el artículo 10 del reglamento de la ley de transparencia establece que la información debe actualizarse por lo menos cada tres meses”.<sup>5</sup>*

Ante la realidad nacional que queremos transformar por la falta de transparencia en el origen y destino de los recursos públicos, y ante la percepción nacional e internacional sobre la corrupción en nuestro país, no podemos evadir el tema, menos ignorar o negar sus efectos nocivos en la pérdida de recursos públicos, en la sociedad y en las instituciones del sistema de gobierno sin importar siglas partidistas.

Es innegable que urgen reformas que modernicen y consoliden las estructuras institucionales en materia de transparencia en el origen y destino de los recursos públicos para tener un federalismo transparente, que tenga la validación de la sociedad en el desarrollo político, económico, social y humano de las entidades federativas firmantes del pacto federal y su expresión en el desarrollo de los municipios, las regiones y las zonas metropolitanas.

Como resultado de mi trabajo de investigación en el tema de la transparencia en el uso de los recursos público, para combatir preventivamente la corrupción y

la falta de transparencia, presenté en el Grupo de Trabajo de Federalismo, dentro de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA), como representante del IBD, para ser incluida en la parte final del primer párrafo de las reformas al artículo 115 constitucional:

*“ Los ayuntamientos tienen facultades para participar en el diseño de las políticas públicas del desarrollo municipal y los propios programas federales y estatales, en sus respectivas áreas de jurisdicción, por lo que deberán conocer e informar a la sociedad, desde su primera sesión de cabildo en el año, el origen y destino de los recursos públicos con transparencia, con ello se respetará el derecho de la sociedad a ser informada sobre las cantidades de recursos públicos que el sistema de gobierno en sus niveles, federal, estatal y municipal destina anualmente para impulsar las potencialidades de crecimiento o desarrollo y/o subsidiar las limitaciones del respectivo municipio”.*

Es urgente que las reformas estructurales que sean impulsadas en estas materias tengan el referente de una verdadera política de Estado. Una prioridad que se exprese en políticas públicas integrales para lograr nuestras aspiraciones de tener en México un federalismo incluyente, funcional, eficiente y transparente.

Tenemos que pasar y superar para siempre el nivel de políticas tradicionalistas en estas materias. No podemos dejar de reconocer y prepararnos para superar el impacto diferenciado en las regiones del país del modelo globalizador en el que estamos inmersos. Tenemos el gran reto de enfrentar y superar los fuertes desequilibrios en las regiones y la incapacidad demostrada de las mismas para desarrollar ventajas competitivas.

## Desarrollo Regional

En materia de desarrollo regional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) plantea que “México tiene una baja eficiencia del gasto público orientado al desarrollo regional. Escasa capacidad de las administraciones públicas locales para abordar el desarrollo regional. Escaso e inadecuado aprovechamiento de los recursos locales. Tensiones regionales por la percepción de poca eficiencia en el uso de los recursos públicos en determinadas regiones”.<sup>6</sup>

La administración actual propone una política pública orientada a la estabilidad económica y a lograr una asignación eficiente de los recursos públicos para superar rezagos sociales y desequilibrios regionales, y acrecentar la infraestructura pública. En el PND 2007-2012 se plantea en la Estrategia 13.6 “Considerar la dimensión espacial y las características particulares

<sup>4</sup> <http://www.eluniversal.com.mx/notas/502717.html>. 28 de abril de 2008

<sup>5</sup> <http://www.eluniversal.com.mx/notas/493121.html>. Miércoles 26 de marzo de 2008

<sup>6</sup> I Jorge Diez de Sollano Elcoro. UNAM.XVII Seminario de Economía Urbana y Regional. 26 de Junio de 2007



**Es urgente que las reformas estructurales que sean impulsadas en estas materias tengan el referente de una verdadera política de Estado.**

de cada región en el diseño de programas y políticas públicas”.<sup>7</sup>

En opinión de la OCDE:

*“Los intentos relevantes para implementar acercamientos más eficaces al desarrollo regional todavía son obstaculizados por el predominio de transferencias no condicionadas y la falta de una estrategia integral”.<sup>8</sup> Es verdad que en México: No hay un marco operativo de planeación que permita a los estados coordinarse. Dichos vacíos en materia de planeación regional llevan a menudo a que los recursos públicos se destinen discrecionalmente o de acuerdo a fórmulas preestablecidas ajenas a las necesidades reales de los estados o las regiones. La falta de políticas claras de desarrollo regional ha impedido cerrar la brecha entre las distintas regiones e impulsar sus potencialidades.*

*La evolución hacia un proceso en donde las entidades federativas y el gobierno federal sean copartícipes en el proceso de planeación, implica diversas transformaciones que van desde un cambio de cultura de los funcionarios públicos hasta el fortalecimiento de la capacidad institucional de los gobiernos de los estados y de los municipios.*

*Debemos estar abiertos a: “Pactar e institucionalizar un nuevo mecanismo de planeación nacional y regional.”<sup>9</sup>*

- Construir los consensos para el nuevo marco jurídico del desarrollo regional, junto con el Poder Ejecutivo federal.
- Elaboración conjunta de un paquete de propuestas para actualizar el marco jurídico a fin de facilitar el desarrollo regional en México: Comisión de Desarrollo Regional del Senado de la República, así como la Comisión de Desarrollo Regional (Codere) de la Cámara de Diputados, la conferencia Nacional de Municipios

*de México CONAMM y la Oficina para las Políticas Públicas (OPP) de la Presidencia de la República. Se requiere actualizar las propuestas de las instituciones involucradas para reformar la Ley de Planeación y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las respectivas leyes de planeación en los estados de la República y el Distrito Federal, así como las leyes municipales correspondientes.*

## Desarrollo Metropolitano

En materia de desarrollo regional y metropolitano, cabe destacar el avance que representa que el artículo 40 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008 estableció un Fondo Metropolitano para financiar la ejecución de estudios, programas, proyectos, acciones y obras públicas de infraestructura y su equipamiento, que:

- a) impulsen la competitividad económica y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas.
- b) coadyuven a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgo por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica.
- c) incentiven la consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.
- d) Que los recursos del Fondo Metropolitano se asignarán a los programas, proyectos, obras y acciones que acrediten su beneficio económico y social, así como la evaluación de su impacto ambiental.

<sup>7</sup> *Ibid*

<sup>8</sup> *Ibid*

<sup>9</sup> *Ibid*

- e) Que los recursos del Fondo Metropolitano se administrarán en las entidades federativas a través de fondos concursables, mediante un fideicomiso de administración e inversión.
- f) Que todos los estudios, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento que se apoyen con recursos del Fondo Metropolitano, son públicos y ajenos a cualquier partido político; son recursos federales y queda prohibido su uso, difusión y promoción con fines políticos, electorales y otros distintos al desarrollo metropolitano; y
- g) Que en el ordenamiento de referencia, se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitirá las reglas de operación que regirán al Fondo Metropolitano.

Finalmente, podemos concluir que una de las enormes expectativas de la ciudadanía a nivel nacional, es que el Estado mexicano debe lograr una redistribución objetiva del poder político, recursos económicos, facultades y atribuciones entre los diferentes poderes y ámbitos de gobierno, con el fin de construir un verdadero federalismo que sirva a los ciudadanos.

El fortalecimiento del federalismo y de los municipios debe estudiarse profundamente, toda vez que el mosaico de gobernantes tanto en los municipios como

en los estados, pertenecientes a diferentes partidos políticos, no podrán hacer homogéneo el ejercicio de sus funciones, si no dejan de tener un alto contenido y motivación de responder a intereses sectarios o partidistas.

Es insoslayable observar que el fortalecimiento del federalismo no es un asunto solamente económico, sino eminentemente político, porque federalismo y desarrollo conforman una ecuación política y social con contenido humano y el reto es tan grande que se refleja en las disparidades regionales que demuestran que no se ha logrado la prosperidad conjunta de la nación; por ello deben coordinarse la gobernabilidad, la capacidad de respuesta a la ciudadanía, la transparencia en el origen y destino del gasto y la modernización administrativa.

La fundamentación de este planteamiento se basa en que históricamente ningún organismo de revisión, supervisión o contraloría, ha logrado hacer efectiva la rendición de cuentas en el ejercicio de las funciones públicas en nuestro país. No habrá "poder" ni suficientes recursos económicos, materiales y humanos de calidad que consigan la verdadera rendición de cuentas, si no es la sociedad la que participa en el conocimiento de los montos, el origen y destino de los recursos públicos, en la definición de las prioridades de atención y solución de los problemas sociales más sentidos en los municipios y, en consecuencia, periódicamente valore el alcance de objetivos, metas y resultados de las políticas públicas del sistema de gobierno.

**... el fortalecimiento del federalismo no es un asunto solamente económico, sino eminentemente político, porque federalismo y desarrollo conforman una ecuación política y social ...**





# Inseguridad y telefonía celular

Diagnóstico de  
las propuestas  
en la materia

*Luis Mendoza Cruz\**  
*Rafael Muñoz Ordóñez*

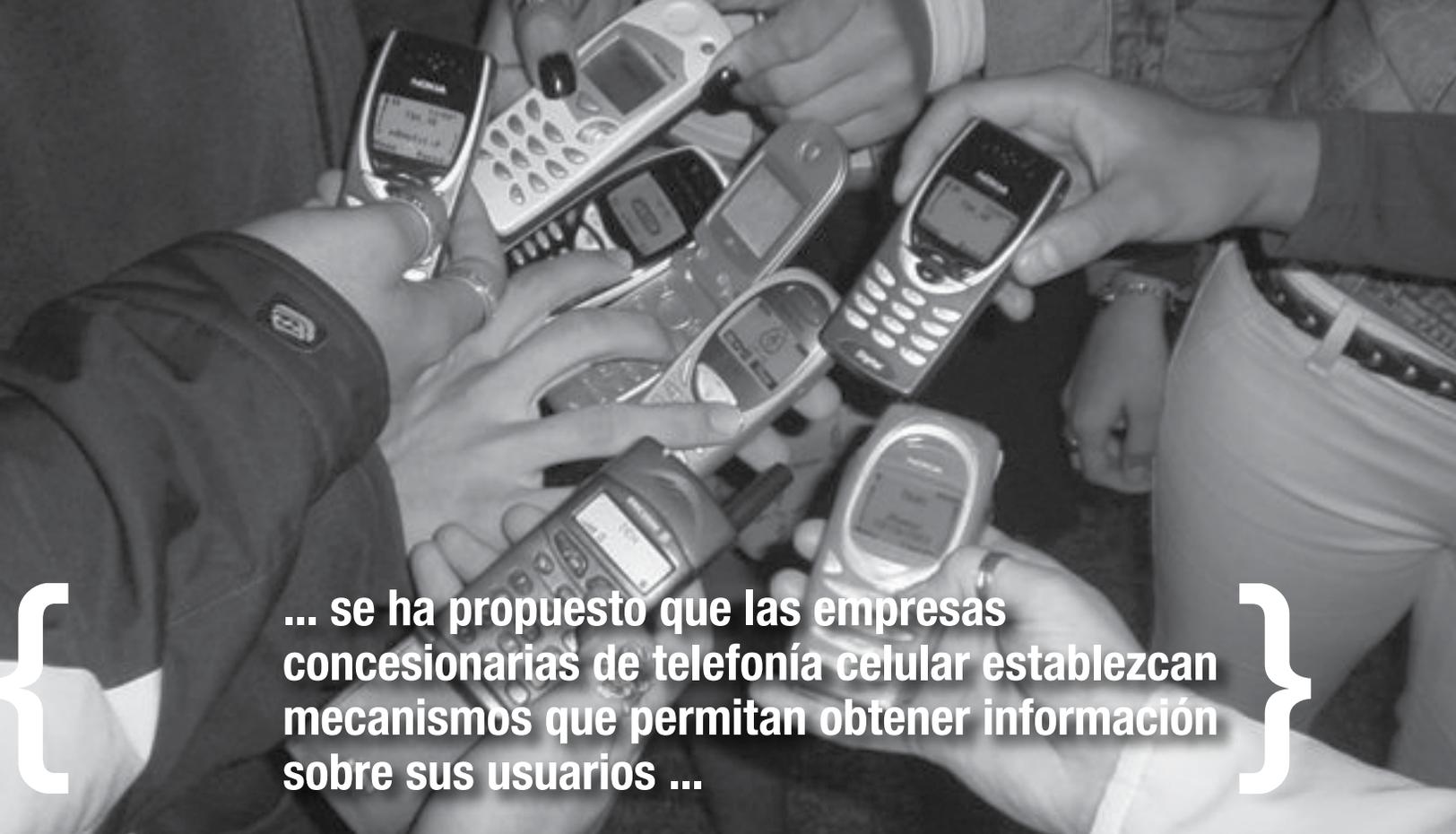
## **1. Diagnóstico: El empleo de la telefonía celular como herramienta de la delincuencia**

Los teléfonos celulares se han convertido en una herramienta de comunicación necesaria para la gran mayoría, pero también en una de las principales armas y medios para delinquir, ejemplo de ello son las extorsiones a que día a día son sujetos los mexicanos, más todos los delitos de delincuencia organizada como secuestros, robos y narcotráfico, que generalmente utilizan celulares para su comisión. De conformidad con un informe elaborado por el Consejo para la Ley y los Derechos Humanos, A.C., sólo en el área metropolitana de la Ciudad de México cada día se intentan, en promedio, 200 extorsiones vía telefónica, y en 37% de los casos de secuestro el presunto rescate fue pagado, lo cual representó, durante el periodo comprendido entre 2001

y 2007, una ganancia ilícita de más de 14 millones de dólares. Se estima que existen más de 700 bandas en territorio nacional que se dedican a estas actividades.

Este año se han registrado 10 mil intentos de actos ilícitos vía mensajes de texto y siete mil llamadas a móviles con amagos de secuestro y extorsión. Los delincuentes se mueven muy rápido, y por ello se debe redoblar la velocidad de las acciones para buscar, encontrar y sancionar a quienes cometen ilícitos de ese tipo. La finalidad primordial es evitar que los aparatos de comunicación se utilicen para cometer actos ilícitos. Es importante recalcar que las cárceles son los sitios donde se cometen delitos como la extorsión, por lo que es necesario hacer un análisis para identificar a las

.....  
\* Dr. En Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana; director general de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública, del IBD.



... se ha propuesto que las empresas  
concesionarias de telefonía celular establezcan  
mecanismos que permitan obtener información  
sobre sus usuarios ...

personas que incurrir en el ilícito, además de definir políticas en el sector.

Según el llamado “libro blanco” de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), en el periodo 2001 - 2004 solamente se denunciaron 315 extorsiones; en el periodo de 2005 - 2006, se denunciaron 5 mil 198 llamadas de este tipo, registrándose un aumento excesivo del 1,650%. Y estas son sólo las llamadas que se denuncian. Se estima que solamente una de cada 400 llamadas de este tipo son reportadas a las autoridades.

La Procuraduría General de la República dio a conocer el informe “Resultados de alto impacto”, que detalla que del 1 de diciembre de 2006 al 31 de marzo de este año se registraron 423 extorsiones telefónicas con amenaza de secuestro. A pesar de que en promedio estas extorsiones han disminuido, según la PGR, lamentablemente no varía el hecho de que se siguen registrando este tipo de actividades, y si alguna razón hay para que este número disminuya, seguramente no es una disminución real, sino la falta de voluntad de las víctimas, en su gran mayoría amas de casa, por denunciar estos delitos y la falta de capacidad de las autoridades para hacerles frente.

La problemática relativa a las extorsiones y fraudes telefónicos se considera originada por la regulación deficiente que rige la compraventa de líneas telefónicas celulares de prepago y las tarjetas conocidas comúnmente como “chips numéricos”, lo cual ha permitido la comercialización de miles de aparatos móviles que no están registrados a nombre de un usuario específico,

como sí ocurre con los teléfonos contratados bajo los sistemas de plan tarifario o los teléfonos llamados fijos, lo cual se traduce en la imposibilidad de allegarse información suficiente para localizar a aquellos delincuentes dedicados a esta ilícita actividad cuando se comunican con los familiares de sus víctimas, aun cuando las autoridades conozcan el número telefónico no hay medios para saber quien es el titular o usuario de dicha línea celular, mucho menos su domicilio. En tal virtud, y toda vez que a pesar de la supuesta disminución en la comisión de esta clase de ilícitos, sigue siendo necesario abatirlos hasta su erradicación, por lo que se ha propuesto que las empresas concesionarias de telefonía celular establezcan mecanismos que permitan obtener información sobre sus usuarios, independientemente del plan o sistema de pago que al efecto contraten, para lo cual será necesario contar con un registro de usuarios finales de todas las líneas telefónicas celulares, tarifarias, de prepago o de las tarjetas conocidas como “chips”.

## 2. Situación internacional de la legislación en la materia

Varios países, sobre todo en la Unión Europea y Estados Unidos, han adoptado legislación que prevé la conservación de datos por los prestadores de servicios para la prevención, investigación, detección y enjuiciamiento de delitos. Estas disposiciones de las normati-

vas nacionales, si bien varían considerablemente, comparten el mismo fondo velando por la seguridad de sus ciudadanos.

Las conclusiones del Consejo de Justicia e Interior de la Unión Europea el 19 de diciembre del 2002 destacan que, a causa del crecimiento significativo de las posibilidades de las comunicaciones electrónicas, los datos relativos al uso de comunicaciones electrónicas son particularmente importantes y, por tanto, una herramienta valiosa en la prevención, investigación, detección y enjuiciamiento de delitos, son de especial importancia contra la delincuencia organizada.

La declaración sobre la lucha contra el terrorismo, adoptada por el Consejo Europeo el 25 de marzo del 2004, encargó al Consejo que examinara medidas para establecer normas sobre la conservación por parte de los prestadores de servicios de datos de tráfico de las comunicaciones.

De conformidad con el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, toda persona tiene derecho al respeto a su vida privada y de su correspondencia. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho salvo cuando esa injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria, entre otras cosas, para la seguridad nacional o la seguridad pública, la prevención de desórdenes o delitos, o la protección de los derechos y las libertades de terceros. Dado que la conservación de datos se ha acreditado como una herramienta de investigación eficaz y necesaria para aplicar la ley en diferentes Estados miembros, en particular en los asuntos de gravedad como la delincuencia organizada y el terrorismo, es necesario garantizar que los datos conservados se pongan a disposición de las fuerzas y cuerpos de seguridad durante un determinado periodo de tiempo, con arreglo a las condiciones establecidas en la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo (relativa al tratamiento de datos personales y protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas). Por consiguiente, la adopción de un instrumento que cumpla los requisitos que se han adoptado en materia internacional resulta una medida necesaria.

Es en razón de lo anterior que varios países tienen en sus Legislaturas varias propuestas que reforman sus legislaciones para crear registros de telefonía celular e internet. Más aún, existen países como España y la Directiva 2006/24/CE de la Unión Europea sobre retención de datos telefónicos y de comunicaciones electrónicas, que ya han adoptado esas medidas, bajo esquemas procesales determinados y únicamente bajo autorización de una autoridad responsable, reuniendo los requisitos señalados, e incluso resulta casi una obligación legislar en la materia.

### 3. Condiciones del marco regulatorio nacional

En la legislación mexicana no existe tratamiento al respecto, pero se cuenta con un régimen de protección a los datos personales establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, misma que indica:

*Artículo 20. Los sujetos obligados serán responsables de los datos personales y, en relación con estos, deberán:*

*I. Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos, así como capacitar a los servidores públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos, de conformidad con los lineamientos que al respecto establezca el Instituto o las instancias equivalentes previstas en el artículo 61;*

**II. Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido;**

*III. Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento, en términos de los lineamientos que establezca el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el artículo 61;*

*IV. Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados;*

*V. Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación, y*

*VI. Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.*

**Artículo 21. Los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información.**

**Artículo 22. No se requerirá el consentimiento de los individuos para proporcionar los datos personales en los siguientes casos:**

I. (Se deroga).



**II. Los necesarios por razones estadísticas, científicas o de interés general previstas en ley, previo procedimiento** por el cual no puedan asociarse los datos personales con el individuo a quien se refieran;

**III. Cuando se transmitan entre sujetos obligados o entre dependencias y entidades, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de facultades propias de los mismos;**

**IV. Cuando exista una orden judicial;**

V. A terceros cuando se contrate la prestación de un servicio que requiera el tratamiento de datos personales. Dichos terceros no podrán utilizar los datos personales para propósitos distintos a aquéllos para los cuales se les hubieren transmitido, y

**VI. En los demás casos que establezcan las leyes.**

#### **4. La iniciativa del senador Mario López Valdez del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la materia**

Con la iniciativa del senador Mario López Valdez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, que se inscribe en la mejor tendencia mundial para proteger a la sociedad, habida cuenta la perspectiva comparada, se pretende que existan constancias obligatorias sobre los datos de cada uno de los poseedores de equipos telefónicos que estén a la venta, con la finalidad de permitir su identificación inmediata, y así estar en posibilidad de que, cuando las autoridades competentes lo requieran, se pueda identificar a quien incurra en un ilícito.

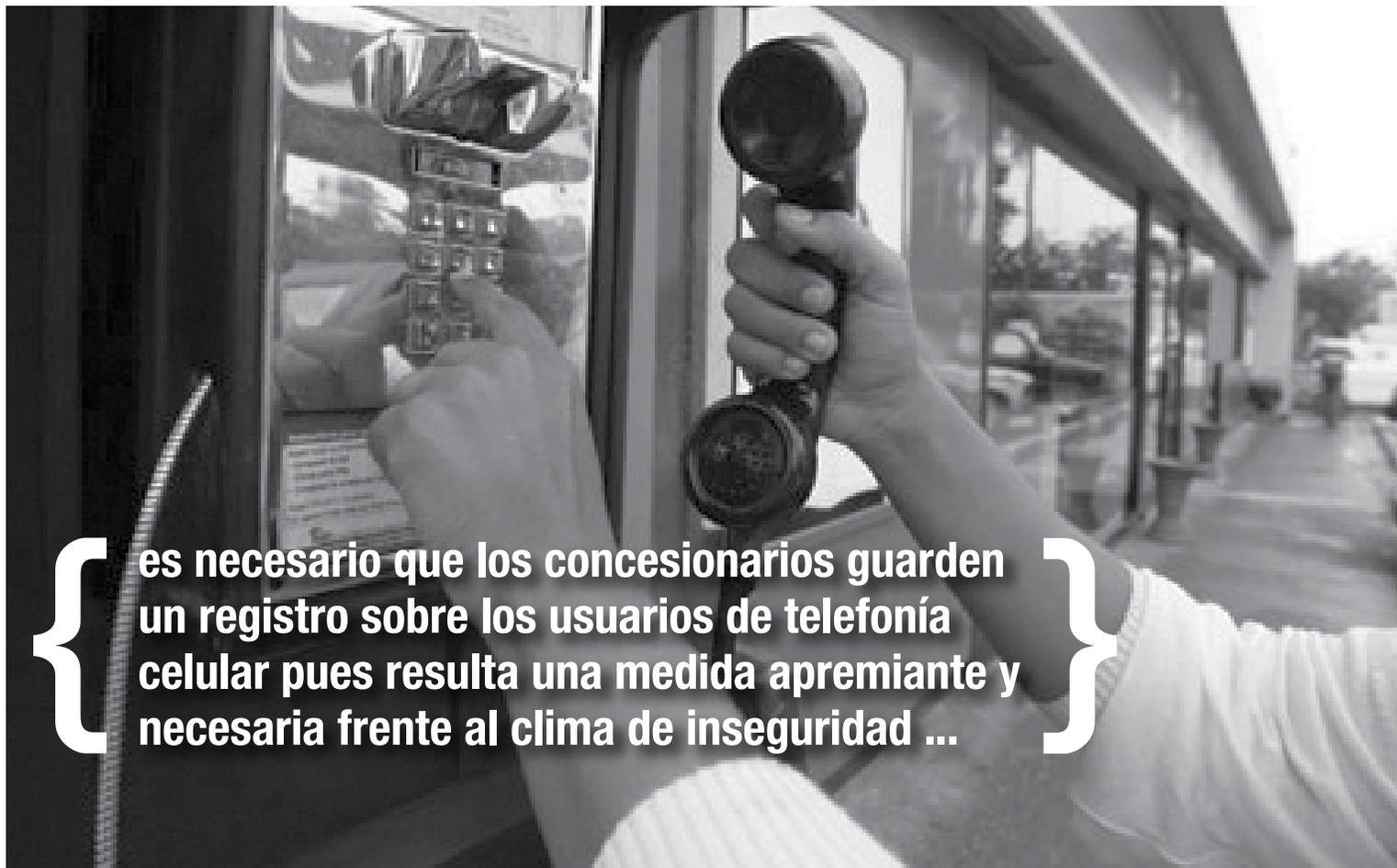
La inseguridad pública se convirtió para los analistas en uno de los factores que podría limitar el ritmo de la actividad económica; más aún, dejan ver su pesimismo sobre el desempeño de la economía nacional para este año. De acuerdo con la encuesta del Ban-

co de México que realiza entre 34 grupos de análisis económico del sector privado, 91% de las respuestas consideraron que la economía de México está peor que hace un año. De acuerdo con los datos de la encuesta, la inseguridad se había mantenido con un porcentaje de respuesta entre 3 y 5% en los meses previos, sin embargo, el dato a agosto repuntó a 10%.

En los últimos meses se planteó la iniciativa, materia del presente artículo para combatir la inseguridad, misma que contiene la creación de un registro de teléfonos móviles o celulares. La idea: combatir la inseguridad. Poder conocer quién habló y dónde se encontraba a la hora de realizar un delito, como puede ser un secuestro. Sin embargo, las grandes compañías de telefonía celular han argüido que la realización de dicho registro es una tarea muy complicada.

En primer lugar, las grandes compañías de telefonía móvil como son Telcel, Telefónica Movistar y Iusacell-Unefon, ponen sobre la mesa la pregunta de ¿quién va a financiar dicho registro? La respuesta es sencilla, basta acudir a un módulo de las mencionadas compañías y solicitar un "chip", ya no se diga un plan tarifario donde el proceso es más complicado; se le otorga una papeleta al comprador para que plasme sus datos en ella. Con la propuesta, esta información sólo tendría que ser cotejada con un documento oficial o el de un pariente cercano, en caso de que el adquirente sea menor de edad. Ello no genera costo alguno para la empresa sólo un poco más de diligencia.

Todos, absolutamente todos los demás datos solicitados por la ley (el número o números marcados), en aquellos casos en que intervengan otros servicios, como el desvío o la transferencia de llamadas, el número o números hacia los que se transfieren las llamadas, la fecha y hora del comienzo y fin de la llamada o, en su caso, del servicio de mensajería o del servicio multimedia, tipo de llamada (transmisión de voz, buzón vocal, conferencia, datos), servicios suplementarios (incluido el reenvío o transferencia de llamadas) o servicios de mensajería o multimedia empleados (incluidos los servicios de mensajes cortos, servicios multimedia avanzados y servicios multimedia), los números de teléfono de origen y destino, la identidad internacional del abonado móvil (IMSI) de la parte que efectúa la llamada, la identidad internacional del equipo móvil (IMEI) de la parte que efectúa la llamada, la IMSI de la parte que recibe la llamada, la IMEI de la parte que recibe la llamada, en el caso de los servicios anónimos de pago por adelantado, tales como los servicios con tarjetas prepago, fecha y hora de la primera activación del servicio y la etiqueta de localización (el identificador de celda) desde la que se haya activado el servicio, la etiqueta de localización (identificador de celda) al inicio de la comunicación, los datos que permiten fijar la localización geográfica de la celda, mediante referencia a la etiqueta de localización, durante el periodo en el que se conservan los datos de las comunicaciones), son datos que ya manejan las



**es necesario que los concesionarios guarden un registro sobre los usuarios de telefonía celular pues resulta una medida apremiante y necesaria frente al clima de inseguridad ...**

compañías con fines técnicos y de cobro de sus servicios, lo que se solicita ahora es el acceso a estos por parte de la autoridad.

Se concuerda con que es necesario que los concesionarios guarden un registro sobre los usuarios de telefonía celular pues resulta una medida apremiante y necesaria frente al clima de inseguridad que ha ocasionado el anonimato al momento de adquirir una línea en este servicio.

## **5. La convergencia del gobierno con la Iniciativa del PRI y la problemática del GPS**

En la misma materia, el secretario de Comunicaciones y Transportes, Luis Téllez, dijo que en fecha próxima se enviará al Senado una iniciativa de ley para implementar medidas de seguridad en el uso del celular, a fin de evitar la comisión de delitos; ésta muestra la convergencia del gobierno y SCT con el Senado y particularmente con la propuesta del PRI, pues vienen a complementarla, no a contravenirla.

Se ha puntualizado que una de las acciones que contempla la iniciativa del gobierno federal es la obligación de crear una base de datos donde se levante

un registro de quienes adquieren un nuevo celular y quienes ya son portadores del artefacto, cuestión que coincide con la iniciativa del senador López Valdez.

Pero otra acción de la Iniciativa contempla la instalación del Sistema de Posicionamiento Global (GPS) a los aparatos, con la finalidad de obtener datos como la ubicación del usuario, número de llamadas realizadas y a qué número fueron hechas. Es en este punto donde hay que hacer una reflexión: Todo teléfono con tecnología GSM es rastreable, cada teléfono moviéndose en la ciudad contacta una celda que corresponde a una antena. Cada antena tiene asignado un número definido de celda perfectamente identificable, lo cual determina que es posible con la colaboración de las telefónicas localizar el punto donde se encuentra un celular prendido con un margen de error relativamente pequeño.

Pero ahora pensemos en la incorporación del GPS en los teléfonos de tercera generación (3G) y en teléfonos de generaciones anteriores: no sería un mecanismo idóneo para enfrentar la inseguridad e incluso podría complicar el problema, pues resulta muy caro añadirse; piense en el usuario que abona mensualmente cantidades menores a cien o doscientos pesos a su sistema de prepago en su equipo de trescientos pesos, ahora notifíquese que tendrá que pagar el servicio de GPS, que no es gratuito por los gastos que de él de-

vienen, en cada una de las llamadas, pues obviamente aunque el sujeto obligado por la ley sean las telefónicas, el que absorberá el costo final es el usuario; además, un teléfono con esta tecnología simplemente se apaga y deja de emitir la señal que permite su localización, y lo que más preocupa es quién va a tener acceso a la posibilidad de seguir a las personas todo el tiempo, recordemos la célebre frase de Juvenal *quis custodiet ipsos custodes* (¿quién custodia a los custodios?).

También piénsese en los costos técnicos y logísticos que eso implicaría, en primer lugar la contratación o colocación de la infraestructura satelital requerida, la operación de un sistema de interpretación de los datos que éste arroje, pues no basta con saber longitud y latitud exactas sino contar con un sistema cartográfico igual de exacto para que opere eficazmente. Asimismo, es juicio del autor del presente artículo que la aplicación de este punto de la iniciativa, sería “extremadamente invasiva” de la privacidad de los usuarios sin un marco regulatorio realmente cuidadoso y extremadamente minucioso.

## 6. Conclusiones

Si bien se ha tocado el tema de la telefonía celular, quedan aún varios puntos pendientes que, por el vertiginoso ritmo tecnológico, no se han contemplado legislativamente en nuestro país como la voz electrónica, mediante la cual un individuo puede realizar llamadas telefónicas por medio de una computadora; esta

modalidad resulta difícil de rastrear debido a la poca coordinación que se tiene con los administradores de los servidores a nivel nacional y convenios de colaboración a niveles internacionales; pero no es sólo donde la innovación aparece donde se tienen lagunas, también aparecen viejos conocidos al hablar de los temas de inseguridad y telefonía como el servicio que ofrecen algunas compañías de telefonía, ya sean fijas o celular, que bloquea el número en el identificador de llamadas, quedando el emisor de la misma en el anonimato y dejando al receptor en completa indefensión e incertidumbre al no poder decidir con elementos racionales si contestar o no una llamada, o bien el bloqueo de las telecomunicaciones en los penales mediante antenas especializadas, pues es de dominio público que gran cantidad de delitos involucran la coordinación y a veces hasta la ejecución vía telefónica desde estos centros; y finalmente, mecanismos efectivos de rastreo e identificación de teléfonos públicos en coordinación con los operadores.

En fin, la lista de pendientes es larga, pero debe comenzarse desde algún punto, siempre tomando en cuenta que se trata de comunicaciones personales que, como tales, deben ser inviolables como lo garantiza la Constitución que nos rige, así como varios tratados internacionales firmados y aprobados por nuestro país, tratándolas con sumo cuidado y respeto, pero sin sacrificar el afán por el mejoramiento en las condiciones de vida de los gobernados, particularmente la seguridad, y sin dar un paso atrás en la lucha contra la delincuencia.



# Estado de la participación ciudadana en México

---

***Julieta Camacho Granados***

*Hablar de la  
democracia y  
callar al pueblo es  
una farsa.*

**Ovidio**  
.....



En el año de 1917, todavía en tiempos de la Revolución, México protagonizó lo que muchos llaman “un adelanto social” pues el 5 de febrero de ese año se promulgó la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), misma que representa la primera Constitución escrita en el mundo donde se establecen los derechos sociales e individuales de los ciudadanos, entre otros, el de la libertad de expresión, de asociación, de credo, de profesión, etcétera.

La Constitución de 1917 señala en su artículo 39<sup>1</sup> vigente, que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”; desde entonces, las coordenadas constitucionales de la participación ciudadana son el contenido de este artículo, pues abre la posibilidad a los ciudadanos de involucrarse en la toma de decisiones de los actos públicos y políticos que le competen; sin embargo, no señala de manera expresa los mecanismos ni las vías para tener acceso y ejercer plenamente tal postulado.

Cabe hacer una breve reflexión sobre los datos sociodemográficos del periodo revolucionario y la actualidad, a efecto de visualizar un panorama general de ambos extremos y contextualizar las condiciones políticas propias de cada época. En este sentido, en 1921, de un total de 14 millones 335 mil habitantes, 66.1% era analfabeta (INEP, s.f.); en 2005, según datos del Censo

de Población y Vivienda, la población mexicana era de 103.3 millones de personas, de las cuales 13.6% registraba nivel superior de estudios y el 8.4% no tenía escolaridad. Este contraste muestra que se ha dado un salto enorme y acelerado en cuanto a alfabetización de la sociedad mexicana y ello deriva, en consecuencia, en una mayor demanda de necesidades sociales, en una mayor competencia, mayor especialización, mayores retos, que indican inexorablemente que las circunstancias sociales en el México revolucionario eran completamente diferentes a las actuales.

Evidente resulta que México se ha transformado en sus estructuras sociales y gubernamentales de manera acelerada y ello se ha incrementado a partir de las últimas seis décadas, situación que implica una mayor difusión de la información y contribuye a que parte de la población cuente con elementos mínimos que le permiten formarse opinión y postura sobre los asuntos públicos, es decir, se cuenta con una cultura política más actualizada que en años anteriores y con una sociedad con mayor acceso a la información pública.

Ahora bien, es menester destacar el contenido del artículo 40<sup>2</sup> de la CPEUM que a la letra señala: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. En este artículo se sustenta gran parte de nuestro

**1** El artículo 39 no ha sufrido reforma alguna desde la promulgación de la CPEUM

**2** Este artículo no se ha reformado desde la promulgación de la CPEUM.

sistema político, en virtud de que señala el principio de representatividad, mismo que acota en cierto sentido la capacidad directa del ciudadano para tomar decisiones en los ámbitos que competen a su existencia y desarrollo, en virtud de que los ciudadanos delegan su soberanía en su representante y le facultan de capacidad para tomar decisiones en su nombre y representación; es decir, que los gobernadores y los legisladores deben velar por los intereses de la nación y de sus representantes, en virtud de que han sido facultados como sus portavoces por efecto directo del voto popular.

Dicha representatividad se instala en el Congreso de la Unión, cuyo objeto, de acuerdo con el artículo 65 constitucional, consiste en ocuparse “del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan”. Tal esquema se reproduce a nivel estatal con las Legislaturas locales y a nivel municipal con los denominados cabildos.

En este contexto, es destacable indicar que en el Congreso de la Unión, desde el año 2000, se han presentado cerca de 50 iniciativas<sup>3</sup> dirigidas a establecer elementos de democracia directa en el sistema político mexicano y enfocadas a armonizar el marco legal federal con los instrumentos de participación ciudadana que representan, en sí mismos, mecanismos que permiten el reconocimiento expreso de los ciudadanos como sujetos con posibilidades de participar de manera libre, responsable y activa en las decisiones y actos públicos y políticos del país, ello sin sustituir, revertir o vulnerar el sistema de representación política.

Sin embargo, existen muchas dudas y confusiones sobre el alcance de los instrumentos de participación ciudadana; por ello, en abono a la claridad del tema, en las siguientes líneas se ofrecen algunas definiciones de los instrumentos más recurrentes:

**Plebiscito:** ...Votación popular sobre temas de relevancia constitucional y es, en consecuencia, un instrumento de participación ciudadana directa (Bobbio, 1999,1183). // Acto extraordinario e independiente, en el que se consulta al electorado sobre una cuestión vital del Estado. (...) [Empero,] no afecta a actos de índole legislativa o normativa. (...) [Por lo que está asociado a] actos de voluntad popular mediante los cuales el pueblo exterioriza su opinión sobre un determinado hecho de su vida política (De Santo, 1999, p. 679). // Instituto de democracia directa mediante el que se expresa directamente la voluntad del cuerpo electoral sobre una decisión sometida a

su consulta (Espasa, 2007, p.1129).

**Referéndum:** Institución de una forma de gobierno en la cual las asambleas elegidas (...) deben someter sus decisiones a la aprobación del conjunto de los ciudadanos (De Santo, 1999, 747). // Según la materia sobre la que recaen, los referenda pueden ser constitucionales, legislativos o relativos a decisiones políticas no formalizadas todavía en textos de esa naturaleza (Espasa, 2007, p. 1239).

**Iniciativa popular:** (...) Proyectos legislativos firmados por un cierto número de ciudadanos (Kelsen, 1995, p.355).

**Consulta Popular:** (...) Extiende la posibilidad de que los ciudadanos participen en ciertas decisiones políticas y hagan saber sus aspiraciones y necesidades que reclaman ser satisfechas por el Estado (Mellado, 2001, p. 61).

**Revocación:** Modo de disolución de los actos jurídicos, por el cual el autor o una de las partes retrae su voluntad, dejando sin efecto el contenido del acto o la transmisión de algún derecho (De Santo, 1999. p. 768).

**Revocación de mandato:** (...) Es una variante invertida de la elección de representantes: a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos (un número determinado de firmas, por ejemplo), se somete a la aprobación de los votantes la permanencia en su cargo o la remoción de un representante electo antes del plazo determinado por la ley (Prud'homme, 2001, p.25).

Como se observa, los instrumentos definidos anteriormente van encaminados a la posibilidad de que los ciudadanos puedan manifestar su concepción sobre determinados asuntos de interés público y buscan dotarlos de capacidad de decisión en lo referente a algunos actos gubernamentales que tienen lugar en su sitio de residencia.

Actualmente, tales instrumentos de participación ciudadana no son reconocidos en alguna normatividad de rango federal; sin embargo, las 32 entidades federativas<sup>4</sup> contemplan en su Constitución local alguna figura sobre participación ciudadana<sup>5</sup>; de este universo, los estados de Campeche, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas, no mencionan en su respectiva Constitución las figuras de referéndum ni plebiscito. Enseguida se muestra el mapa que ilustra y permite visualizar de manera esquemática y general lo señalado anteriormente.

**3** Véase “Balance de las Iniciativas Presentadas desde la LVIII Legislatura ante el Congreso de la Unión en materia de Participación Ciudadana” [en línea]. IBD. Junio 2008 [http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/bal\\_part\\_ciud.pdf](http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/bal_part_ciud.pdf).  
**4** En ocasiones suele presentarse confusión entre los términos “entidad” y “estado”, por ello, cabe aclarar que las partes integrantes de la federación, es decir, las entidades federativas, de acuerdo con el artículo 43 de la CPEUM, son los 31 estados libres y soberanos y el Distrito Federal.  
**5** Véase “Análisis de la Legislación en las Entidades Federativas sobre instrumentos de Participación Ciudadana” [en línea]. IBD. Julio 2008. [http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/analisis\\_particiudadna.pdf](http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/analisis_particiudadna.pdf)





Una vez aclarada la situación en el ámbito constitucional de las entidades federativas, es momento de precisar el escenario que guarda tan importante tema en la adecuación de leyes secundarias a nivel local<sup>6</sup>, pues en este sentido se aprecia una disminución en el número de entidades federativas que tienen una ley específica relacionada con participación ciudadana y es que 58% de las partes integrantes de la federación, o sea 19 de ellas, tienen alguna ley sobre el tema, mientras que el 42% restante, 13 entidades, no tienen ordenamiento que dé formalidad a los instrumentos y posibles procesos para llevar a cabo una consulta popular, un referéndum o cualquier otra figura de participación ciudadana.

De manera genérica, las leyes locales detallan los instrumentos aplicables en la entidad, las formas de organización, su aplicación, los asuntos en los que puede promoverse y demás características específicas por instrumento; sin embargo, las entidades que no cuentan con ley que formalice los instrumentos de participación ciudadana son: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa y Sonora, según se muestra en el siguiente mapa.



Asimismo, es importante señalar que los territorios líderes en contemplar en su ley local diversos instrumentos de Participación Ciudadana son Coahuila, el Distrito Federal, Tamaulipas y Tlaxcala, debido a que consideran instrumentos adicionales de los definidos en párrafos anteriores. Enseguida se enlistan los instrumentos reconocidos en dichos estados<sup>7</sup>:

Coahuila (artículo 4°)

- I. Plebiscito
- II. Referendo
- III. Iniciativa popular
- IV. Consulta popular
- V. Colaboración comunitaria
- VI. Audiencia pública

Distrito Federal (artículo 2°)

- I. Plebiscito
- II. Referéndum
- III. Iniciativa popular
- IV. Consulta ciudadana
- V. Colaboración ciudadana
- VI. Rendición de cuentas
- VII. Difusión pública
- VIII. Red de Contralorías Ciudadanas
- IX. Audiencia pública
- X. Recorridos del Jefe Delegacional
- XI. Asamblea ciudadana

Tamaulipas (artículo 3°)

- I. Plebiscito
- II. Referéndum
- III. Iniciativa popular
- IV. Consulta vecinal
- V. Colaboración vecinal
- VI. Unidades de Quejas y Denuncias
- VII. Difusión pública
- VIII. Audiencia pública, y
- IX. Recorridos de los presidentes municipales

Tlaxcala (artículo 3)

- I. Iniciativa popular
- II. Consulta popular
- III. Plebiscito
- IV. Referéndum, y
- V. Voz ciudadana en el cabildo

Ante este panorama general, es notorio que se ha avanzado de manera importante en el reconocimiento de algunos instrumentos de participación ciudadana; sin duda, los datos mostrados en las líneas anteriores representan una evolución para el país en la materia, pues es indicativo de que se ha propiciado que las constituciones locales reconozcan a la ciudadanía como una fuerza actuante en las decisiones gubernamentales.

En el contexto de la Reforma del Estado, los partidos políticos presentaron diversas propuestas por es-

<sup>7</sup> Datos obtenidos de la Ley de Participación Ciudadana de cada entidad.

**8** El texto original del Artículo 34 señalaba que “*Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:* I.- Haber cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintiuno si no lo son, y II.- Tener un modo honesto de vivir.” La primera reforma a este artículo se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 17 de octubre de 1953 y fue enfocada al reconocimiento de las mujeres como ciudadanas. La redacción vigente del Artículo 34 se publicó en el DOF el 22 de diciembre de 1989, siendo su segunda reforma.

crita encaminadas a insertar en la normatividad federal diversos instrumentos de participación ciudadana, a saber el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Convergencia y el Partido del Trabajo (PT) acuerdan plenamente incorporar el referéndum y el plebiscito; al tiempo que el PRD, Convergencia y el PT coinciden en la implementación de la iniciativa popular y, por otra parte, Convergencia y el PT acuerdan en considerar la revocación de mandato.

Cabe señalar que sin ciudadanos ninguna figura puede instrumentarse, es por ello que vale preguntar quiénes son considerados ciudadanos y cómo es que adquieren tal categoría. En este sentido, la filosofía política clásica de Aristóteles definió al ciudadano como aquel que desempeña “alguna clase de gobierno” o cargo, el que goza de poder legislativo o judicial; sin embargo, apegándonos al contexto actual y a lo estipulado en el artículo 34<sup>8</sup> de la carta magna, son ciudadanos aquellos que hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vida. En este sentido, la capacidad ciudadana colocada en un contexto de más y mejor educación, muestra que es momento de permitir a los ciudadanos ejercer “alguna clase de gobierno”, poder ser verdaderamente escuchados y representados, con el objetivo de que pueda desplegarse una plena y consciente ciudadanía, misma que Charles Handy ha definido como el derecho de mejorar el lugar donde vivimos, por lo que la ciudadanía encarna en sí misma la participación de los individuos en su contexto social e implica un enorme sentido de convivencia y responsabilidad.

México inauguró el siglo XXI con grandes retos a futuro en todos los ámbitos; entre otros, el político y el social. Uno de ellos es precisamente la participación ciudadana, misma que representa un asunto delicado y trascendente para la sociedad mexicana, pues consiste en reconocer a los ciudadanos su opinión y su capacidad de decisión sobre los asuntos públicos.

El desarrollo institucional de la participación ciudadana muestra que no debe ser observada en México como una mera adecuación a los requerimientos mun-

diales sino, por el contrario, debe contemplarse desde el enfoque democrático, plural y liberal, pues es un derecho ciudadano y humano decidir sobre el rumbo que ha de seguir su nación en el ámbito gubernamental.

Es imperativo reconocer, además, que los instrumentos de participación ciudadana representan una necesidad de los sistemas políticos democráticos actuales, pues en la medida en que se vayan implementando, el propio gobierno garantizará la gobernabilidad del sistema representativo y dará pauta a una mejora continua en la relación gobernantes-ciudadanos.

En virtud del modelo republicano, democrático, representativo y federal, debe darse cabida a algunos instrumentos de participación ciudadana en el nivel nacional como una necesidad inherente a la democracia, que tiene relación estrecha y directa con los derechos y libertades civiles de cada individuo. Asimismo, resulta fundamental que las iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión sean profundamente analizadas, pues abren la posibilidad a los ciudadanos de involucrarse en los asuntos públicos que inciden directamente sobre la vida de los mexicanos.

En resumen, considerando que México es una República representativa, democrática y federal; tomando en cuenta que es notable el número de iniciativas sobre participación ciudadana presentadas por los legisladores desde la LVIII Legislatura, que existen propuestas en el contexto de la Reforma del Estado y reconociendo que la sociedad mexicana requiere de mecanismos que fortalezcan la representatividad, es innegable que la pluralidad, el respeto, la tolerancia, el goce de derechos, la libertad de ideas y la participación, son condiciones que permiten consolidar el ejercicio democrático en nuestro país y una manera de permitirlo es a través del reconocimiento federal de los instrumentos de participación ciudadana, a fin de que los representados sean realmente considerados en la toma de decisiones que afectan directamente sobre su espacio de vida y desarrollo.

## Fuentes consultadas:

- Aristóteles. *La Política*, Ediciones varias.
- IBD. (2008). *Análisis de la Legislación en las Entidades Federativas sobre instrumentos de Participación Ciudadana*. [en línea]. . [http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/analisis\\_particiudadna.pdf](http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/analisis_particiudadna.pdf)
- IBD. (2008). *Balance de las Iniciativas Presentadas desde la LVIII Legislatura ante el Congreso de la Unión en materia de Participación Ciudadana* [en línea]. [http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/bal\\_part\\_ciud.pdf](http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/bal_part_ciud.pdf)
- Bobbio, Norberto, Matteucci, Pasquino. (1999). *Diccionario de Política*, Tomo L-Z, Trad. José Aricó, Martí Soler y Jorge Tula, México, Editorial Siglo XXI, Sexta Edición en español.
- Camacho Granados, Julieta. (2008). *Análisis de las propuestas de los Partidos Políticos sobre Participación Ciudadana presentadas en el marco de la Ley para la Reforma del Estado*. IBD. [Inédito].
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ediciones varias.
- De Santo, Víctor. Dirección. (1999). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía*, Buenos Aires, Editorial Universidad, reimpresión.,
- Fundación Tomás Moro. (2007). *Diccionario Jurídico Espasa*, Madrid, Editorial Espasa Calpe.
- Instituto Nacional de Estudios Políticos, A.C. (INEP). *El Analfabetismo en México 1985 al año 2000* [en línea] (s.f.) <http://www.inep.org/content/view/84/51/1/2/>
- Kelsen, Hans. (1995). *Teoría General del Derecho y del Estado*, Trad. Eduardo García Máynez, UNAM.
- Mellado Hernández, Roberto (2001), *Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México*, Editores Plaza y Valdez, México.
- PRUD'HUMME, Jaen-François (2001), *Consulta Popular y Democracia Directa*, Cuadernos de la Cultura Democrática, Número 15, Instituto Federal Electoral, Segunda Edición, México.



# Comparativo entre la iniciativa presentada por el PRI y el acuerdo emitido por la SCT en materia de transición de banda AM/FM

*Luis Mendoza Cruz\**  
*Rafael Muñoz Ordóñez*

.....  
\* Dr. En Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana; director general de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública del IBD.



## 1. Nota Introductoria

El 4 de junio del 2008 el Partido Revolucionario Institucional presentó al pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión una Iniciativa con Proyecto de Decreto de adición al artículo 4 de la Ley Federal de Radio y Televisión. Esta se turnó a las comisiones unidas de Radio, Televisión y Cinematografía, y Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores.

La propuesta contenida en la iniciativa es adicionar un párrafo al artículo 4 de la Ley Federal de Radio y Televisión e incluir en los artículos transitorios reglas claras para atender la problemática de las estaciones de radiodifusión sonora en la banda de amplitud modulada (AM) que tienen obsolescencia tecnológica, que está provocando su inviabilidad financiera, con el fin de que realicen su reconversión a la radiodifusión de frecuencia modulada (FM). La radiodifusión en FM es de una competencia imbatible porque tienen un mayor desarrollo tecnológico, y es más factible su digitalización.

Se afirma en la iniciativa que “las acciones que como poder público nos corresponde impulsar tienen que ver con dotar de nueva viabilidad a una actividad cuya significación va más allá de lo económico, aunque éste sea, ciertamente, un aspecto relevante”. Así, “la radiodifusión sonora de amplitud modulada no sólo cumple el papel de generadora de riqueza y empleadora de veinte mil mexicanos; es, sobre todo, una actividad de enorme trascendencia social, como difusora de información; generadora de entretenimiento; arena del debate público y foro y agente de la ampliación de libertades públicas que han contribuido a consolidar nuestra democracia”.

Bajo es consideración, se propone el paso de la AM a la FM lo que “permitirá, en el caso de las concesiones, reestablecer la salud financiera de sus estaciones, al reinsertarlas en mercados atractivos para la publicidad. Por lo que hace a las estaciones permisionadas de propiedad pública, de instituciones de educaciones

superior, comunitarias, etc., hará posible su participación en el espacio radiofónico que, hoy por hoy, es el más buscado por las audiencias”. También “dotará a los radiodifusores, privados o públicos, de condiciones tecnológicas óptimas que den certidumbre en el largo plazo y, por tanto, hagan posible la planeación en proyectos de amplio horizonte temporal, como es la transición a las transmisiones digitales la cual, sin asomo de duda, habrá de ser la radiodifusión del siglo XXI.”

Asimismo, el 15 de septiembre de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo del Ejecutivo por el que se establecen los requisitos para llevar a cabo el cambio de frecuencias autorizadas para prestar el servicio de radio y que operan en la banda de AM, a fin de optimar el uso, aprovechamiento y explotación de un bien del dominio público en transición a la radio digital. En el mismo Acuerdo se fundamenta que en el proceso que constituye la introducción de la nueva tecnología de la radio digital, es necesario establecer condiciones en el corto plazo que favorezcan la transición de los concesionarios y permisionarios de la radio, a efecto de obtener los beneficios que esta tecnología ofrece.

Así en virtud de lo señalado en el considerando que antecede, la SCT considera conveniente otorgar la posibilidad a aquellos concesionarios que operan en la banda de AM de solicitar el cambio para operar en la banda de FM, a fin de allegarse de los recursos necesarios para, en un futuro, migrar al estándar digital que se determine en su momento.

## 2. Comparativo

A continuación se presenta un cuadro comparativo entre la Iniciativa del PRI y el Acuerdo del Ejecutivo a fin de emplearse como una herramienta de análisis en la materia:

## Proyecto de decreto del PRI que adiciona la Ley Federal de Radio y Televisión

### Proyecto de decreto que adiciona la Ley Federal de Radio y Televisión

Artículo Único.- Se adiciona con un segundo párrafo el artículo 4º de la Ley Federal de Radio y Televisión, para quedar como sigue:

"4º.- La radio y la televisión constituyen una actividad de interés público, por lo tanto el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social".  
"La protección del Estado comprende la planeación del desarrollo de la radiodifusión, con la participación de concesionarios y permisionarios, a fin de garantizar la permanencia y viabilidad de los servicios, de acuerdo con las condiciones del avance tecnológico."

COMENTARIO: El párrafo que se pretende adicionar le otorga un derecho a los permisionarios y concesionarios de la radiodifusión, para que el Estado planee el desarrollo de la industria ante los cambios tecnológicos. La planeación por parte del Estado es una de las garantías individuales contenidas en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La planeación es necesaria en el sector de las comunicaciones, por el dinamismo de las nuevas tecnologías, que si no son canalizadas de manera eficiente generarían caos e incertidumbre, y limitaría la libre competencia en los mercados.

### TRANSITORIOS

Artículo Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

COMENTARIO: Resulta importante mencionar que una Iniciativa que plasma los compromisos de la misma en la Ley otorga más certeza y seguridad jurídica que un Acuerdo que por su naturaleza unilateral podría ser presa del arbitrio del Ejecutivo en cualquier momento.

Artículo Segundo.- El Ejecutivo federal, por conducto de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, está facultado para iniciar un programa temporal (el Programa) de reconversión tecnológica para el traslado de las estaciones de amplitud modulada (AM) a la banda de frecuencia modulada (FM), dentro de la misma plaza o región, de conformidad con los siguientes lineamientos:

COMENTARIO: Se establecen en la iniciativa del PRI las reglas para el cambio de la radiodifusión de amplitud modulada a frecuencia modulada. El que la disposición más importante de la iniciativa sea un transitorio es porque el programa de traspaso de la radiodifusión se pretende que sea de carácter temporal, con efectos muy limitados y para un sólo sector de los concesionarios y permisionarios de una misma plaza o región. Por eso el primer párrafo del artículo segundo transitorio establece este carácter.

Además, faculta al Poder Ejecutivo vía Comisión Federal de Telecomunicaciones para realizar este programa.

Asimismo, en el Acuerdo del Ejecutivo se establece igualmente a la Comisión como la autoridad encargada en este sentido y establece que se encargará de publicar las poblaciones que cuenten con suficiencia de espectro y establece regiones para la organización del mismo.

## Acuerdo del Ejecutivo federal por el que se establecen los requisitos para llevar a cabo el cambio de frecuencias

Acuerdo por el que se establecen los requisitos para llevar a cabo el cambio de frecuencias autorizadas para prestar el servicio de radio y que operan en la banda de AMPLITUD MODULADA, a fin de optimizar el uso, aprovechamiento y explotación de un bien del dominio público en transición a la radio digital

**Primero.-** Los concesionarios y permisionarios de radio que operan en la banda de AM, podrán solicitar a la Comisión el cambio de frecuencia para operar en la banda de FM, atendiendo a los calendarios y requisitos establecidos en el presente Acuerdo.  
**Segundo.-** La Comisión publicará en su página de Internet aquellas poblaciones en las que exista suficiente capacidad de espectro para los posibles concesionarios y permisionarios que estén interesados en llevar a cabo el cambio de frecuencias para operar en la banda de FM.

La publicación referida en el párrafo anterior deberá considerar el uso eficiente del espectro e incluirá la ciudad principal a servir, coordenadas geográficas de referencia y clase de la estación, atendiendo al siguiente orden:

**Región I:** Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

**Región II:** Veracruz, Chiapas, Oaxaca y Guerrero;

**Región III:** Baja California Sur, Sinaloa, Nayarit, Durango, Zacatecas, Aguascalientes y San Luis Potosí;

**Región IV:** Jalisco, Colima, Michoacán y Guanajuato;

**Región V:** Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Estado de México, Distrito Federal, Morelos, y

**Región VI:** Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

La Comisión deberá publicar la disponibilidad de frecuencias en la Región I dentro de un plazo que no exceda de quince días hábiles contados a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo. Los plazos para la publicación de las demás regiones, atenderán al calendario que para tal efecto determine la Secretaría.

## Proyecto de decreto del PRI que adiciona la Ley Federal de Radio y Televisión

I. Los radiodifusores de AM interesados deberán presentar un proyecto integral que comprenda el financiamiento para la instalación de la estación de FM, así como para la adopción del estándar digital que, en su caso, establezca el Ejecutivo federal, y estar al corriente de sus obligaciones legales. Se excluye a quienes con antelación a la entrada en vigor del presente Decreto ya hayan recibido una frecuencia de FM como canal de transmisión simultánea de los contenidos de una estación de AM;

COMENTARIO: La Comisión Federal de Telecomunicaciones va a ser la encargada de llevar todo el proceso de reconversión en ambos documentos y, en particular en el del PRI está facultada de expedir las reglas técnicas para el programa de reconversión con el fin de dar cabida a un mayor número de estaciones en cada plaza. Los radiodifusores de amplitud modulada en la iniciativa del PRI deberán presentar un proyecto de financiamiento para la instalación de la estación de FM y para la adopción estándar digital que establezca el Ejecutivo federal. Otro requisito es que los radiodifusores estén al corriente de sus obligaciones legales. Mientras tanto, en el Acuerdo del Ejecutivo se establecen demasiados requisitos, más encaminados a la condición económica del radiodifusor que a un interés real en la transición de banda

II. Los concesionarios de AM cuyo proyecto sea aprobado por la autoridad quedarán exentos de participar en la licitación pública prevista por el artículo 17 de la Ley Federal de Radio y Televisión y de pagar la contraprestación fijada en dicho numeral.

Los permisionarios tampoco tendrán obligación de pago alguno por el otorgamiento del espectro en la banda de FM;

COMENTARIO: El proyecto que se presente en la iniciativa del PRI será aprobado por la autoridad. El programa de reconversión debe ser de muy bajo costo para los radiodifusores, por eso a los que apruebe la autoridad se exceptúan de la licitación pública y del pago de la contraprestación correspondiente. En el Acuerdo del Ejecutivo los concesionarios están obligados a un pago.

## Acuerdo del ejecutivo federal por el que se establecen los requisitos para llevar a cabo el cambio de frecuencias

**Tercero.** Para estar en posibilidad de solicitar el cambio de frecuencias, los concesionarios y permisionarios de radio que operan en la banda de AM deberán presentar ante la Comisión, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se publique la información referida en el resolutivo Segundo, solicitud que cumpla con los siguientes requisitos:

- a. Documentación que acredite la capacidad jurídica del concesionario o permisionario, incluida su composición accionaria;
- b. Manifestación bajo protesta de decir verdad que conoce y acepta los términos del presente Acuerdo, así como la posible reducción en el área de cobertura de la estación;
- c. Documentación que acredite su capacidad financiera para llevar a cabo la instalación, operación y explotación de la frecuencia de FM;
- d. Las especificaciones técnicas del proyecto, que deberán incluir:
  - (I) Las condiciones de operación para la estación en la banda de FM, avalado por perito en telecomunicaciones con especialidad en radiodifusión;
  - (II) Frecuencia, potencia radiada aparente, patrón de radiación de la antena, altura de la torre, en su caso, croquis de operación múltiple, plano de ubicación y áreas de servicio de la estación, y
  - (III) Poblaciones que cubre con la estación de AM.
- e. Declaración bajo protesta de decir verdad en la que se comprometa a cumplir con la legislación de la materia, incluida la electoral, así como las demás disposiciones que emita el gobierno federal;
- f. En su caso, la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia. La Comisión solicitará opinión a la Secretaría de Gobernación a efecto de corroborar la idoneidad del solicitante. En caso de que no se cuente con una opinión favorable por parte de la Secretaría de Gobernación, no será procedente la solicitud.

**Cuarto.** La Comisión analizará que las solicitudes de cambio cumplan con los requisitos establecidos en el presente acuerdo y, de ser así, requerirá a los concesionarios el pago de la contraprestación económica que se deberá cubrir por el cambio de frecuencias. El monto de la contraprestación será determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta de la Comisión, debiendo tomar en cuenta:

- (I) Referencias de los ingresos, costos y márgenes de la industria por población cubierta las especificaciones técnicas del proyecto, incluidos los programas y compromisos de inversión;
- (II) El plazo restante de vigencia de la concesión respectiva;
- (III) El valor del mercado de la publicidad, y
- (IV) Otros referentes que permitan determinar el valor de una estación de FM.

**Quinto.-** Una vez cubierto el pago de la contraprestación económica por el cambio de la frecuencia o, en el caso de los permisionarios, acreditados los requisitos establecidos en el resolutivo Tercero del presente Acuerdo, la Comisión remitirá a la Secretaría la opinión favorable a la solicitud, quien procederá a realizar el cambio de frecuencias correspondiente.

**Sexto.** El concesionario o permisionario deberá iniciar operaciones en la frecuencia de FM en un plazo no mayor de un año, contado a partir de que se notifique el cambio de frecuencia, atendiendo a los parámetros autorizados. El concesionario o permisionario deberá continuar la operación de la frecuencia de AM, estando obligado a transmitir en forma simultánea el mismo contenido de programación en las frecuencias de AM y FM durante un año, contado a partir del cambio de frecuencias, salvo que en la cobertura de la estación de AM se encuentren poblaciones que únicamente reciben el servicio de AM, debiendo transmitir en forma simultánea el mismo contenido en ambas frecuencias por el tiempo que determine la Comisión en cada caso. Vencido dicho plazo, concluirá el derecho del concesionario o permisionario de usar, aprovechar y explotar la frecuencia de AM, y únicamente podrá prestar el servicio concesionado a través de la frecuencia de FM.

Se establece un plazo de un año para que el concesionario o permisionario haga la transición de banda teniendo que transmitir simultáneamente en ambas (AM y FM) durante ese lapso.

**Séptimo.** La Comisión llevará a cabo los trabajos correspondientes para determinar el estándar de radio digital que se utilizará en la banda de FM, a efecto de que en un plazo que no exceda de un año contado a partir de la publicación del presente Acuerdo, proponga a la Secretaría una política para que los concesionarios y permisionarios lleven a cabo la transición a la tecnología digital que corresponda.

**III. La Comisión Federal de Competencia tendrá participación activa, consistente en que se requerirá contar con su previa opinión favorable para proceder a cualquier asignación de espectro en la banda de FM, con motivo del Programa, a fin de supervisar que no se generen concentraciones lesivas para el sano desarrollo de los mercados;**

COMENTARIO: En la Iniciativa del PRI la Cofeco tendrá que emitir una opinión favorable al momento de la transición evitando lesionar la salud de los mercados.

**Octavo.** No podrán solicitar el cambio de frecuencias a que hace alusión el presente Acuerdo, aquellos concesionarios o permisionarios que operan en la banda de AM que cuentan con una frecuencia de FM en la que transmitan la programación de una estación de AM en forma simultánea en la misma ciudad.

COMENTARIO: No podrán solicitar las transiciones quienes ya transmitan programación simultáneamente en AM y FM.

**Noveno.** Los concesionarios y permisionarios de radio que operan en la banda de AM que tengan más de una estación de AM o de FM en una misma área de cobertura, podrán solicitar a la Comisión el cambio de frecuencias, siempre y cuando hayan satisfecho los requisitos establecidos en el presente Acuerdo y obtengan la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia.

**Décimo.** La vigencia de las concesiones y permisos cuyas bandas de frecuencias se cambien en términos del presente Acuerdo se respetará hasta su término.

**IV. La señal analógica en FM sólo podrá transmitir el mismo contenido que la señal de AM;**

**V. La Comisión Federal de Telecomunicaciones determinará el plazo durante el cual las estaciones transmitirán simultáneamente en AM y FM para la consolidación del segundo mercado; así como el calendario para la transición a la radio digital. La Comisión señalará también el término en el que el radiodifusor deberá regresar al Estado el espectro en la banda de AM, que será destinado a los nuevos usos que fije la autoridad;**

COMENTARIO: Las llamadas estaciones espejo se contemplan en la iniciativa, la Cofetel determinará los plazos en que se transmitan simultáneamente en AM y FM, mientras se consolide el segundo mercado. El contenido de esas transmisiones debe ser la misma. También esa autoridad determinará cuando el radiodifusor debe regresar el espectro de la amplitud modulada. Aquí la Cofeco considera que el espectro que regrese los radiodifusores, el Estado lo debería utilizar de manera expedita.

## Proyecto de decreto del PRI que adiciona la Ley Federal de Radio y Televisión

## Acuerdo del ejecutivo federal por el que se establecen los requisitos para llevar a cabo el cambio de frecuencias

VI. En caso de que no haya espectro suficiente en determinadas plazas o regiones, se observarán los siguientes criterios de preferencia, entre los concesionarios y permisionarios que hayan cubierto en tiempo y forma los requisitos establecidos en el Programa:

- Dada su estricta dependencia de ingresos por publicidad, los concesionarios tendrán preferencia sobre los permisionarios;
- Entre los concesionarios, se preferirá a quienes no cuenten con una estación de FM en la plaza o región de que se trate, y
- Si la igualdad subsiste, se preferirá a los radiodifusores cuya estación haya iniciado operaciones en fecha anterior;

**Décimo primero.** En aquellas poblaciones en las que no exista suficiente espectro para la implementación del presente Acuerdo, la Comisión llevará a cabo licitaciones de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Radio y Televisión, y demás disposiciones reglamentarias y administrativas aplicables.

**Décimo segundo.** La Comisión deberá llevar a cabo los procesos de licitación o asignación correspondientes para el otorgamiento de concesiones y permisos, en aquellas localidades que dejen de recibir el servicio de radio con motivo del cambio de frecuencia.

COMENTARIO: La sustitución en la iniciativa del PRI se realizará bajo algunas premisas básicas si en las plazas o regiones no alcanzara el espectro:

- Se preferirá a los concesionarios sobre los permisionarios, porque los primeros dependen exclusivamente para su supervivencia de los recursos que genere.
- Dentro de los concesionarios se preferirá a los que no tienen estación de radio en la plaza o región de FM.
- Otro criterio es que para otorgar el espectro se preferirá a los radiodifusores que hayan iniciado transmisión en una fecha anterior
- Ante la saturación del espectro en la plaza o región, al radiodifusor de AM recibirá espectro de FM en la región o plaza distinta aledaña y que se encuentre próxima a su mercado.

En caso de insuficiencia del espectro, el Acuerdo del Ejecutivo se ciñe al esquema de la licitación.

VII. En caso de que en la plaza o región de origen de la estación no haya suficiente espectro para todos los radiodifusores de AM con derechos, podrá considerarse el otorgamiento de una frecuencia de FM en plaza o región próxima distinta, requiriendo siempre la previa opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia

VIII. Igualmente, ante la insuficiencia de espectro en una plaza, la Comisión Federal de Telecomunicaciones podrá emitir nuevas normas técnicas sobre el uso del espectro radioeléctrico en la banda de frecuencia modulada, a fin de dar cabida a un mayor número de estaciones en cada plaza.

Previamente a la emisión que, en su caso, se haga de estas normas, se solicitará la opinión de la Comisión Federal de Competencia;

IX. El uso de la banda de FM se consignará para cada concesionario o permisionario, como una adición al título respectivo, en el que se establecerán las demás condiciones administrativas necesarias;

X. En la instrumentación y ejecución del Programa el Ejecutivo federal deberá establecer mecanismos de participación pública y de información al Congreso, a través de los canales legales previstos, y

XI. La Comisión Federal de Telecomunicaciones dictará todas las disposiciones administrativas necesarias para la implementación del Programa.

COMENTARIO: La participación del Congreso de la Unión se contempla en el transitorio citado, con el fin de que sea informado del programa de reconversión por el Ejecutivo federal.

**Décimo tercero.** Los concesionarios y permisionarios deberán resolver cualquier problema de interferencia perjudicial de conformidad con las medidas que dicte la Comisión.