

Pluralidad y consenso

Senado de la República. LX Legislatura

Audiencias:

La evolución de la crisis económica



Estado de los compromisos adquiridos en el Foro “México ante la crisis: ¿Qué hacer para crecer?”

Informe de gestión del Senador Carlos Navarrete Ruiz, al frente del IBD

Pluralidadyconsenso

es una publicación trimestral del
Instituto *Belisario Domínguez*

Comité Directivo

Sen. Carlos Navarrete Ruiz
Presidente

Sen. Fernando Jorge Castro Trenti
Secretario

Sen. Ricardo García Cervantes
Secretario

Sen. René Arce Islas
Secretario

Secretaría Técnica

Ing. Francisco Curi Pérez Fernández
Secretario Técnico

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

Dra. Margarita Lucero Ramírez León
Directora General de Estudios Legislativos: Política y Estado

AÑO 2 | NÚM. 8 | AGOSTO 2009

Investigadores

Jesús Arturo Alemán Sandoval, Hugo Alvarado Benavides, Marco Antonio Andrade Romero, Mario Antonio Campos Mota, Reynaldo Castro Melgarejo, Silvia Chavarría Cedillo, Carlos Montes Nani, 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, María Fernanda Salazar Mejía, Taryn Angélica Sánchez Montesinos, Jaime A. Vázquez Repizo.

Coordinación Editorial

Juventina Bahena

Diseño y formación

Diseño3/León García Dávila, Yvette Bautista, Carmen Alegría,

Distribución

C.P. Pascual Orozco Reynoso.

IBD

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





Informe de gestión

del Senador Carlos Navarrete Ruiz al frente del IBD

I. La nueva etapa del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República

Antecedentes

El pleno del Senado de la República me designó Presidente del Comité Directivo del Instituto *Belisario Domínguez* el 21 de octubre de 2008, con la perspectiva de darle mayores capacidades e involucrarlo dentro del proceso de toma de decisiones del Senado y en la solución de problemas coyunturales de la República.

Para hacer posible esta evolución del Instituto *Belisario Domínguez*, se modificó su Reglamento Interior el 14 de octubre de 2008, dándole la conducción de su grupo directivo a un coordinador parlamentario bajo una presidencia de rotatividad anual, en la lógica de una nueva arquitectura de poder y de apertura a la pluralidad en el control de los mandos superiores del Senado de la República.

La reforma, al fortalecer su línea de mando, abrió nuevos espacios al Instituto en un proceso de acercamiento con las tareas cotidianas de la agenda del Senado. El Instituto dejó de ser una pieza administrativa circunscrita al campo de la investigación y la consulta para convertirse en una instancia que le da valor agregado a la toma de decisiones y a la búsqueda de acuerdos del Senado de la República.

El Instituto ha especializado su acción para convertirse en un generador de nuevos vasos comunicantes del Senado de la República con los poderes Ejecutivo y Judicial, los Congresos de los Estados y dentro de la vasta comunidad de instituciones de investigación jurídico-legislativa, nacionales y extranjeras, a través de con-

venios y con propuestas de innovación tecnológica para promover el mejoramiento del desempeño y la apertura pública de los procesos legislativos. Es por ello importante reconocer la disposición de los presidentes de los órganos de gobierno del Senado de la República para involucrar al Instituto cada vez más en el examen y la consulta pública de temas sensibles del interés nacional y en los temas estratégicos de su propia agenda.

Administración y Operación

La plantilla del Instituto no se incrementó durante el año y consta de 72 trabajadores: 19 de base, 30 mandos medios y 14 trabajadores bajo régimen de honorarios. El presupuesto ejercido fue el mismo que se le aprobó en 2008. La Mesa Directiva le autorizó un techo presupuestal adicional pero sujeto a su aprobación, encaminado al desarrollo de programas estratégicos de interés para el Senado.

Para operar sus programas, el Instituto *Belisario Domínguez* llevó a cabo 41 reuniones de su Grupo Ejecutivo de Dirección; convocó al Consejo Consultivo en dos ocasiones, y se llevaron a cabo cuatro reuniones de su Comité Directivo, integrado por los senadores de la República: Ricardo García Cervantes del PAN, a quien dimos la bienvenida como nuevo miembro de este cuerpo en el mes de noviembre de 2008, Fernando Castro Trenti del PRI y René Arce Islas del PRD.

Para coordinar eventos e instrumentar proyectos, se crearon y coordinaron instancias temporales de propósito específico, dentro de las que destacan: el Comité Bicameral responsable de la operación del Foro México ante la Crisis y la Mesa de Acuerdos para procesar sus

conclusiones; el Comité de Seguimiento y el Consejo para la Implementación del SIMIL y un grupo jurídico integrado por la Secretaría de Gobernación, la Suprema Corte de Justicia, el Senado de la República y otras instituciones, responsables de contribuir a la elaboración del Convenio Marco Multilateral del Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL).

Investigaciones

En el informe que el Comité Directivo del Instituto *Belisario Domínguez* presentará a la Mesa Directiva para dar cumplimiento a su Reglamento Interno, se da cuenta de manera puntual de la alta profesionalización de las tareas de apoyo legislativo desarrolladas por sus Direcciones Generales: de Gobierno y Administración Pública, Política y Estado, e Investigaciones Sociales, que se concretan en los siguientes resultados:

- 63 Análisis
- 23 Balances
- 21 Estudios
- 39 Solicitudes de información de senadores atendidas
- 23 Solicitudes de información de otras áreas atendidas
- 16 Participaciones en foros, congresos y seminarios
- 18 Estudios especiales a través de estancias de investigación
- 7 Cápsulas de difusión en el Canal de Congreso

El área técnica realizó 5 balances, estuvo a cargo de organizar 4 números de la revista *Pluralidad y Consenso* y se atendieron 23 solicitudes de información, así como la actualización de la base de datos interna.

Convenios de colaboración

Se signaron 23 convenios con los Congresos de los estados, 19 con universidades, y otro con la Fundación Gimenez Abad de España; están parcialmente firmados o en proceso, pero totalmente concertados 6 con Congresos, 7 con universidades y con dos asociaciones: la barra de abogados y la Asociación Fiscal Internacional.

Los convenios con la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Secretaría de Gobernación están listos para su firma, en espera de un acto protocolario de acuerdo a su importancia, otro más con la Cámara de Diputados está en proceso y quedó pendiente para su aprobación por la nueva Legislatura federal. El convenio multilateral del Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL) comenzará a firmarse a partir del 4 de septiembre.

II. El foro: México ante la crisis: ¿Qué hacer para crecer?

La primer gran encomienda que recibió el Instituto fue la coordinación del **Foro México ante la Crisis: ¿Qué**

hacer para crecer? que se llevó a cabo del 27 de enero al 18 de febrero de 2009. Su realización, por acuerdo de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, se dio a conocer el 8 de diciembre de 2008, sumándose más tarde, en enero de 2009, la Cámara de Diputados, con lo cual el evento adquirió el carácter de Foro convocado por el Congreso de la Unión.

El Foro fue la primera respuesta institucional frente a la crisis. Por su oportunidad, contenido y participantes, se convirtió en eje del debate nacional y concentró las propuestas más importantes de agentes de los sectores económico, político y social del país, de los expertos en la materia y de las principales instituciones académicas.

En sus sesiones del 9 de febrero sobre Crecimiento Económico y Empleo y del 11 de febrero referente a Seguridad Social, se presentaron 21 ponencias: 4 del sector social; 9 del sector empresarial, 3 de funcionarios del Ejecutivo y los gobernadores de San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas, quienes aportaron su visión federalista para el manejo de la crisis, así como 10 representantes de la academia, legisladores del Senado de la República y de la Cámara de Diputados miembros de sus respectivos órganos de gobierno.

Para la sesión de clausura del 18 de febrero, se instaló una mesa de negociación con funcionarios del Poder Ejecutivo federal encabezados por la Secretaría de Hacienda y legisladores de ambas cámaras. Este ejercicio desembocó en una Declaración de acuerdos y conclusiones, en la que se describen 13 recomendaciones al gobierno y diez propuestas de iniciativas de ley, que fueron presentadas en tres apartados:

- Reformas legislativas inmediatas o de corto plazo bajo el criterio de necesidad y urgencia, para acelerar el ejercicio del gasto público con eficiencia y transparencia, para promover y agilizar la inversión pública en infraestructura, mejorar la eficiencia del sistema financiero, promover el crédito y adoptar medidas para proteger el empleo, fortalecer la seguridad social y promover y regular la inversión privada.
- Compromisos de mediano plazo, referentes a cambios sustantivos a leyes e instituciones, en las cuales los grupos parlamentarios establecieron compromisos para integrar una agenda de trabajo.
- Propuestas, recomendaciones y sugerencias que fueron presentadas por expertos e invitados al Foro para ser enviadas al Poder Ejecutivo.

El propósito del Foro fue la aplicación de medidas suficientes y oportunas para enfrentar los efectos inmediatos de la crisis económica internacional y en él se apuntó la necesidad de promover políticas de cambios estructurales para garantizar el crecimiento económico de mediano y largo plazo, la creación de nuevos empleos y la defensa del ingreso de las familias de manera sostenida.

del Consejo Investigaciones





El Foro cumplió con el objetivo de actuar con rapidez para articular propuestas y darles concreción, examinándolas objetiva y ampliamente en un ambiente plural e institucional; fue un excelente ejercicio para proponer respuestas ante la crisis al anticipar sus principales repercusiones.

La determinación en abrir este Foro y convertirlo en un espacio institucional que fuera más allá del análisis para llevarlo al terreno de los compromisos fue útil y valiosa, y debe inscribirse en el camino que el Senado de la República promueve hacia la construcción de un parlamentarismo cada vez más influyente y responsable en la vida nacional.

III. Encuentros nacionales e internacionales

V Encuentro Nacional de Institutos y Organismos de Investigación y Estudios Legislativos

El Instituto *Belisario Domínguez*, a través de sus Direcciones Generales, adquirió el compromiso desde 2008 de constituirse en sede de una reunión de la Asociación de Institutos y Organismos de Investigación y Estudios Legislativos de la que es miembro, que se llevó a cabo el 2 y 3 de abril de 2009.

El evento congregó a representantes de los Institutos de Investigación Legislativa del país y bajo la convocatoria de la Asociación que los agrupa, el Instituto *Belisario Domínguez* amplió esta convocatoria a representantes del Congreso federal, los Congresos de los estados, el Ejecutivo federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, e Institutos y diversos organismos y otras instituciones de investigación legislativa. El evento sirvió de marco para examinar el trabajo de los Institutos de Investigación en el país, deliberar sobre las principales líneas a desarrollar y abrió la discusión hacia la necesidad de crear una red que mejorara la calidad y la disponibilidad de la información legislativa. En consecuencia con ello, el Instituto *Belisario Domínguez* procedió a definir una ruta para su creación y convocó a una primera reunión para la discusión de este importante tema.

Primera reunión para la Implementación del Sistema Mexicano de Información legislativa

Bajo la convocatoria del Instituto, el 3 de junio se celebró una reunión nacional bajo el auspicio del Senado de la República a la amplia comunidad nacional que participa en el universo de las leyes. El evento conjuntó a 132 representaciones de las instituciones que participaron en el V Encuentro, y merece destacar que dentro de ellas estuvieron representantes de los 32 Congresos de los estados, quienes hicieron suyo el proyecto del nuevo sistema de información legislativa.

En la fase inaugural de este evento, se firmaron los 14 primeros convenios bilaterales del Senado con los Congresos de los estados, universidades y otras entidades. El evento concluyó en crear tres instancias temporales y representativas de las instituciones partici-

pantes: un Consejo nacional, un Comité operativo y un grupo jurídico con la encomienda de dar seguimiento a los acuerdos; se definieron los tiempos y procedimientos para su instrumentación, bajo la conducción del Instituto *Belisario Domínguez* y se aprobó encargar a una institución especializada la instrumentación de los trabajos de informática y telemática necesarios para el enlace.

Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario comparado entre México y España

En el marco del convenio de colaboración que el Instituto firmó con la Fundación Manuel Giménez Abad el pasado mes de diciembre de 2008, se llevaron a cabo del 18 al 22 de agosto las Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario entre México y España, bajo el auspicio del Senado de la República. La Fundación es una institución vinculada estrechamente con el Parlamento español y está constituido por especialistas del derecho comparado que realizan investigación y asesoría en España y varios países de América Latina.

En el encuentro participaron diputados de las Cortes de Aragón y funcionarios del Parlamento junto con senadores de la República y especialistas mexicanos que presentaron y examinaron en conferencias magistrales y mesas redondas, temas de gran actualidad e importancia. La delegación española que nos honró con su presencia tuvo un gran perfil, acudieron: Ana Pastor, diputada del Congreso de los Diputados de España, el diputado Francisco Pina Cuenca de las Cortes de Aragón y presidente de la Fundación; el diputado Javier Barrero, del Congreso de los Diputados de España, la doctora Dolores Llop Ribalta, Interventora de las Cortes de Aragón y miembro del Comité Ejecutivo de la Fundación Manuel Giménez Abad; el doctor Ignacio Torres Muro, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid y miembro del Instituto de Derecho Parlamentario, la doctora Carmen Agüeras Angulo, letrada de las Cortes de Aragón y el doctor José Tudela Aranda, Secretario de la Fundación Giménez Abad.

IV. Proyectos estratégicos del Instituto aprobados por la Mesa Directiva del Senado de la República

Sistema Mexicano de Información Legislativa

La Mesa Directiva del Senado de la República aprobó al Instituto desarrollar los trabajos necesarios para crear un nuevo sistema informático que le hemos denominado hasta ahora Sistema Mexicano de Información Legislativa.

El Instituto emprendió la tarea de crear esta nueva herramienta informática de tecnología de punta, conjuntando los esfuerzos de las diversas instituciones que producen, sistematizan y consultan cotidianamente las leyes y están interesadas en su generación y aplicación.



El Instituto ha contado durante todo su proceso de instrumentación con el respaldo del Poder Ejecutivo, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de las Cámaras federales y estatales, que son responsables de generarla, y de instituciones académicas y de investigación como sus usuarios de primera mano...

Este sistema pretende compendiar las bases de datos existentes e incrementar su acervo, enlazando a las diversas entidades involucradas. Se inicia de esta forma un proceso continuo de enlace y homologación, tomando como base los criterios de confiabilidad, exhaustividad y facilidad de consulta, con el objetivo de mejorar la calidad de los procesos de desempeño de cada institución y darle mayor transparencia a la información pública.

El Instituto ha contado durante todo su proceso de instrumentación con el respaldo del Poder Ejecutivo, encargado de la aplicación de la ley; de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, avocada a solucionar controversias constitucionales y legales; de las Cámaras federales y estatales, que son responsables de generarla, y de instituciones académicas y de investigación como sus usuarios de primera mano. En numerosas reuniones y bajo un esquema plural de cooperación interinstitucional se ha transitado en este proceso consensual para lograr su creación.

En el mes de Julio la Mesa Directiva del Senado de la República aprobó la contratación del Instituto Politécnico Nacional (IPN) para realizar los diagnósticos de las instituciones participantes. Bajo la coordinación del IBD, y con base en este acuerdo, se efectuaron reuniones de trabajo con los 31 Congresos de los estados, universidades e instituciones federales y se abrió una página web para mantener una comunicación constante con ellos, dando cuenta de cada paso e intercambiando opiniones, con el propósito de construir este sistema en los términos más democráticos posibles.

Celebramos el 17 de agosto una videoconferencia entre la Junta de Coordinación Política del Senado de la República y 21 presidentes de órgano de gobierno de los Congresos de los estados; en ella se compartieron opiniones útiles en las etapas por venir. El paso siguiente es signar un Convenio General de Colaboración o "Convenio Marco", que ya se ha enviado para su discusión a los involucrados, para ser aprobado en la reunión del 4 de septiembre de 2009. En este encuentro se darán a conocer las conclusiones de los diagnósticos realizados por el IPN y sus recomendaciones generales, para ser llevadas a la práctica en los próximos meses.

Las tareas inmediatas a realizar y la instrumentación de próximas fases de este sistema estarán bajo la res-

ponsabilidad de la nueva directiva del Instituto *Belisario Domínguez*.

Estudio de derecho comparado para el fortalecimiento del estado

El Instituto *Belisario Domínguez* del Senado de la República propuso el examen del marco constitucional y legal que regula la división de poderes para proponer un conjunto de reformas que fortalezcan la actividad del Congreso de la Unión y del Senado de la República en lo específico. Este proyecto consistirá en revisar y actualizar propuestas y disposiciones que mejoren el ejercicio del gobierno y logren una mejor articulación entre poderes. La Mesa Directiva del Senado de la República aprobó dejar como institución responsable del proyecto a la Universidad Nacional Autónoma de México, quien lo asignó al Instituto de Investigaciones Jurídicas, institución que lo entregará en su momento a los órganos de gobierno del Senado de la República para su consideración.

El 17 de agosto, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM presentó a consideración de la Junta de Gobierno del Senado de la República un catálogo de temas que procesará en su investigación. El IJ presentará un documento actualizado que recoge las observaciones de la Junta y un proyecto de convenio a signar con el Senado de la República que define los términos de referencia del proyecto.

Mensaje

Finalmente, debo dejar constancia del apoyo recibido por todos los que contribuyeron a lograr el avance que aquí se describe, durante este año en el que estuve al frente de la Presidencia del Instituto *Belisario Domínguez*, de manera particular a los senadores que integraron su Grupo Directivo y al apoyo recibido de los senadores miembros de la Junta de Coordinación Política y de la Mesa Directiva, para hacer posible que en esta etapa de relanzamiento se establecieran sinergias con el trabajo legislativo del Senado, se sentaran bases más firmes de colaboración con muchas instituciones y se exploraran medidas innovadoras para mejorar nuestro trabajo en beneficio del país.



Audiencias: La evolución de la crisis económica y las medidas emergentes para enfrentarla que deben considerarse en la agenda legislativa

Balance de las propuestas de los ponentes

El pasado 24 de junio del 2009 la Junta de Coordinación Política del Senado de la República acordó que las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Comercio y Fomento Industrial realizaran audiencias públicas, con la finalidad de que los invitados presentaran una breve evaluación de las medidas tomadas por el gobierno federal, así como una propuesta de las medidas legislativas necesarias para enfrentar la crisis y que podrían formar parte de la agenda legislativa en materia económica de los grupos parlamentarios del Senado en la próxima Legislatura.

Al respecto, dichas audiencias intituladas *La evolución de la crisis económica y las medidas emergentes para enfrentarla que deben considerarse en la agenda legislativa*, se llevaron a cabo del 11 al 13 de agosto de 2009 en el Senado de la República. Los temas abordados en cada audiencia fueron:

Audiencia 1

"Medidas tributarias, de ejercicio presupuestal y financiamiento para el desarrollo".

Audiencia 2

"Crecimiento económico, protección y generación del empleo y seguridad social".

Audiencia 3

"Medidas para mejorar la competitividad, la innovación, la tecnología y su vinculación con el sistema educativo".

Con la finalidad de dar a conocer las diversas propuestas de los ponentes para enfrentar la crisis económica mundial, el Instituto *Belisario Domínguez* elaboró el presente Balance de las Audiencias, el cual se encuentra estructurado en tres partes, según la temática abordada y para cada una de ellas las diferentes propuesta de cada uno de los participantes, clasificándolas por propuesta genérica, específica o reflexión.



Audiencia 1

Medidas Tributarias, de Ejercicio Presupuestal y Financiamiento para el Desarrollo. (11 de Agosto de 2009).

Ponente: Dr. Agustín Carstens Carstens
Secretario de Hacienda y Crédito Público

Propuestas	Tipo
1. México está enfrentando actualmente el 'shock' financiero más fuerte de los últimos 30 años; este impacto fiscal se debe a que México también está haciendo frente de forma simultánea a una fuerte caída en los ingresos petroleros y en los ingresos tributarios.	Específica
2. La crisis económica también afectó de manera significativa los precios de las materias primas, incluyendo los del petróleo y gas natural, lo que ha tenido efecto en la actividad económica y en las finanzas públicas de México.	Específica
3. Un tema adicional que tiene una característica más permanente y que ha afectado las finanzas públicas es la caída de la plataforma de producción de crudo en México, en cerca de 700 mil barriles diarios en 2009 y para 2010 será de 800 mil barriles diarios, lo que se traduce en una caída en los recursos presupuestales de más de 300 mil millones de pesos.	Reflexión
4. Con esta crisis habrá dos legados que por su profundidad van a acondicionar el entorno económico en el que se moverá la economía mexicana en los próximos tres años: la recuperación será lenta y habrá menores recursos disponibles de financiamiento.	Específica
5. Las finanzas públicas están enfrentando dos tipos de choques: una menor actividad económica de tipo cíclica y transitoria, que podrá reponerse con el tiempo, y la caída en la producción de hidrocarburos, que es duradera, que cuesta unos 300 mil millones de pesos al año. La combinación de estos factores ha hecho que se genere una brecha de 480 mil millones de pesos respecto a la Ley de Ingresos aprobada para este año, que equivale a más de 4.0 % del PIB.	Reflexión
6. 211 mil millones de pesos corresponden al impacto de la caída del precio del petróleo y la plataforma de producción y casi 270 mil millones de pesos por el efecto de la caída en la actividad económica.	Reflexión
7. La crisis se ha enfrentado a través de las coberturas petroleras, con los remanentes del Banco de México y con la operación de los fondos de estabilización. Estas medidas han servido para que el ajuste del gasto fuera sólo del 18% en la caída de los ingresos.	Específica
8. Los programas contra-cíclicos han sido exitosos y se centraron en mitigar la caída del empleo, también se ha impulsado el incremento en el crecimiento de la Banca de Desarrollo en el 38% y una tasa anualizada de un 53%.	Específica
9. Para el 2010, se seguirá impulsando la Banca de Desarrollo, se prevé un crecimiento económico positivo, mayor que este año, de un 3%. El PIB del 2010 será inferior al de 2008 y se presentarán menores ingresos tributarios.	Específica
10. El precio del petróleo para el 2010 será de 53 dólares por barril. Asimismo se prevé una brecha de financiamiento de 300 mil millones de pesos.	Específica
11. En el próximo paquete económico se propone aumentar los techos de los fondos de estabilización para tener más protección financiera. El presupuesto para el 2010 será austero.	Genérica
12. En este tenor, la Secretaría de Hacienda propuso los siguientes tres márgenes con que se cuenta para administrar las finanzas públicas: <ul style="list-style-type: none"> • En cuanto a la deuda pública, se enmarca la posibilidad de plantear un déficit público moderado que se reducirá al recuperarse la economía y la recaudación tributaria, para cerrar de nuevo con un presupuesto balanceado en 2012. Esta medida procuraría atender la reducción transitoria en la recaudación tributaria. • Se buscarán medidas de ingreso y administración tributaria que atienda la caída de naturaleza permanente de los ingresos públicos (la generada por la caída en la plataforma petrolera). • Asimismo, buscarán tomar medidas en cuanto al gasto público. En este rubro, el gasto será menor al observado en 2008, por lo que será esencial proteger los programas básicos y buscar una mayor eficiencia y calidad en los egresos públicos. 	Específica
13. El Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) será reforzado para que se continúe aplicando en el país; el IETU ha permitido que aquellos contribuyentes que no pagan ISR, realmente lo paguen.	Específica
14. El IETU es un impuesto de control y es más benéfico que el ISR y el Impuesto al Activo (IMPAC) en situaciones de desaceleración económica. En el IETU, si hay una desaceleración económica, al ser un impuesto basado en flujo, inmediatamente se cae la contribución de las empresas.	Reflexión
15. Se ven brotes de recuperación a nivel mundial y en la economía mexicana, lo que abre la perspectiva de que durante este segundo semestre de 2009 y 2010 se empiecen a ver signos claros de recuperación.	Reflexión
16. El endeudamiento público se utilizará como medida transitoria.	Específica
17. Propone establecer bases fiscales sanas para el desarrollo del país y para dar continuidad a los programas de gobierno.	Reflexión
18. En esta administración se ha aumentado en ciertos rubros el gasto corriente; no es de ignorar, pero también es para atender demandas esenciales de la población, como son seguridad, gasto social y salud, a través del seguro popular.	Reflexión





Ponente: Héctor Rangel Domene
Director General NAFIN-Bancomext

<i>Propuestas</i>	<i>Tipo</i>
1. Iniciar a la brevedad posible un proceso de consolidación de las múltiples instituciones y fideicomisos que existen en nuestro país y que realizan funciones de intermediación financiera o de otorgamiento de crédito, pues el sistema actual no es el más eficaz ni eficiente para atender las urgentes necesidades de crédito en nuestra economía.	Genérica
2. La reciente crisis internacional no ha hecho sino enfatizar la necesidad de contar con suficiente capital y capacidad de análisis y administración de riesgos en todas las instituciones que otorguen crédito, así como la relevancia de una adecuada instancia oficial de supervisión y vigilancia de estas actividades bancarias o cuasi bancarias.	Genérica
3. Otro aspecto importante de atender en este proceso de redefinición y consolidación de la banca de desarrollo es aquel que tiene que ver con las leyes y normas que rigen la actividad diaria de operación de estas entidades y que, desde mi punto de vista, es necesario corregir para: uno, evitar duplicidad de supervisión y vigilancia, dos, establecer una regulación más orientada a que los bancos de desarrollo funcionen como instituciones de crédito, que es lo que son, y no como cualquier otro ente burocrático de la administración pública federal, y tercero, lograr una auténtica autonomía de gestión dentro de un marco adecuado de gobierno corporativo.	Genérica
4. En supervisión y vigilancia, la banca de desarrollo está sujeta no sólo al escrutinio y normatividad de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y del Banco de México, como cualquier banco del sistema mexicano, sino también está sujeta a otras instancias de vigilancia como la Secretaría de la Función Pública o la Auditoría Superior de la Federación, que duplican o triplican los requerimientos de información y control elevando de manera importante el costo y la complejidad de operación, por lo que sería importante simplificar este esquema. Algo parecido sucede con la aplicación de otras normas diseñadas para las entidades públicas federales en cuanto adquisiciones o licitaciones y a la aplicación de la ley de responsabilidades administrativas de los funcionarios públicos que han introducido una rigidez excesiva y temor de actuar de los funcionarios.	Específica
5. En lo que se refiere a la autonomía de gestión, es necesario darle más facultades tanto a la administración como al consejo directivo para que puedan tomar decisiones ágiles y oportunas sin estar sujetas a aprobaciones posteriores de otras instancias gubernamentales, sin perder la transparencia, la rendición de cuentas y el buen gobierno corporativo indispensable para la adecuada marcha de la banca de desarrollo.	Específica
6. La iniciativa de ley que promovió el Ejecutivo federal en marzo pasado y que propone la fusión de Nafin, Bancomext y Fifomi está bien planteada y merece volverse a considerar, sola o en conjunto con una más amplia, y que seguramente será enriquecida por la discusión generada en estos foros y audiencias públicas.	Específica
7. La fusión permitiría contar con un capital adicional de aproximadamente dos mil y pico de millones de pesos que se traducirían en una capacidad crediticia mayor alrededor de treinta mil millones de pesos y ahorros en operación conjunta del orden de mil doscientos a mil trescientos millones de pesos anuales, que también se traduciría en otros diez a doce mil millones de créditos disponible anualmente. Su instrumentación se llevaría a cabo con cuidado y equidad, respetando los derechos laborales de todos los trabajadores y especialmente de aquellos que no tuvieran cabida en la institución resultante por motivos de las economías de escala o eliminación de duplicidades de la infraestructura.	Específica

... la iniciativa de ley que promovió el Ejecutivo federal en marzo pasado y que propone la fusión de Nafin, Bancomext y Fifomi está bien planteada ...





Ponente: Armando Paredes Arroyo Loza
 Presidente del Consejo Coordinador Empresarial

Propuestas

Tipo

Propuestas	Tipo
1. Es urgente un diálogo político proactivo que privilegie con reformas profundas y legislación eficiente, la construcción de un marco institucional que facilite los acuerdos políticos y la atracción de inversiones que se traduzcan en empleo, oportunidades y bienestar para todos los mexicanos. Es fundamental que avancemos en la reforma del Estado, la hacienda, la laboral, la educativa, profundizar la energética y sobre todo el establecimiento de un Estado de derecho que garantice la seguridad física y jurídica de todos los mexicanos, aunado a lo anterior, es clave concretar la implementación de las reformas aprobadas.	Reflexión
2. Debemos avanzar fuertemente en una escala regulatoria y la eliminación de leyes en desuso.	Genérica
3. Es necesario diseñar una política [<i>hacienda</i>] de largo plazo que le dé certidumbre a los mercados; es imprescindible contar con mayores recursos fiscales que hagan posible avanzar de forma más contundente en el desarrollo de infraestructura del país en los programas sociales y en el incremento de oportunidades de participación en la economía moderna para los ciudadanos más desfavorecidos, para esto requerimos de una mejor recaudación y administración fiscal, una profunda simplificación administrativa y esquemas eficientes de supervisión que aseguren el oportuno cumplimiento por parte de los contribuyentes.	Genérica
4. Es necesario contar con un sistema hacendario competitivo que fomente la productividad, premie el trabajo, castigue el desperdicio de los recursos y promueva la creación de empresas que son el factor central para la generación de empleos bien remunerados y productivos que demanda el país con miras a entrar a una fase de estabilidad y crecimiento.	Genérica
5. Una verdadera reforma hacendaria deberá incluir medidas que permitan recuperar la competitividad del sistema fiscal, aumentar la recaudación ampliando la base de contribuyentes y combatiendo la economía informal, elevar el gasto de inversión, reducir el gasto corriente y avanzar en una gradual disminución del déficit fiscal; mejorar, todavía, el régimen fiscal de PEMEX y CFE, acceder a precios y tarifas públicas competitivas internacionalmente, simplificar y dar certidumbre jurídica y disminuir la excesiva dependencia de los ingresos petroleros.	Genérica
6. Será de suma importancia que se establezca un sistema tributario sencillo de cumplir, con impuestos competitivos y que no representen una nueva y excesiva carga fiscal para las empresas y los ciudadanos.	Genérica
7. El diseño y la operación de instrumentos tributarios será más eficaz, transparente y equitativo en la medida que no contenga excepciones ni tratamientos especiales, eso redundará en esquemas de cobro más simples, tasas más competitivas y una mayor recaudación.	Reflexión
8. Debemos transitar a un régimen basado en un impuesto único, cuyos principios sean el fácil cálculo y cumplimiento de éste, adicionalmente se puede incrementar la recaudación a través de impuestos indirectos y de control evitando exenciones.	Genérica
9. Es necesario invertir los incentivos y alinearlos hacia el crecimiento y la formalidad, manteniendo un esquema de obligaciones sencillas para los pequeños contribuyentes con una mayor tasa efectiva de impuestos; así, en la medida que el ingreso del contribuyente crezca, se incorporaría a un esquema generalizado de cumplimiento de obligaciones pero con una disminución de su tasa efectiva, de esa manera será posible eliminar el efecto perverso que tiene el sistema actual que incentiva la pequeñez.	Específica
10. Se requiere encontrar la forma de gravar a quienes hoy no pagan impuestos; la transparencia y la rendición efectiva de cuentas sin duda incentivará a la población a pagar sus contribuciones para sufragar sus gastos necesarios.	Genérica
11. Es indispensable elevar la capacidad de recaudación de otros órdenes de gobierno.	Genérica
12. Proponemos involucrar a los gobiernos estatales en el proceso del catastro y la administración del impuesto predial manteniendo su naturaleza municipal.	Específica
13. En materia de gasto, se debe fortalecer el marco de transparencia y rendición de cuentas que permita al ciudadano conocer las metas de desempeño de cada una de las instituciones públicas y los avances que éstas logran periódicamente.	Específica
14. Se requiere de una reingeniería completa de las dependencias, los programas sociales, los subsidios en los tres órdenes de gobierno para simplificarlos, hacerlos eficientes y eficaces para el logro de su objetivo primordial: abatir la pobreza y dar mejor oportunidad a la población.	Genérica
15. Hay que revisar el sistema de pensiones de los empleados públicos y determinar los requerimientos de recursos para hacerles frente o si es necesario ajustar las bases y la aportación para evitar sangrías que hipotequen el futuro del país.	Específica
16. Evaluar las plazas, dependencia y privilegios, que en muchos casos son innecesarios e injustificables en la estructura de la administración pública.	Específica
17. Analizar los incentivos en el caso de las participaciones federales, que al igual que para los pequeños contribuyentes, benefician a quienes presentan condiciones más deficientes, inhibiendo a entidades y municipios a realizar una mejor recaudación; para ello sería recomendable asignar una participación general fija tanto para los estados como para los municipios, complementada con una participación variable que se calcule en función de los resultados de su recaudación, ya sean de impuestos estatales o de impuestos coordinados con la federación.	Específica
18. La banca de desarrollo requiere de una mayor autonomía de gestión, mayores recursos y un marco legal más flexible, así como reducir los costos a las empresas, brindándoles en una sola ventanilla todos los servicios que actualmente requieren de la participación de diversas instituciones públicas.	Genérica
19. Es crucial que la banca de desarrollo apoye a los proyectos orientados a las MIPYMES, incluyéndole garantías y multiplicando así el número de empresas favorecidas con financiamiento de intermediarios privados.	Específica
20. Es necesario que se incrementen los recursos para el fondo PYME que apoya a los proveedores en las compras de gobierno y se dé un uso más eficiente a su capital, disponiendo recursos para la creación de fondos de capital de riesgo, elevando el nivel resiliencia técnica.	Específica





Ponente: José Narro Robles
Rector de la UNAM

<i>Propuestas</i>	<i>Tipo</i>
1. No es aplicando disposiciones similares a las que han causado los problemas como se podrán solucionar éstos; no es incrementando los precios en los servicios, reduciendo subsidios o incrementando impuestos como se revertirá la crisis, porque ahí no están las causas.	Reflexión
2. Es tiempo de anteponer el interés general al de los planteamientos teóricos y reconocer que la crisis no es coyuntural sino que tiene raíces estructurales.	Reflexión
3. Requerimos cambiar un modelo que se ha agotado y que ya no muestra ser el conveniente para México.	Genérica
4. Es tiempo de pensar en el largo plazo. Una de las lecciones de la crisis es que hay que flexibilizar el debate teórico. No es oponer el Estado con el mercado sino reconocer que sin la acción compensadora del Estado, el mercado no puede regularse a sí mismo y mucho menos resolver las injusticias sociales.	Genérica
5. Se requiere también una nueva forma de intervención por parte del Estado.	Genérica
6. No debemos permitir que el desánimo atrape a los jóvenes.	Reflexión
7. No serán los planteamientos políticamente correctos los que cambiarán las cosas. La desigualdad es histórica y sus causas teóricas y prácticas tienden a reproducirse. No se debe dar continuidad a esquemas económicos que no producen bienestar para la mayoría.	Genérica
8. Todas las instituciones del Estado deben hacer su mejor esfuerzo para enfrentar los problemas. Se debe facilitar el acuerdo.	Genérica
9. En el nuevo modelo, la educación y la investigación deben ser prioridad, pues son factor clave para el desarrollo económico, la movilidad social y el desarrollo personal.	Específica
10. No hay nación moderna y exitosa que no se haya construido bajo los pilares de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura.	Reflexión
11. Las universidades públicas son fundamentales y deben fortalecerse; debilitarlas sería un error histórico.	Genérica
12. Impresiona que hoy sorprenda la construcción de un aeropuerto o una refinería cuando antes era lo común.	Reflexión
13. Es necesario reconocer que en nuestro país la crisis tiene razones estructurales; sus soluciones no deben basarse en el supuesto de que es transitoria sino que es necesario asumir que el modelo se ha agotado. Hay que atreverse a reconocer la necesidad de una reformulación y la insuficiencia de las medidas adoptadas hasta ahora.	Reflexión
14. Es indispensable la construcción de un gran acuerdo social sobre el futuro.	Genérica
15. Hay que garantizar la cobertura universal de la seguridad social.	Específica
16. Es fundamental replantear las prioridades de la nación a partir de la discusión dentro de una nación soberana.	Específica
17. A nuestra generación toca emprender la refundación de la República.	Genérica



... reconocer que sin la acción compensadora del Estado, el mercado no puede regularse a sí mismo y mucho menos resolver las injusticias sociales ...



Ponente: Arturo Fernández Pérez
Rector del ITAM

<i>Propuestas</i>	<i>Tipo</i>
1. El déficit fiscal será cerca de 4% del PIB; de acatarse la Ley de Responsabilidad Fiscal no habrá recursos suficientes. No habrá ingreso petrolero, ni fondos de estabilización suficientes, ni tantas reservas; es decir, los fondos recurrentes se agotan. La crisis fiscal requiere acción inmediata.	Genérica
2. El gasto público ha crecido 80% en la última década. Los recursos entregados a los estados carecen de rendición de cuentas. Este incremento debe revertirse. No hay reforma fiscal que pueda sostener el incremento del gasto público a esta velocidad, pues implica duplicar el ingreso cada década.	Genérica
3. La carga fiscal no es tan baja como se piensa, pues el IVA y el ISR se aplican a tasas similares a otros países. La que es baja es la recaudación. En ese sentido, se tiene que revertir la evasión, las exenciones, la informalidad, y ampliar la base tributaria.	Genérica
4. Se especula que entidades públicas no entregan al fisco el ISR de su planta laboral, lo cual hace pensar que se debe revisar las formas de evasión fiscal en todos los órdenes.	Genérica
5. No se recomiendan mayores tasas que pueden generar mayor evasión.	Genérica
6. Se requiere revisar la orientación del gasto. Luz y Fuerza absorbe dos veces el presupuesto de la UNAM a través de subsidios. Se debe adoptar un tope al gasto de los organismos públicos autónomos, que vaya de acuerdo al incremento en el gasto público.	Específica
7. Se puede modificar el IETU en cuanto a su orientación; de tener como referente su origen puede considerarse su destino.	Específica
8. Elevar la tasa a los depósitos en efectivo, que ha mostrado ser un impuesto eficiente y bien focalizado.	Específica
9. Asumir responsabilidades en materia internacional, estableciendo impuestos a hidrocarburos o licencias de emisión. Lo más fácil es hacerlo a través de impuestos usando el IEPS.	Específica
10. Que las transferencias y pagos públicos se hagan con cheques nominativos que no puedan ser cambiados a efectivo, para que se pague impuestos igual que los particulares.	Específica



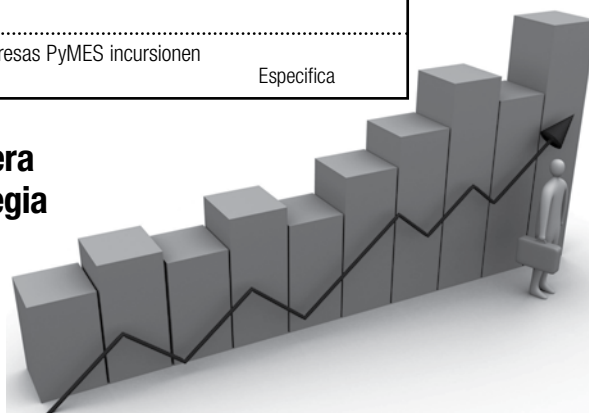
Audiencia 2

Crecimiento Económico, Protección y Generación del Empleo y Seguridad Social. (12 de Agosto de 2009).

Ponente: Ing. Gerardo Ruiz Mateos
Secretario de Economía

<i>Propuestas</i>	<i>Tipo</i>
1. Realizar una cruzada para aumentar la competitividad del país, porque de lo contrario "nos vamos a quedar atrás". Calificó de "impostergable" aumentar la competitividad del país a través de la mejora regulatoria y la armonización de normas.	Específica
2. Insistió que ante la crisis financiera internacional, la estrategia gubernamental será el fortalecimiento del mercado interno, particularmente en el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas.	Específica
3. Acelerar agresivamente la innovación tecnológica y científica, garantizando su vinculación efectiva con los sectores productivos. Fomentar la innovación en su acepción más amplia. Atraer y captar la mayor posible Inversión extranjera directa.	Específica
4. Aprovechar de una mejor manera la experiencia del sector exportador, para que más empresas PyMES incursionen exitosamente en mercados internacionales.	Específica

... ante la crisis financiera internacional, la estrategia gubernamental será el fortalecimiento del mercado interno ...





Ponente: Lic. Javier Lozano Alarcón
Secretario del Trabajo



<i>Propuestas</i>	<i>Tipo</i>
1. Medidas contracíclicas de apoyo al empleo y a los trabajadores: Ampliación del Programa de Empleo Temporal; nuevo programa de preservación del empleo; aumento de beneficios por desempleo del Sistema de Ahorro para el Retiro; extensión de acceso a servicios de salud para los trabajadores desempleados, y fortalecimiento del Servicio Nacional del Empleo.	Reflexión
2. La mujer sigue siendo discriminada, por lo que persiste una baja participación en el mercado laboral.	Específica
3. Insistir e impulsar la agenda de competitividad en inversiones y empleos.	Específica
4. Actualización del marco jurídico para garantizar la previsión social, la reforma laboral, mayor capacitación, transparencia sindical, erradicar el trabajo infantil, equidad de género, impartición y procuración de justicia laboral, dado que el 60 % de los juicios que reporta la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se ajusta a la naturaleza jurídica de la seguridad social.	Genérica
5. Apoyar política y presupuestalmente los programas a favor del empleo, avanzar en la revisión de una reforma al marco normativo sin siquiera tocar el artículo 123 constitucional, impulsar una reforma laboral que promueva el empleo a los jóvenes, se incremente la productividad y los ingresos de los trabajadores a través de una mayor capacitación, se avance en la transparencia y democracia sindical, se erradique el trabajo infantil, se propicien mejores condiciones de seguridad y salud en el trabajo, se fomente la igualdad de derechos laborales entre hombres y mujeres, se logre inclusión de los grupos vulnerables y se mejore la procuración e impartición de la justicia laboral.	Reflexión



Ponente: Ing. Francisco Hernández Juárez
Presidente de la Unión Nacional de Trabajadores

<i>Propuestas</i>	<i>Tipo</i>
1. México requiere de una gran reforma democrática del mundo del trabajo.	Genérica
2. Necesitamos nuevas entidades de conciliación y arbitraje.	Específica
3. El país exige instituciones y prácticas que garanticen crecimiento de los salarios, de productividad y la mejor distribución del ingreso y la riqueza.	Genérica
4. La negociación colectiva debe ser un derecho constitucional garantizado por la ley fundamental y por la legislación reglamentaria.	Específica
5. La base de toda política salarial sana es la negociación colectiva, de aquí la importancia de detonarla mediante cambios institucionales y jurídicos que permitan convertirla en un instrumento más dinámico y certero de recuperación económica, de fortalecimiento del mercado interno por la vía de los salarios, de la productividad y la competitividad de las empresas.	Específica
6. Poco se ha dicho en el sentido de que la crisis de la seguridad social en este país está marcada intensamente por la desalarización de nuestra economía.	Específica
7. Generar consensos y acuerdos novedosos en el ámbito legislativo, con el gobierno y entre los actores sociales fundamentales, e integrarlos en una agenda para la próxima legislatura.	Reflexión

... la crisis de la seguridad social en este país está marcada intensamente por la desalarización de nuestra economía.





Ponente: Ing. Ricardo González Sada
 Presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana

<i>Propuestas</i>	<i>Tipo</i>
1. Antes de que termine el año, el gobierno federal debe derogar la desgravación arancelaria unilateral implementada en diciembre por la Secretaría de Economía, ya que genera una competencia desleal. Se están importando textiles, aceites, acero, varillas, mallas, alambres y cercas con dumping, es decir, por debajo del costo al que se venden en México. Por ejemplo, la industria textil y de aceites enfrentan serias dificultades por la competencia de Corea, Argentina y Malasia.	Específica
2. Medidas de corto plazo que podríamos echar a andar antes de que termine este año y que básicamente están en manos del Poder Ejecutivo en sus tres niveles.	Genérica
3. Ante la competencia desleal que afecta gravemente a varias industrias del país, derogar urgentemente la eliminación o reducción unilateral de aranceles que se decretó el año pasado para varios productos.	Específica
4. El déficit de maniobra está muy acotado por el déficit público. El mercado externo sigue en malas condiciones. Tampoco el mercado interno puede ser nuestra tabla de salvación. Se perderán un millón de empleos a causa de la crisis económica.	Genérica
5. Creemos que México debería apostarle mucho más a los proyectos a nivel estados y municipios. Ahí la gestión de las obras es mucho más ágil y puede disparar muy rápido la derrama económica y el empleo en las ciudades.	Genérica
6. Se requiere reforzar la transparencia y rendición de cuentas que hoy es ya de rango constitucional.	Específica
7. Es necesario que los ciudadanos sepamos en qué y cómo se gastan los recursos en todos los niveles de gobierno.	Específica
8. Más allá del tema económico, en México tenemos que pensar en una Reforma de Estado. Necesitamos que nuestro sistema político funcione mejor como órgano de representación y procesamiento de los intereses ciudadanos. Le urge una buena dosis de frescura, arrojo, visión e incentivos que favorezcan el acuerdo y el cambio a favor de la sociedad.	Reflexión
9. Reforma hacendaria capaz de generar los ingresos que hoy dependen de PEMEX y de un grupo muy reducido de contribuyentes cautivos.	Específica
10. Reforma Laboral. En materia laboral hay que adaptar la legislación a las necesidades del 2009, ya no a las de los años 70.	Específica
11. Reforma energética de fondo, que lleve a la que se hizo en PEMEX un paso adelante.	Específica



Reforma energética de fondo, que lleve a la que se hizo en PEMEX un paso adelante.



consenso

//



Ponente: Dr. Enrique Cabrero Mendoza
 Director General del Centro de Investigación y Desarrollo Económico

<i>Propuestas</i>	<i>Tipo</i>
1. México no cuenta con programas anticíclicos previamente diseñados y que se activen de inmediato en un momento de crisis.	Genérica
2. El diseño de las instituciones es materia del Poder Legislativo. Lo que se ha hecho es diseñar a marchas forzadas algunas acciones que no logran detener el impacto deseado.	Genérica
3. La Reforma del Estado que se inició hace unos años sentó las bases de una estrategia más ambiciosa, pero no desplegó suficientemente una agenda de discusión en materia del papel e instrumentos de intervención del Estado.	Genérica
4. Dotar al Estado mexicano de nuevos instrumentos de intervención que garanticen el correcto funcionamiento de los mercados y permitan un sistema de regulación que promueva la eficiencia, la competitividad y la ampliación de los niveles de bienestar social.	Genérica
5. Se trata de rediseñar el marco institucional del sistema económico para conectar las medidas de equilibrio y eficiencia con la posibilidad de crecer y acelerar el dinamismo de la economía.	Genérica
6. Se trata de redistribuir más eficazmente los beneficios del crecimiento a partir de una política de gasto menos inercial, más creativa, más orientada a resultados.	Genérica
7. La estructura actual del sistema económico nos ha mostrado claramente que los avances en materia de crecimiento no necesariamente fortalecen la competitividad del país y generalmente llevan a mayor concentración de la riqueza nacional.	Genérica
8. Se requiere hacer énfasis en los principios rectores del sistema económico nacional: un nuevo diseño de instituciones para el sistema económico mexicano, debe buscar mejoras en materia de crecimiento, en materia de competitividad, en materia de recaudación del gasto público, por supuesto en materia de bienestar social.	Genérica
9. A nivel general, se requieren revisar el marco legal y específicamente las normas de imparcialidad, eficacia e independencia judicial, en temas de seguridad en los derechos de propiedad intelectual, competencia y concentración monopólica; así como principios generales de tributación justa y equitativa.	Genérica
10. Se requiere fortalecer el marco para la estabilidad macroeconómica y las bases de la estructura hacendaria y fiscal.	Genérica
11. Se requiere el rediseño de la legislación y de los aparatos de regulación económica y de diseño de políticas públicas. De las diversas comisiones reguladoras, de competencia, de energía, de telecomunicaciones, de supervisión y regulación en materia prudenciales de materia financiera, deben ser ajustadas a la realidad nacional.	Genérica
12. Rediseño del sector público, de reestructuración del presupuesto mediante un sistema de asignación por resultados y que permita la multianualidad en algunos rubros y una más sana organización intergubernamental.	Genérica
13. Se debe avanzar en la legislación que permita un reacomodo de los diversos programas sociales en un sistema único, integral y universal de seguridad social que evite la dispersión de intenciones y amplíe los beneficios de manera más equitativa.	Genérica
14. También se requieren reformas en diversos ámbitos sectoriales de implementación de políticas públicas. En este sentido la reforma fiscal, la reforma laboral, la reforma del sistema financiero, las reformas educativa, de ciencia y tecnología, de salud entre muchas otras.	Específica



... los avances en materia de crecimiento no necesariamente fortalecen la competitividad del país ...

... profundizar la integración de nuestro país con la economía de EEUU con medidas unilaterales, sin esperar que el gobierno de EU actúe en reciprocidad ...



Ponente: Dr. Herminio Blanco
Ex Secretario de Economía

<i>Propuestas</i>	<i>Tipo</i>
1. Los resultados electorales del 5 de julio son una expresión de inconformidad ciudadana con la falta de acuerdos entre los partidos políticos, lo que ha impedido que se implementen los cambios legislativos necesarios para que las familias mexicanas tengan los empleos que requieren.	Reflexión
2. Los intereses de grupos y los monopolios públicos que se resisten a perder los beneficios que han recibido por muchos años, han seguido dominando el debate y han evitado la implementación de políticas modernas que significarían la generación de muchos empleos para los mexicanos y recursos fiscales para que el gobierno de México pueda fortalecer sus programas de inversión en infraestructura y en gastos sociales, de educación y de seguridad.	Reflexión
3. Considero de la mayor importancia el que estas audiencias sirvan para que se alcancen los acuerdos que se requieren para que el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión puedan realizar algunos de los cambios legislativos significativos que ayudarían a incrementar la capacidad de atraer mucho más inversión productiva y empleos a nuestro país.	Reflexión
4. Es importante que la tarea de mejorar la competitividad y la capacidad de crecer de nuestro país sea un ejercicio cotidiano en todos los niveles de gobierno, en el que se transparenten los costos y beneficios de las diferentes políticas públicas implementadas por el gobierno y que la sociedad tenga espacios para asegurarse que las iniciativas que se implementen sean favorables al establecimiento y operación de las empresas.	Reflexión
5. Dentro de estos esfuerzos de aspirar a que cada día las regulaciones gubernamentales promuevan el crecimiento de nuestro país, convendría también considerar si en el propio Congreso de la Unión se podría establecer la obligación de que formalmente se evalúe el impacto que cada iniciativa legislativa puede tener en la capacidad de México de competir, atraer inversiones y crecer a tasas más elevadas.	Específica
6. Por lo que se refiere a la senda inercial, si se logra implementar las medidas que nos lleven a una senda de crecimiento acelerado que, por ejemplo, duplique la tasa de crecimiento del PIB promedio que hemos experimentado durante los últimos diez años, entonces el ingreso per cápita de los mexicanos se podría duplicar en menos de 15 años.	Genérica
7. Si EU crece, México crecerá; la integración del norte de México al sur de EEUU, ha producido una revolución en las estructuras productivas y el bienestar del norte del país los primeros 15 años del TLCAN. Dicha integración aún está en una etapa temprana y que en los próximos meses continuarán las cuantiosas inversiones que se realizaban en nuestro país antes del episodio recesivo.	Reflexión
8. Podemos y debemos exportar más a Brasil y a Corea del Sur; sobre todo si negociáramos tratados de libre comercio con esos países, podríamos exportar más a los grandes mercados de Japón, la Unión Europea, India y China.	Específica
9. Senda de mayor crecimiento:	Específica
<ul style="list-style-type: none"> a) Abrir la inversión privada en sectores que hoy tienen restricciones para la participación de empresarios mexicanos y de otros países, para lograr inversiones importantes que crearían muchos empleos y competitividad. b) Disminuir los costos para el establecimiento y operación de las empresas en México; la calidad de la educación, la legislación laboral, los monopolios de estado y las regulaciones a los servicios de transporte en todas sus modalidades, implican que en México las empresas enfrentan costos de insumos mayores que en otros países. c) El establecimiento pleno del Estado de derecho es fundamental para acabar con la inseguridad y los efectos de la corrupción que sufren las empresas en nuestro país. d) Profundizar la integración de nuestro país con la economía de EU con medidas unilaterales, sin esperar que el gobierno de EU actúe en reciprocidad; se requiere tomar todas las medidas que minimicen los costos de transporte y la comunicación con el mercado de EU. e) Utilizar esquemas de apoyos fiscales para competir por los grandes proyectos productivos frente a los gobiernos de otros países y con los estados del sur de EU. Es fundamental consolidar nuestra capacidad de competir efectivamente en la atracción de inversiones estratégicas. 	

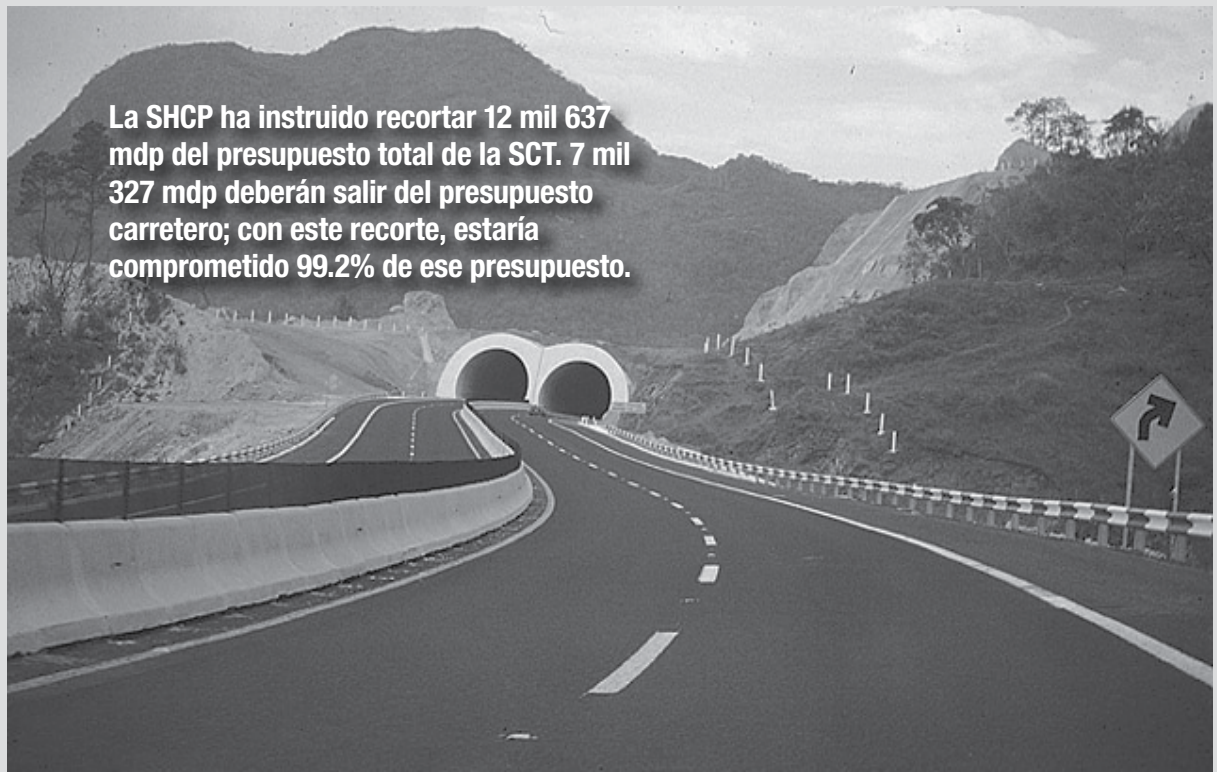


Audiencia 3

Crecimiento Económico, Protección y Generación del Empleo y Seguridad Social. (12 de Agosto de 2009).

Ponente: Lic. Juan Francisco Molinar Horcasitas
 Secretario de Comunicaciones y Transportes

<i>Propuestas</i>	<i>Tipo</i>
1. De los cinco pilares anunciados el pasado 7 de enero, tres tienen un estrecho vínculo con las atribuciones de la SCT: Apoyo al empleo, inversión en infraestructura y gasto público transparente, eficiente y con oportunidad.	Reflexión
2. Concluido el séptimo mes del año, la SCT ha comprometido (contratado o licitado) 79% de su presupuesto; del presupuesto carretero se tiene comprometido 84%; se ha ejercido 81% y comprometido 58% más que en 2008.	Reflexión
3. En los primeros dos años y medio de la administración, el monto real de inversión se ha duplicado y es sustancialmente mayor al de los períodos 1995-98 y 2000-03.	Reflexión
4. El crecimiento promedio anual de TPEU del primer semestre del sector de la construcción es de -7.14%, mientras que el de las empresas contratadas por la SCT es de +3.33%.	Reflexión
5. La SCT tiene comprometidos mil 304 millones de pesos (100% del presupuesto) en un total de 6 mil 806 contratos vinculados con el Programa de Empleo Temporal. Lo anterior, junto con el ejercicio oportuno del gasto ya reseñado, permite asegurar que el gasto en infraestructura ha sido vital para la generación, directa o indirecta, de 253 mil empleos.	Reflexión
6. La SHCP ha instruido recortar 12 mil 637 mdp del presupuesto total de la SCT. 7 mil 327 mdp deberán salir del presupuesto carretero; con este recorte, estaría comprometido 99.2% de ese presupuesto.	Reflexión
7. Los tres elementos de un entorno favorable para la adopción tecnológica son: Infraestructura, mercado y política/regulación. De estos tres elementos, el directamente vinculado a educación es la creación de infraestructura para multiplicar los puntos de acceso a la población.	Reflexión
8. En momentos de crisis, la conservación de lo construido es particularmente importante, por lo que se propone proteger este rubro dentro del PEF 2010.	Específica
9. El PEF 2009 incluía proyectos por un monto cercano a 2 mil millones de pesos que, por no contar con uno o más requisitos, eran inviables. Es importante que Ejecutivo y Legislativo integren el PEF de 2010 sustentado en proyectos 100% viables.	Específica
10. Las más recientes reformas a la Ley de Expropiación deben acompañarse de reformas a la Ley de Adquisiciones (LAASP), de Obras Públicas (LOPSR) y de Inversión Extranjera (LIE) para: <ul style="list-style-type: none"> • Permitir un gasto más eficiente y oportuno, sin perder transparencia. • Agilizar la obtención de requisitos necesarios para la construcción (DDV, MIA). • Atraer recursos privados vía, por ejemplo, la figura de proyectos no solicitados. • Atraer inversión extranjera para el crecimiento de la infraestructura en telecomunicaciones. 	Específica



La SHCP ha instruido recortar 12 mil 637 mdp del presupuesto total de la SCT. 7 mil 327 mdp deberán salir del presupuesto carretero; con este recorte, estaría comprometido 99.2% de ese presupuesto.



Ponente: Mtro. Juan Carlos Romero Hicks
Director General de CONACYT

Propuestas	Tipo
1. Una preocupación fundamental de la presente administración es mejorar los procesos de investigación científica e innovación tecnológica y traducir este conocimiento en oportunidades en el sector productivo, a fin de lograr un impacto económico positivo y atender las necesidades básicas de la sociedad.	Reflexión
2. La ciencia, la tecnología e innovación juegan un papel preponderante como variables estratégicas del cambio estructural para el desarrollo del país.	Reflexión
3. Entre los retos de nacionales en el desarrollo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación para potenciar la productividad y competitividad para el logro de un mayor crecimiento sostenible se encuentran: <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la investigación en ciencia básica y aplicada y apoyar la formación de recursos humanos de alto nivel. • Reforzar la relación entre dependencias y entidades de la APF con las IES, centros de investigación públicos y privados y empresas. • Asistir a las entidades y municipios en el fortalecimiento de capacidades humanas e institucionales. • Promover acciones científicas, tecnológicas y de innovación de alto impacto en temas estratégicos de las localidades y regiones. • Apoyar la Innovación para una mayor productividad y competitividad. 	Específica
4. La inversión en capital humano juega un papel central y en la medida en que el recurso humano se interrelaciona con los aspectos de innovación y desarrollo tecnológico, se potencia su capacidad competitiva, en beneficio del tejido económico y social.	Reflexión
5. Una mayor competitividad debe basarse en una fuerza laboral más saludable, mejor educada y capacitada en y para el empleo.	Reflexión
6. Las políticas nacionales enfocadas a elevar la competitividad deben ir más allá de buscar preferentemente las ventajas comparativas y centrarse en lograr mayores ventajas competitivas; entre ellas, productos diferenciados y aplicación de nuevas tecnologías.	Reflexión
7. El 12 de junio de este año se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología. Entre las reformas establecidas destacan: <ul style="list-style-type: none"> • Incorporación del concepto de innovación en la ley. • Precisiones de la política de Estado en materia de innovación. • Modificaciones en la presentación del informe anual, para procurar especificar resultados y el impacto del gasto acerca del estado que guarda la ciencia, la tecnología y la innovación. • Creación de los fondos sectoriales de innovación. • Vinculación de la legislación en materia de normalización y propiedad industrial, con la de ciencia, tecnología e innovación. • Creación de nuevas instancias como: el Comité Intersectorial para la Innovación, las Unidades de Vinculación y Transferencia del Conocimiento, Redes Regionales para la Innovación, y el Sistema Nacional de Centros Públicos de Investigación. 	Reflexión
8. Uno de los pilares del desarrollo integral de las naciones descansa en el fomento, apoyo y difusión de la cadena educación-ciencia-tecnología-innovación. Es necesario que "la ciencia, la tecnología y la innovación sean impulsados como un de los ejes fundamentales del desarrollo del país". Esto se fundamenta en que: <ul style="list-style-type: none"> • Es un área que a nivel internacional y nacional se considera estratégica si queremos desarrollar al país. • Es un área donde el país cuenta con recursos humanos e infraestructura que sirven de base desde la cual construir (no se tiene que empezar de cero). 	Reflexión
9. Se tiene resultados concretos en los últimos años: <ul style="list-style-type: none"> • Se ha incrementado de becarios tanto en México como en el extranjero. • Ha crecido el número de posgrados nacionales de calidad. • Ha crecido el miembros en el SNI. • Se han creado redes de investigación sobre problemas estratégico del país. • Se tiene una creciente participación de los estados en el tema. • Se han puesto en marcha nuevos programas para incentivar la innovación en las empresas, buscando mayor competitividad. 	Reflexión
10. Establecer un acuerdo nacional para el fomento de la ciencia, la tecnología e innovación.	Específica
11. Incrementar el financiamiento.	Específica
12. Revisar la legislación correspondiente a: unidades de transferencia, estatutos de los investigadores, propiedad intelectual, incentivos a la ciencia y la tecnología, entre otros.	Específica
13. Fomentar la vinculación academia, empresa y gobierno.	Genérica
14. Impulsar empresas de base tecnológica.	Genérica
15. Invertir en la ciencia, la tecnología y la información, es apostar por el desarrollo de país; es apostar por solucionar problemas que padecemos y por un futuro que permita el desarrollo integral de México.	Reflexión





Ponente: Isaías González Cuevas
Secretario General de la CROC



Propuestas	Tipo
1. El 43.3% de la población total de México está en situación de rezago educativo, en números absolutos son 33 millones de personas, lo que significa que no han concluido los ciclos que componen la educación básica; seis millones son analfabetas, 10 millones no tienen primaria completa y 17 millones no cuentan con secundaria concluida, lo anterior significa que uno de cada tres mexicanos está en la referida situación.	Reflexión
2. La fuente de rezago educativo está en que 1.6 millones de niños cuyas edades oscilan entre los 5 y los 15 años de edad, no asisten a la escuela; de que 19 de cada 100 jóvenes no tienen acceso a la secundaria, y de los que acuden, el 16.9%, la reprobaban.	Reflexión
3. El rezago educativo, en competencias y el tecnológico se reflejan en que somos un país poco competitivo; en 1999, ocupábamos el lugar 31 y diez años después nuestra economía se ubica en el lugar 60 del Índice de Competitividad Global 2008-2009 entre 134 países.	Reflexión
4. La economía del conocimiento es la que domina la inversión de recursos en la producción, distribución y uso del conocimiento y de la información y tiene como factores importantes la información y la tecnología. Esta nos posibilita a entrar en condiciones adecuadas a la competencia global, mientras el manejo de la información y la formación escolar nos permiten acceder y construir el conocimiento.	Reflexión
5. El sistema de innovación se mide de acuerdo con tres parámetros: habitantes, patentes solicitadas y artículos científicos y técnicos publicados. En México hay menos de un investigador del SIN por cada 100 mil habitantes, se publica menos de un artículo científico o técnico y se solicita menos de una patente, por la misma proporción.	Reflexión
6. El nuestro es un problema estructural y se refiere a la profunda desigualdad en el reparto de la renta nacional. Las condiciones de deterioro social son ya de tal magnitud, que amenazan desbordar los causes institucionales.	Reflexión
7. La pobreza, sólo refleja la más complicada problemática de desempleo, emigración forzada e informalidad, y la delincuencia e inseguridad son resultado de lo anterior y de un agotamiento peligroso de las instituciones del Estado.	Reflexión
8. La crisis económica actual es global; sin embargo, ha tenido impactos de diferente dimensión en función de las condiciones estructurales de cada país. En México, ese impacto ha sido brutal: <ul style="list-style-type: none"> • Del 2006 al 2008 casi 6 millones de mexicanos engrosaron involuntariamente las filas de la gente pobre. • 50.5 millones de mexicanos se encuentran en condiciones de pobreza patrimonial, 26.8 millones en pobreza de capacidades y 19.5 millones en pobreza alimentaria. • La caída de la economía del 2009 estará en un rango entre el 6.5% (Banxico) y 8% (OCDE). • En 2009 el mercado laboral continuará estancado o deteriorándose. • La recuperación esperada para 2010 se calcula en 2.5 del PIB, recuperándose parcialmente el empleo formal. • Las necesidades de recursos públicos abrirá nuevamente la discusión sobre la reforma fiscal. • Se pretende aplicar el IVA a alimentos y medicinas; ésto es una medida inflacionaria. • Las exportaciones bajaron significativamente al 30% en promedio, según datos de Banxico. • Habrá en el 2009 una pérdida de 735 mil empleos formales, según datos de Banxico. • Hay una inflación del 6.8% por arriba del promedio de aumento salarial. 	Reflexión
9. Estamos de acuerdo para establecer una Ley de Emergencia Económica para enfrentar en el corto plazo los efectos más nocivos de la crisis, como es la pérdida de empleos.	Específica
10. Crear el Plan Nacional de Defensa y Promoción del Empleo.	Específica
11. Fortalecer la industria nacional para preservar las fuentes de trabajo y el empleo. No existe una política industrial.	Genérica
12. Promover ampliamente los productos mexicanos, su calidad y precios competitivos para fortalecer el mercado interno.	Específica
13. Que los gobiernos estatales y municipales promuevan y faciliten la comercialización de productos nacionales.	Específica
14. Que las autoridades aduaneras sean más eficientes para frenar el contrabando en todas sus formas.	Genérica
15. Establecer mecanismos que significan trato especial para el establecimiento de nuevas fuentes de trabajo generadoras de empleo.	Genérica
16. Dada la contingencia económica, destinar 3% del PIB para la infraestructura nacional y la generación de empleos y el consumo como medida anticíclica.	Específica
17. Se debe crear un espacio permanente para el diálogo y la participación social, un Consejo Económico y Social de Estado que sea un espacio de diálogo, análisis y concertación que convierta en efectivos los discursos de concertación esgrimidos por los actores sociales, económicos y políticos y regule de manera institucional el establecimiento de esos acuerdos, comunicación y vinculación, con las instancias de los tres poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno.	Específica



Ponente: Ing. Claudio X. González Laporte
 Presidente del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios

Propuestas	Tipo
1. Nuestra capacidad para impulsar el progreso del país a un ritmo acelerado y sostenido se ha estancado, se han pospuesto decisiones fundamentales sobre el futuro del país, por consideraciones políticas.	Reflexión
2. La política debe ser motivo para construir un mejor país y no para mantener el estancamiento y la mediocridad, que se ve reflejada en los diferentes estudios comparativos sobre el progreso del país.	Reflexión
3. Los cambios deben verse desde la óptica de una propuesta integral. Necesitamos una visión de Estado y de futuro para el país. No podemos continuar haciendo pequeñas modificaciones que no atienden a los problemas de fondo.	Reflexión
4. El gran reto para México es lograr que sus actores políticos y sociales establezcan los consensos y los acuerdos para construir el futuro que los mexicanos merecemos.	Reflexión
5. La situación social de los mexicanos, altos niveles de pobreza y la difícil coyuntura internacional que hemos pasado, demandan que concentremos todo nuestro talento y nuestra capacidad de reactivar la economía, generar crecimiento, crear empleos y potenciar las capacidades de los mexicanos en un mundo cada vez más competitivo. Todo ello, con una visión de Estado, de futuro.	Reflexión
6. El último reporte del World Economic Forum, el Índice de Competitividad Global 2008-2009, señala que caímos ocho posiciones en relación con el ranking del año anterior. Ahora ocupamos el puesto 60 de 134 economías. México está por debajo de Chile, Puerto Rico, Barbados, Panamá y Costa Rica. De acuerdo a este documento, nuestras debilidades están en: <ul style="list-style-type: none"> • Instituciones públicas caracterizadas por bajos niveles de eficiencia y transparencia. • Baja calidad del sistema de educación superior, comparado con los países de la OCDE. • Mercados laborales rígidos. • Ineficiencias en los mercados de los bienes y servicios (monopolios, condiciones no adecuadas de competencia en el mercado interno, mercado informal importante, sistema fiscal con una base reducida, etc.) • Insuficiente sofisticación del mercado financiero; y • El país no parece estar aprovechando totalmente las tecnologías de información y comunicación, ni la tecnología que llega del extranjero como inversión directa. 	Reflexión
7. De acuerdo con el reporte del Índice de Competitividad Internacional 2009 del IMCO, los principales obstáculos para la competitividad residen en la rigidez que se observa en sectores como el energético, laboral y en la tenencia de la tierra; en la falta de agua y el manejo que se hace de ésta y del resto de los recursos naturales; a la alta dependencia en materia comercial con Estado Unidos y, finalmente, a un sistema político donde los ciudadanos no se sienten representados.	Reflexión
8. Es necesario completar la reforma hacendaria integral que promueva una mayor y eficiente recaudación, una mejor administración de los recursos e impulsar una simplificación administrativa y que sea competitiva a nivel internacional.	Específica
9. Requerimos un sistema hacendario que fomente la productividad, premie el trabajo y la inversión; castigue el desperdicio de los recursos y promueva la creación de empresas.	Específica
10. Avanzar en la reforma laboral para construir un régimen dirigido a la protección de las personas y de la fuente de trabajo y no a la preservación de empleos ineficientes. Debe buscarse una flexibilidad laboral que sea mucho más importante para el trabajador que para la empresa. Ante todo, es necesario instaurar una política de movilidad laboral, la formación y capacitación continuas, desmantelando el conjunto de obstáculos e incentivos que tienden a privilegiar la economía informal sobre la formal.	Específica
11. Urge una segunda generación de reformas que permita la creación de un mercado energético productivo, eficiente y competitivo; que cuente con alternativas de abasto, dé lugar a la participación de los particulares y a la promoción de energías alternativas.	Específica
12. El país no podrá progresar mientras no tengamos un Estado de derecho. La primera función del Estado es garantizar la seguridad de los ciudadanos. Se tiene que continuar con una reforma plena de las instituciones de seguridad pública en todos sus niveles y con una transformación integral del sistema de justicia.	Específica
13. Se debe contemplar una reforma del Estado que incluya, entre varios temas, la revisión a la composición del Congreso, a fin de promover continuidad y el fortalecimiento de los vínculos con los electores, a través de la reelección y una reducción significativa de plurinominales.	Específica
14. Se requiere ampliar la transparencia y la rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno y en particular en estados y municipios; fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación, de manera que todos aquellos que hayan sido electos como gobierno y como representantes de la sociedad especifiquen en qué y cómo se gastan los recursos públicos.	Específica
15. Para lograr la transformación del Estado mexicano el gran desafío radica en incrementar la participación y la actividad de la sociedad civil. Nuestra meta debe ser la existencia de una relación corresponsable entre ciudadanos y Estado.	Genérica
16. La modernización y el crecimiento económico de México, así como la reducción de la desigualdad, son sinónimos de movilidad social y expansión de la clase media. Como nunca antes, la educación es el pilar del desarrollo. De su calidad y cobertura, depende la creación de empleos de alto valor agregado. En este contexto, es de particular importancia promover no sólo una mejora significativa en su calidad y enfoque de la educación, sino especialmente en las ciencias, ingenierías y matemáticas. Asimismo, es imperativo generar educadores para el futuro y no basados en el pasado.	Específica
17. Profundizar en la apertura comercial, aprovechando eficientemente los tratados comerciales que tenemos.	Específica
18. La modernización de la infraestructura, particularmente en el sistema del transporte.	Específica
19. La expansión del mercado de telecomunicaciones.	Específica
20. Una real y profunda cruzada a favor de la desregulación y simplificación de trámites. Acciones en reducción del gasto corriente a favor de la inversión en todos los niveles de gobierno.	Específica



... dar énfasis a la creación de empresas de base tecnológica (parques tecnológicos) ...



Ponente: Ing. Rafael Rangel Sostmann
Rector del ITESM

Propuestas

Tipo

- | | |
|--|------------|
| 1. Un alto crecimiento económico de los países se basa en gran parte en la educación, la innovación y la generación de conocimiento. | Reflexión |
| 2. México ha sido un país manufacturero que basa en gran parte su competitividad en mano de obra de bajo costo. Para poder competir en el mundo necesitamos incorporar la innovación, la generación del conocimiento y el desarrollo tecnológico en el sector industrial. | Reflexión |
| 3. Para que el país se incorpore a la economía del conocimiento es necesario contar con el recurso humano, identificar las áreas de oportunidad en el mundo para las regiones, impulsar la investigación e innovación tecnológica, crear infraestructura apropiada (parques tecnológicos) y dar incentivos fiscales y financieros. | Reflexión |
| 4. Hay que identificar específicamente los nichos de oportunidad para el país en áreas tales como biotecnología, alimentos, eléctrica y electrónica, software, servicios profesionales, diseño mecatrónico y nuevos materiales, salud y turismo. | Reflexión |
| 5. Se requiere aumentar la inversión en investigación y desarrollo tecnológico y enfocarla a los nichos donde el país tiene oportunidades. | Reflexión |
| 6. Dar incentivos fiscales y promover el financiamiento de capital de riesgo enfocados a las áreas estratégicas del país. | Reflexión |
| 7. Dar mayor acceso a los jóvenes a la educación terciaria. | Reflexión |
| 8. Incrementar y enfocar la Investigación y el desarrollo tecnológico hacia las oportunidades del país y de las regiones. | Específica |
| 9. Dar énfasis a la creación de empresas de base tecnológica (parques tecnológicos). | Específica |
| 10. Crear las políticas públicas para incentivar el desarrollo regional. | Específica |



Ponente: Rodrigo Gallegos Toussaint
Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

Propuestas

Tipo

- | | |
|--|------------|
| 1. México se encuentra bajo en talento y en Investigación de desarrollo. Una mayor proporción de la riqueza recae en el talento. | Reflexión |
| 2. Transformar las universidades con modelo parecido al anglosajón (Proceso de Bolonia). | Específica |
| 3. Multiplicar centros de capacitación y aprendizaje fuera del sistema escolarizado formal. | Específica |
| 4. Crear un sistema Nacional de Competencias Laborales Empresariales. | Específica |
| 5. Implementar escuelas innovadoras. | Específica |
| 6. Transformar el modelo pedagógico centrado en el alumno en lugar del profesor y con amplia evaluación. | Específica |
| 7. Hacer uso extensivo (TIC). | Específica |
| 8. Incrementar inversión privada en I y D. | Específica |

... crear un Sistema Nacional de Competencias Laborales Empresariales ...



Taryn Sánchez Montesinos*



Estado de los **compromisos adquiridos** en el Foro México ante la Crisis: *¿Qué hacer para crecer?*

En diciembre de 2008, el Congreso de la Unión convocó a los tres niveles de gobierno, expertos internacionales, empresarios, prestigiados académicos, líderes de opinión y los diferentes sindicatos a reunirse durante cuatro sesiones en los meses de enero y febrero del año en curso en el foro “México ante la crisis: *¿Qué hacer para crecer?*”.

.....
* Investigadora en la Dirección General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública.

Durante el foro se abordaron los efectos de la crisis económica mundial en México a través del análisis formulado por los diferentes actores convocados. Se expusieron distintas alternativas para enfrentar los efectos de la crisis mediante compromisos que fueron adoptados para su procesamiento, en el ámbito de sus responsabilidades, por el Legislativo y el Ejecutivo Federal.

La generación de propuestas para afrontar la crisis se dio en temas como empleo, inversión, política económica, política fiscal, educación, seguridad social, educación, ciencia y tecnología, medio ambiente, competitividad, así como la regulación de la banca.

Conforme al carácter de urgencia prevaleciente ante un escenario crítico, los legisladores propusieron reformas legislativas de carácter inmediato que permitieran lo siguiente:

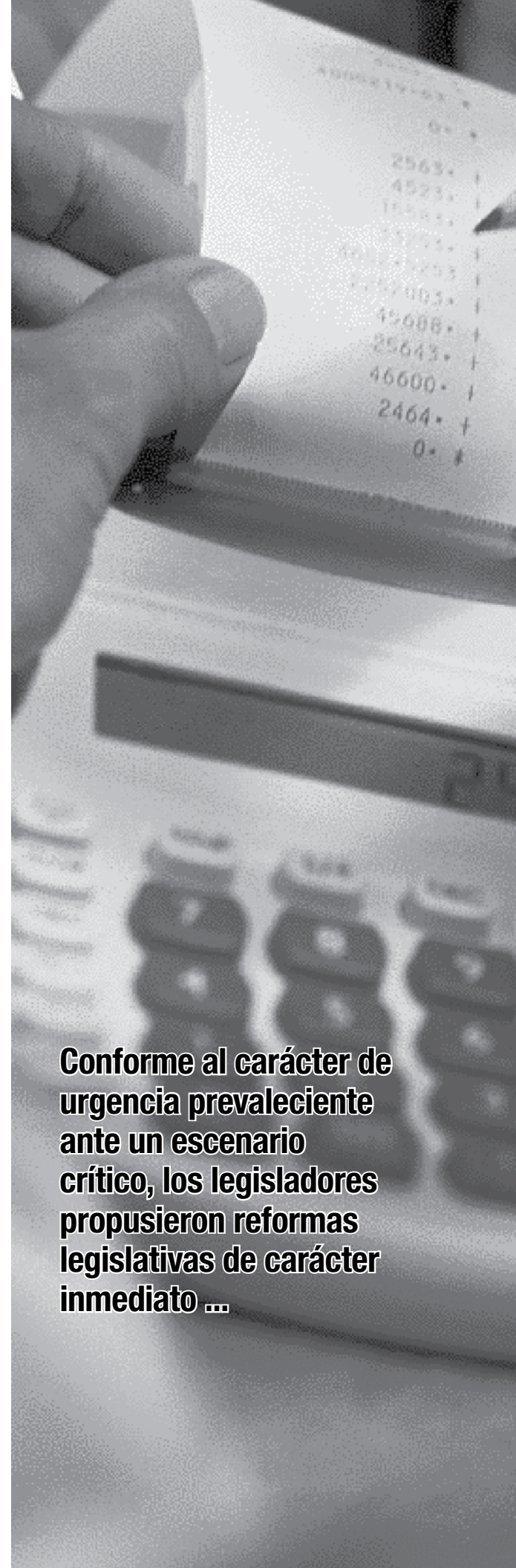
- Agilizar el gasto del presupuesto y la inversión en infraestructura bajo los criterios de oportunidad, eficiencia y transparencia.
- Mejorar al sistema financiero que regule las altas comisiones y que incentive el crédito.
- Fortalecimiento de la Comisión Federal de Competencia (Cofeco) con objeto de elevar la competitividad y acotar las prácticas monopólicas.
- Protección del empleo y fortalecimiento de la seguridad laboral, poniendo especial énfasis en la subcontratación que se da a través del llamado *outsourcing* o contratación a través de terceros, así como el aumento de beneficios por desempleo para quien lo necesite.

En consecuencia, el Congreso aprobó un total de diez paquetes legislativos comprometidos en el documento de conclusiones del Foro el 18 de marzo pasado, cuyo estado a la fecha es el siguiente:

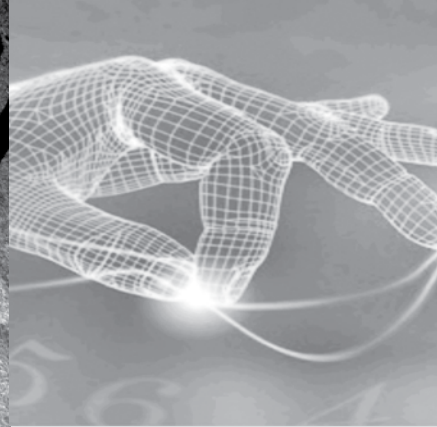
Compromiso 1
Ley de Obras Públicas y
Servicios Relacionados con las Mismas
y Ley de Adquisiciones, Arrendamientos
y Servicios del Sector Público

Iniciativa del Ejecutivo Federal: Iniciativa por la que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos; y el Código Penal Federal.

Observaciones: Tiene como objetivos la simplificación de los procesos de licitación y solvencia de inconformidades con instrumentos más efectivos para impugnar probables irregularidades; fomentar participación de las PYMES; transparentar los fallos de las licitaciones y sanciones penales a servidores públicos que cometan irregularidades.



Conforme al carácter de urgencia prevaleciente ante un escenario crítico, los legisladores propusieron reformas legislativas de carácter inmediato ...



Estado que guarda: Aprobada por ambas Cámaras del Congreso de la Unión; turnada al Ejecutivo federal para su publicación el 30 de Abril de 2009 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Mayo de 2009.

Compromiso 2 **Ley Federal de Responsabilidades** **Administrativas de los Servidores Públicos**

Iniciativa del Ejecutivo Federal: Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y del Código Penal Federal.

Observaciones: Incrementar la certidumbre a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Estado que guarda: Aprobada por ambas Cámaras del H. Congreso de la Unión. Turnada al Ejecutivo Federal para su publicación, el 30 de Abril de 2009 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Mayo de 2009.

Compromiso 3 **Legislación en materia** **de comisiones y márgenes de** **Intermediación**

Iniciativa: Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Banco de México, de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros y de la Ley de Instituciones de Crédito.

Observaciones: El Banco de México estará facultado para regular las comisiones y las tasas de interés, activas y pasivas, así como cualquier concepto de cobro de las operaciones de las entidades financieras.

Estado que guarda: Aprobada por el Senado. Se publicó en la Gaceta de la Cámara de Diputados el 30 de abril de 2009, sin que fuera votada. Pendiente como dictamen de segunda lectura en la Cámara de Diputados.

Compromiso 4 **Legislación en Materia de Órganos** **de Regulación Económica (Ley** **Federal de Competencia Económica,** **y Código Penal Federal)**

Iniciativa del senador Santiago Creel Miranda: Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Competencia Económica.

Observaciones: Busca fortalecer a los órganos reguladores de competencia económica para que puedan imponer sanciones a las prácticas monopólicas, de concentración o aquellas que afecten la competencia en el mercado.

Estado que guarda: Se presentó el 21 de abril de 2009 ante el pleno del Senado. Se turnó a Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial y Estudios Legislativos, Segunda. Está pendiente de dictamen.

Compromiso 5 **Ley de Ciencia y Tecnología**

Iniciativa: Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología, suscrita por legisladores de diversos grupos parlamentarios, y recibida en la sesión de la Comisión Permanente del 14 de Mayo de 2008.

Observaciones: Tiene como objetivo actualizar el marco legal de la ciencia y la tecnología a nivel nacional para fomentar mayor competitividad. Incorpora conceptos como innovación, de igual manera busca fomentar la vinculación entre centros de investigación e industria, plantea el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y propone estímulos fiscales.

Estado que guarda: Aprobada por ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Turnada al Ejecutivo por parte del Senado, el 21 de Abril de 2009 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2009.

Compromiso 6 **Banca de Desarrollo**

Iniciativa del Ejecutivo federal: Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de



...permitir a los trabajadores de hasta 30 años de edad, con un ingreso menor a 3 salarios mínimos, complementar los recursos con el 30% de los recursos de su subcuenta de retiro, cesantía y vejez...



la Ley de Instituciones de Crédito; de la Ley Orgánica de Nacional Financiera; de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; de la Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada; de la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros; de la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal, de la Ley Orgánica de la Financiera Rural y de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Observaciones: Tiene por objeto fortalecer estructuralmente a la banca de desarrollo, dotándola de un marco regulatorio más flexible que le permita instrumentar políticas que contribuyan a la creación y preservación de empleos e inversiones, sin menoscabo de su patrimonio. Propone flexibilizar sus controles; la posibilidad de diseñar programas crediticios con riesgos calculados y en proyectos con mayor periodo de maduración, entre otras medidas.

Estado que guarda: Dictaminada y aprobada en lo general por el Senado el 28 de abril 2009. Pendiente en Cámara de Diputados para el siguiente período de sesiones.

Compromiso 7
Reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Ley del Seguro Social y Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores

Iniciativa: Existen dos iniciativas, una del Ejecutivo federal con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, la otra también del Ejecutivo federal con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores y del Seguro Social.

Observaciones: La primera iniciativa pretende que los trabajadores que se encuentren en situación de desempleo en forma temporal tengan acceso a los recursos de su cuenta individual de AFORE, buscando el equilibrio entre este nuevo beneficio y la pensión que por ley les corresponde.

La segunda establece redistribuir las cuotas de AFORES, incrementando las de retiro, cesantía y vejez y disminuyendo las que son exclusivamente para vivienda.

Pretende permitir a los trabajadores de hasta 30 años de edad, con un ingreso menor a 3 salarios mínimos, complementar los recursos con el 30% de los recursos de su subcuenta de retiro, cesantía y vejez, que antes no podían usarse para este propósito.

Estado que guarda: La primera fue aprobada por ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Turnada al Ejecutivo por parte del Senado, el 30 de abril de 2009. Publicada en el Diario Oficial el 26 de Mayo de 2009.

La segunda se encuentra turnada en las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y, Vivienda (12/02/09) de la Cámara de Diputados. Pendiente de dictamen.

Compromiso 8
Legislación para prevenir el abuso en materia de subcontratación laboral

Iniciativa: Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social.

Observaciones: Busca proteger a los trabajadores del abuso de figuras como la subcontratación, que cancelan sus derechos laborales y causan daño al fisco.

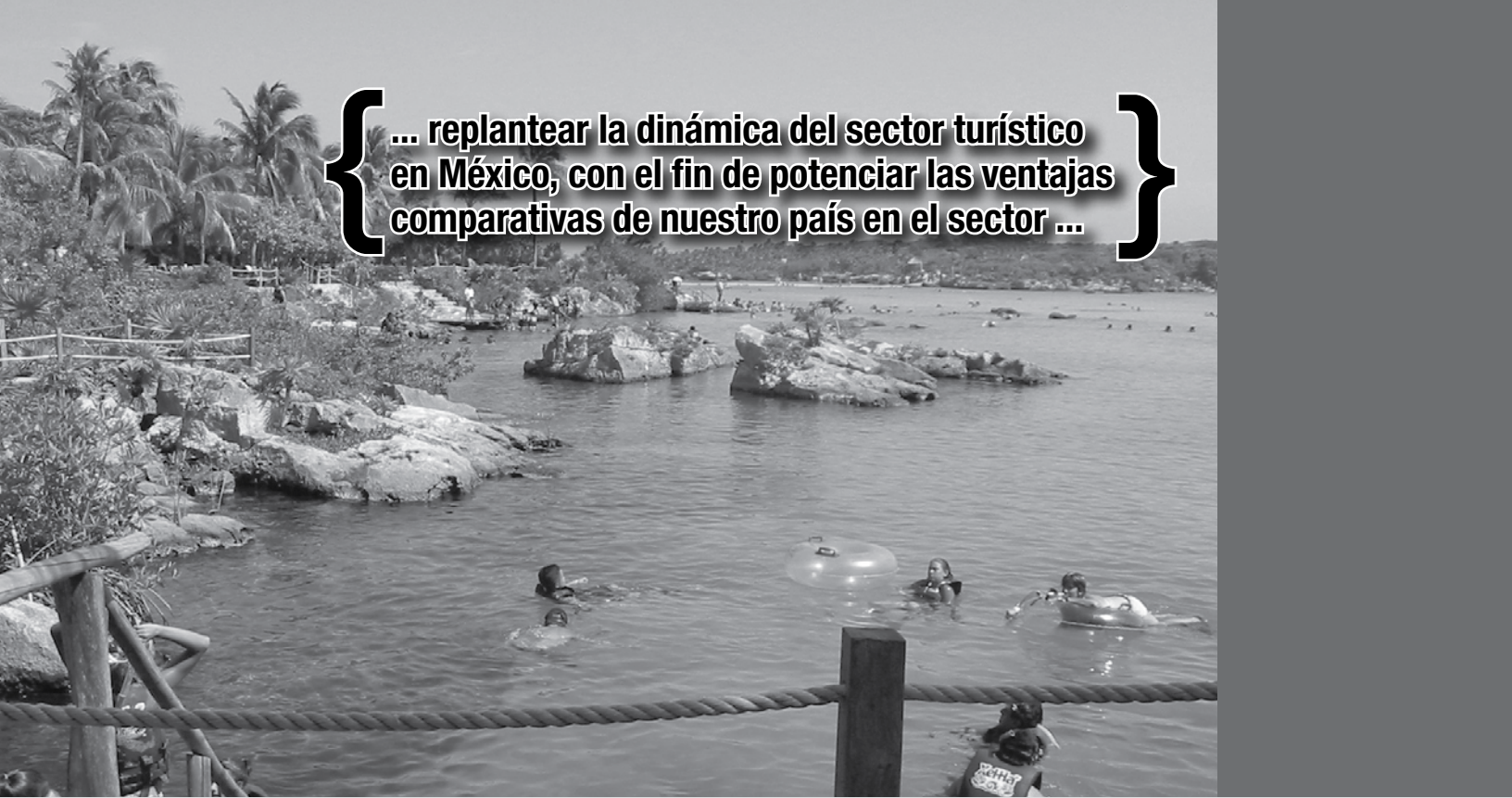
Estado que guarda: Aprobada por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, turnada al Ejecutivo por la Cámara de Diputados para su publicación, el 30 de abril de 2009. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de junio de 2009.

Compromiso 9
Ley General de Turismo

Iniciativa: Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Turismo, suscrita por los integrantes de la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados.

Observaciones: Tiene como objetivo replantear la dinámica del sector turístico en México, con el fin de potenciar las ventajas comparativas de nuestro país en el sector, a partir de su adaptación a los nuevos esquemas globales.

Estado que guarda: Aprobada por ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Turnada al Ejecutivo por parte del Senado el 23 de abril de 2009 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2009.



... replantear la dinámica del sector turístico en México, con el fin de potenciar las ventajas comparativas de nuestro país en el sector ...

Compromiso 10 Impulso al Campo mediante un Paquete Integral de Reformas

Iniciativa: Paquete integral de reformas para incentivar el campo.

Objetivo: Analizar la situación del campo mexicano para vislumbrar propuestas que permitan darle viabilidad al sector, económica y socialmente.

Estado que guarda: El grupo de trabajo para la Reforma Integral del campo que preside el Senador Heladio Ramírez López desde el 15 de octubre de 2008 ha realizado diversas sesiones de consulta con expertos y organizaciones campesinas, de productores y empresariales para presentar el paquete legislativo correspondiente.

Para atender el compromiso se han llevado a cabo las siguientes reuniones: *11 de febrero de 2009- Reunión del Grupo de Trabajo para la Reforma Integral del Campo Mexicano con académicos, investigadores y especialistas del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados, con el propósito de analizar el Marco Jurídico Agrario.

*27 de febrero de 2009- Reunión del Grupo de Trabajo para la Reforma Integral del Campo Mexicano con productores y asesores fiscales, para analizar la problemática fiscal del sector agroalimentario.

*25 de marzo de 2009- Reunión del Grupo de Trabajo para la reforma Integral del Campo Mexicano con productores, industriales, académicos e investigadores del Sector Forestal.

*6 de mayo de 2009- Reunión del Grupo de Trabajo para la reforma Integral del Campo Mexicano, con el

Consejo Nacional Agropecuario y la Federación de Porcicultores.

*4 de Junio del 2009- Reunión del Grupo de Trabajo para la reforma Integral del Campo Mexicano "Hacia una Nueva Legislación Agroalimentaria".

Posibles temas para la Agenda Legislativa

Por otra parte, en la antesala de la conformación de la próxima Legislatura es posible vislumbrar diferentes posicionamientos respecto a temas como la Reforma Laboral, en donde distintas instancias del Ejecutivo federal sugieren flexibilizar las contrataciones y esquemas de contratos temporales. Por el lado del Legislativo, en algunos casos, existe por ejemplo la preocupación de defender activamente los derechos de los trabajadores para que se mantenga el contrato colectivo de trabajo, se apliquen esquemas de mayor libertad sindical y la necesidad de que los sindicatos se democratizen y transparenten, así como la perspectiva de género para una mejor protección de las mujeres dentro de la nueva realidad laboral. Es necesario que se promueva, como se mencionó en el foro, una capacitación continua como elemento esencial para el desarrollo de los trabajadores.

En cuanto a ingresos públicos se refiere, se acordó diseñar una política fiscal que permita incrementar la participación de los ingresos públicos no petroleros en el producto nacional para permitir la reactivación de la economía y la generación de empleo. La propuesta de la Secretaría de Hacienda tendría efectos multianuales y en un principio trascendió la posibilidad de aumentar impuestos y generalizar el IVA. No obstante, al momento, es previsible una mezcla de instrumentos de recauda-



ción, financiamiento y gasto, que integre deuda pública, racionalidad del gasto y mayor esfuerzo recaudatorio. En el Legislativo existen diferentes propuestas en cuanto a recaudación se refiere, por un lado se promueve que ya no existan regímenes de excepción, se discutirá la pertinencia o no del IVA en alimentos y medicinas, así como el futuro del Impuesto Empresarial a la Tasa Única, el cual fue impugnado en la pasada Legislatura por diferentes bancadas, ya que ante el actual contexto económico algunos proponen sólo revisar el gravamen; otros, reducirlo o derogarlo. De igual manera se buscará incorporar al amplio sector informal al pago de impuestos. Las propuestas anteriores tendrán como fin la búsqueda de mejores formas para financiar los propósitos de desarrollo económico y social.

Para la agenda social se concertó establecer una política de Estado que garantice mayores niveles de transparencia y simplifique las reglas de operación de los programas sociales, la creación de un programa único de beneficiarios que los agrupe evitando así duplicidades y favoreciendo su descentralización hacia los estados y municipios, así como la bancarización de las transferencias sin costo para los beneficiarios evitando de esa manera los riesgos que existen por el pago en efectivo. Asimismo, se propone dotar de mayor autonomía a la CONEVAL. En el Legislativo, las diferentes agendas contemplan mejorar la calidad de los programas sociales y no sólo la extensión de los mismos. Se expone la necesidad de una mayor fiscalización de los recursos brindados a los programas para evitar así el clientelismo y uso discrecional de los recursos públicos, así como la supervisión y evaluación de los programas. En cuanto a Servicios de Salud se refiere, se propone restituir la calidad y prestigio de los servicios de salud, así como el establecimiento de un esquema de seguridad social universal. En lo que a seguro de desempleo se refiere, la mayoría coincide con su creación, pero el reto será ponerse de acuerdo en su diseño.

La competitividad fue otro de los compromisos enmarcados dentro del largo plazo, lo anterior con el objetivo de elevar el desarrollo y crecimiento económico del país en un contexto cada vez más globalizado que requiere de nuevas reglas para competir y que deriva en una mayor calidad de vida para la población. El Legislativo tendrá la tarea de lograr dicha competitividad, a través de una mayor autonomía funcional y operativa en órganos como la Cofetel, Cofeco y Cofemer. Al mismo tiempo se deberán destrabar algunas reformas en los sectores energético y laboral que permiten mayores niveles de competitividad.

Se propuso lograr un acuerdo legislativo para una Reforma Educativa integral que eleve su calidad, la cobertura y se eficiente el gasto. En este tema las diferentes bancadas asegurarán mantener el gasto educativo e incluso elevarlo para el próximo presupuesto. Algunos buscarán que se extienda el horario escolar de la escuela básica para que sea de tiempo completo en todo el país.

Respecto al Banco de México, se mencionó que se deben ampliar sus funciones para que se convierta en promotor del desarrollo y crecimiento de México, como sucede en otros países. En la próxima Legislatura podrá discutirse que el Banco de México tenga como objetivos la promoción del crecimiento y el empleo aunado a su tarea del mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda. Se encuentra pendiente en comisiones desde febrero del año en curso una iniciativa que propone lo anterior.

A mediano plazo también se encuentra el analizar la Ley del Impuesto sobre la Renta para crear mecanismos que permitan atraer inversiones provenientes de fondos soberanos extranjeros, así como la revisión de los tratados y acuerdos comerciales que permitan fortalecer el mercado interno a través de la generación de empleo, la promoción del consumo de lo hecho en el país y la capacidad exportadora de la economía mexicana.

Por último, se propuso la adopción de esquemas más eficientes que permitan aumentar la rentabilidad de las inversiones en energías renovables, lo que seguramente se discutirá a la par de las reformas pendientes en el sector energético.

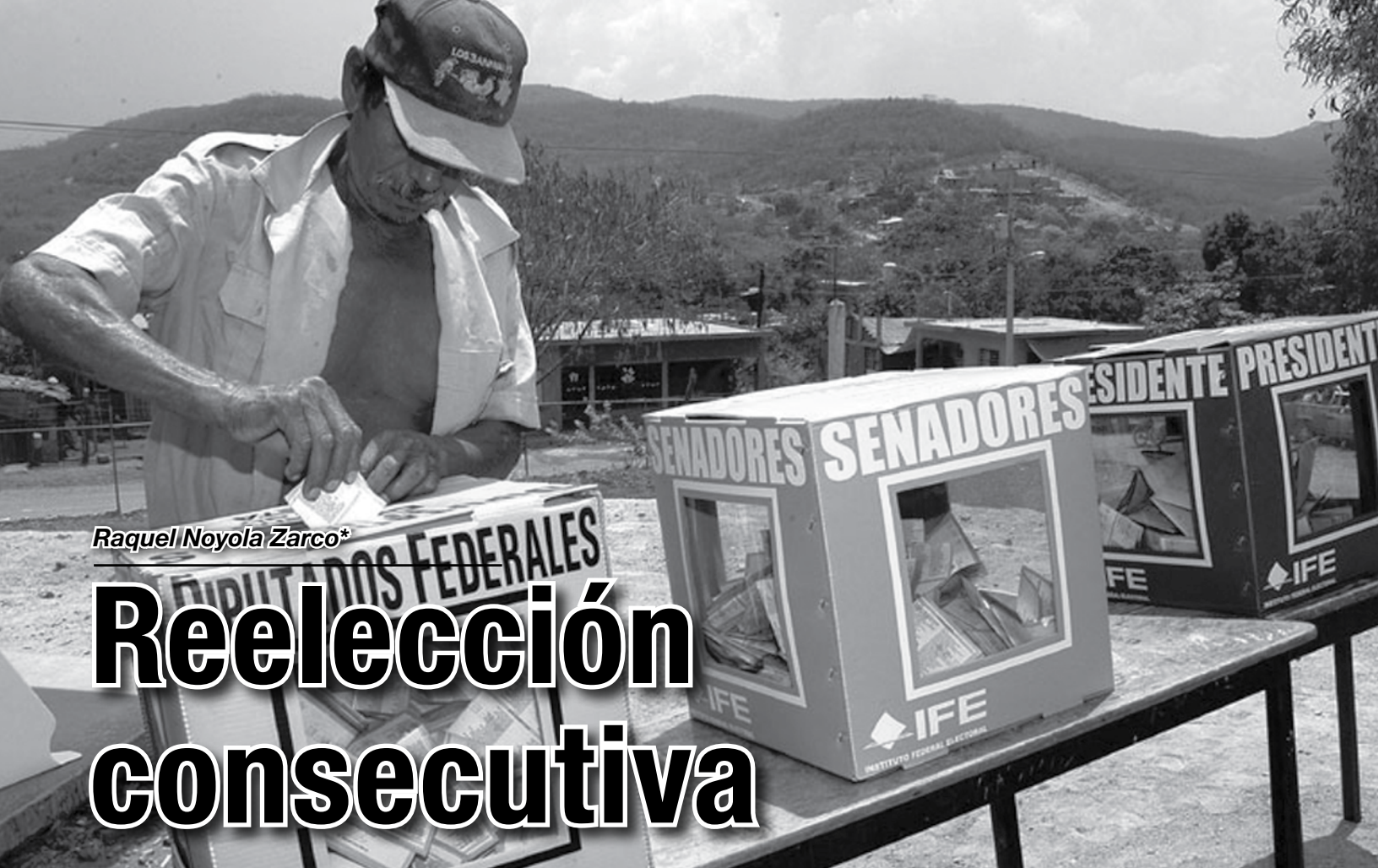
En cuanto a las propuestas y recomendaciones presentadas en el foro al Ejecutivo federal, éstas han sido asumidas parcialmente.

Una de las respuestas concretas ha sido la propuesta de simplificar y desregular los trámites en los tres órdenes de gobierno que inhiben la productividad. El Ejecutivo respondió con la puesta en marcha del programa “Tu empresa, más fácil más rápida”, que tiene como fin facilitar los trámites fiscales de todos los empresarios del país, reduciendo de 34 días a dos horas el proceso para abrir una empresa.

Sin embargo, las recomendaciones que se dieron a conocer para lograr un rescate social que permita atacar el asunto de la desigualdad y la promoción de la inversión pública, sin precedentes en salud y educación pública, posiblemente se verán afectadas ante el anuncio de la Secretaría de Hacienda el pasado 23 de julio, que anticipa un nuevo recorte al Presupuesto de Egresos de la Federación por 50 mil millones de pesos, con lo que el recorte se eleva a 85 mil.

Por el lado de la revisión de las reglas de operación de los programas sociales para que se ejerza de manera oportuna y eficiente el gasto, el Ejecutivo federal se ha iniciado con dicha tarea ante los últimos cuestionamientos que se han derivado del programa Procampo.

De igual manera, se le propuso al Ejecutivo favorecer la integración de cadenas productivas y la formación de proveedores a partir del concepto de mexicanidad, esto lo ha hecho de manera simbólica a través de la Secretaría de Economía, la cual invita a las empresas que elaboran productos en el territorio a usar el logotipo “Hecho en México”. Lo anterior se vislumbró desde el Acuerdo Nacional en Favor de la Economía Familiar y el Empleo.



Raquel Noyola Zarco*

Reelección consecutiva

requisito fundamental para la rendición de cuentas de los legisladores

La problemática de generar gobiernos responsables tiene que ver directamente con el ejercicio y compromiso de quienes se encuentran investidos del poder para con los gobernados; es así que la rendición de cuentas en la actualidad requiere contar con maneras efectivas que eviten el abuso del poder y la corrupción.

No sólo se trata de informar y justificar los actos que reflejan su encargo sino también de asumir la responsabilidad de ser sujeto a sanciones ante la falta o incumplimiento de su deber, es decir, formalizar a través de los instrumentos legales la supervisión y sanción. La falta de normatividad que permita al legislador exponer, justificar y ser sujeto de sanciones, obstaculiza uno de los derechos universales que han dado pie a la evolución de las sociedades, dejando a México en niveles bajos por no actualizarse y ajustarse a las necesidades del mundo actual.

Dado lo anterior, se considera pertinente hacer una serie de reflexiones y propuestas que permitan considerar el ajuste de estos derechos humanos universales y que, además de dar respuesta de manera responsable a los ciudadanos, se permita retribuir al buen gobernante mediante otro mandato de manera consecutiva.

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



Evolución de los derechos humanos

El jurista checo Karel Vasak realizó la propuesta de las tres generaciones de derechos humanos siguiendo las frases que fueron distintivo de la revolución francesa: libertad, igualdad, fraternidad.

Los derechos de primera generación son los derechos civiles y políticos, vinculados con el principio de libertad. Los derechos de segunda generación son los económicos, sociales y culturales, que están vinculados con el principio de igualdad. Por otra parte, la tercera generación surge en los años ochenta y se vincula con la solidaridad, incluyendo en ellos derechos múltiples como el derecho a la paz, a la calidad de vida o las garantías frente a la manipulación genética. Este conjunto de derechos tiene como objetivo fomentar el progreso social, elevar el nivel de vida de todos los pueblos y optimizar el desarrollo de una persona, tienden a proteger pueblos y no meramente a individuos, contemplan al ser humano en su universalidad y buscan garantías para la humanidad como un todo.

En ese sentido, la democracia pretende que los ciudadanos impongan sus necesidades y determinen sus requerimientos a los gobernantes a efecto de que éstos justifiquen su actuación mediante la observación pública y sean sujetos de sanciones por faltas o irregularidades.

Federico Reyes Heróles hace referencia a las reformas de segunda generación democrática, como aquellas que tienen que ver con los temas de gobernabilidad, la calidad del Estado, el buen gobierno y la transparencia en la gestión pública. Una vez que los problemas de primera generación tenían que ver con las reglas de acceso y distribución del poder, se actúa en consecuencia al examen de ese cambio y los nuevos rasgos del Estado democrático, el gobierno en condiciones pluralistas, en suma, la calidad con la que se ejerce el poder en una democracia y cómo el Estado moderno actúa bajo nuevas reglas que organizan la discusión mundial a favor de la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción.

Como consecuencia de lo antes expuesto, a principios de los noventa un avance significativo lo generó Peter Eigen, quien fundó una organización civil llamada Transparency International (Transparencia Internacional), dando cabida a este concepto en el léxico de los asuntos públicos. Sin embargo, el término transparencia resultó algo concreto y la corrupción a nivel mundial debía ser evaluada, medida y expuesta sistemáticamente, y para que el concepto de transparencia fuera útil, debía sustentarse en el impacto de la corrupción en el desarrollo.

Es justamente la experiencia internacional en materia de transparencia la que expone que los países que califican en el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) como los más transparentes son Finlandia, Islandia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Singapur y Suecia.

Rendición de cuentas

Ahora bien, la rendición de cuentas deriva del concepto anglosajón del *accountability*, que significa “ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo”. Por ello, la democracia representativa es el tipo de régimen político que más obliga a los gobiernos a rendir cuentas de sus actos a los votantes y se garantiza el Estado de derecho; la transparencia es una característica que abre la información mediante sistemas de clasificación y difusión en la “vitrina pública” para que todo aquel interesado pueda revisarla, analizarla o usarla para solicitar que se aplique una sanción.

John Ackerman considera la rendición de cuentas como “un proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes”.

En México, la rendición de cuentas ha sido propuesta desde el Congreso Constituyente de 1824, sin embargo, carece de la parte medular de los postulados de James Madison que habla de los derechos de los ciudadanos; asimismo, en el Constituyente de 1917, el término “rendición de cuentas” empieza a formar parte del lenguaje en los debates parlamentarios, teniendo como característica el equilibrio de poderes y el establecimiento de frenos y contrapesos entre los poderes de la Unión.

Sin embargo, la rendición de cuentas parlamentaria resulta inoperante dado que lo que se observa son responsabilidades que competen a diversas autoridades, siendo el más cercano al concepto que nos ocupa el de la fiscalización, la cual todavía no garantiza la exigencia de resultados debido a que su diseño protege la justificación *ex ante*; por ende, su aplicación es de naturaleza *ex post* con una deficiente e inacabada eficacia.

Aunado a lo anterior, encontramos como impedimento para alcanzar nuestro objetivo de inspección el instrumento denominado fuero constitucional, el cual permite al legislador no realizar dicha obligación y con ello sus electores no cuentan con elementos que les permitan ser castigados o premiados para una reelección.

Nuestra carta magna, las leyes federales y estatales, no establecen de manera explícita el concepto de rendición de cuentas. No obstante, se han generado mecanismos de información al proveer las normas en materia de transparencia y acceso a la información, contabilidad pública, fiscalización y responsabilidades de los servidores públicos. En obvio de repeticiones en los grados de jerarquía legal y gubernamental, se señala que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuenta con reformas en el sentido de avance a un nuevo esquema con los artículos 6º, 16, 26, 73 fracción XXVIII, 79, 116 fracción II, 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso C y 134, que van desde la información, contabilidad

gubernamental, el presupuesto basado en resultados, de responsabilidades, de fiscalización de los recursos en el ejercicio de ingresos y egresos conforme a principios e, incluso, en la protección de datos personales.

Se puede observar que en el análisis de la rendición de cuentas existen dos vertientes, la vertical y la horizontal; la vertical es determinante en la democracia representativa para obtener elecciones razonables, en la que los gobernados informados, mediante el voto, pueden cambiar a sus gobiernos; es decir, describe una relación entre desiguales en la que los votantes juzgan y vigilan a los representantes. La horizontal prevé instituciones que cuentan con las facultades de vigilancia y de ejercer sanciones, así como la relación entre órganos estatales y sus mecanismos de contrapesos, en la cual la fiscalización tiene sanciones vinculantes en materia administrativa o penal a diferencia de la vertical, que sólo obedece a sanciones morales o simbólicas.

La rendición de cuentas en el Poder Legislativo opera en las dimensiones interorgánica e intraorgánica; en el primer caso, opera en nivel colectivo en el que ejerce controles sobre otros poderes, empleando instrumentos de freno y contrapesos y, en el segundo caso, permiten controlar las decisiones hacia el interior de los propios órganos.

Durante el régimen del partido hegemónico, resultaba impensable que el Legislativo pudiera exigir cuentas al Ejecutivo. Los informes o comparecencias de los servidores públicos resultaban confirmaciones de liderazgo derivado de un partido sumamente disciplinado que no conocía las sanciones, propiciando de esta forma un desequilibrio de poderes que hacía improbable que el Legislativo rindiera cuentas ante sus electores.

Las reformas político administrativas de 1976 y las político electorales de 1978 dieron como resultado el primer gobierno sin mayoría en 1997, cuya pluralidad vislumbró objeciones en la rendición de cuentas que observa el Legislativo, revirtiendo el aumento de actividades que permiten la fiscalización del Ejecutivo.

El gran paso en el proceso de institucionalización de la rendición de cuentas en México se da con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como ley reglamentaria del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derecho a la información, misma que crea el Instituto Federal Acceso a la Información (IFAI), organismo público encargado de la aplicación de tan apreciado derecho.

Alcanzar la alternancia y la competitividad entre los partidos no fue garantía de la responsabilidad de los gobernantes, lo que se traduce en una baja calidad de sus gobiernos; por ende, resulta necesaria la reelección legislativa consecutiva para la rendición de cuentas ante la sociedad y así aumentar su responsabilidad política, y para que se permita elevar la eficiencia del gobierno se debe promover la transparencia.

Reelección legislativa inmediata

La reelección es una repetición del mandato para el cual un representante popular es electo a un período posterior en el mismo cargo, no importando si esto se da de manera inmediata o discontinua. Desde luego, entendemos por representantes populares a los reconocidos por nuestro marco legal y político, a saber, presidente de la República, senadores y diputados federales, diputados locales, presidentes municipales, síndicos y regidores.

Nuestra Constitución Política, en su artículo 59, nos indica las condiciones para una reelección alternada, dejando en claro la prohibición de una reelección de manera consecutiva.

Art. 59. Los senadores y diputados del Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio;



... resulta necesaria la reelección legislativa consecutiva para la rendición de cuentas ante la sociedad y así aumentar su responsabilidad política ...



pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Actualmente la reelección legislativa es posible, lo que no se permite es la reelección inmediata e ilimitada en el mismo cargo, lo cual imposibilita la evaluación del ciudadano para recompensar al legislador con su voto.

Nuestro marco constitucional cuenta con antecedentes de prohibición de reelección inmediata como es el caso de la Constitución de Apatzingán (1814), expedida por el Congreso de Chilpancingo, convocado por José María Morelos y Pavón; ahí se estableció expresamente la no reelección inmediata, más no así la posterior a un período:

Art. 57. "Tampoco serán reelegidos los diputados si no es que medie el tiempo de una diputación".

En el período comprendido entre 1800 y 1910, distinguido por la ausencia de la legalidad y una nula aplicación de los preceptos constitucionales, la reelección fue uno de los motivos que constantemente generaban conflictos entre los partidarios del liberalismo y el conservadurismo.

Así, en la Constitución federal de 1824 se estableció que los diputados fueran "elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los estados"; en tanto que los dos senadores por cada estado eran "elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados por mitad de dos en dos años".

En la Constitución centralista de 1836, mejor conocida como "Las Siete Leyes Constitucionales", la Cámara de Diputados era renovada por mitad cada dos años teniendo como base la elección popular, no así el Senado, cuyos miembros eran electos de manera indirecta por el voto de las juntas departamentales, a partir de las listas formuladas por la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia.

En el Acta de Reformas de 1847 se tradujo al sistema federal mediante el restablecimiento de la Constitución de 1824; se suprimió el cargo de Vicepresidente de la República y se estableció que: "Por medio de leyes se arreglarán las elecciones de diputados, senadores, Presidente de la República y ministros de la Suprema Corte, pudiendo adoptarse la elección directa".

No obstante, las condiciones políticas y sociales de aquel período no lo permitirían. La elección directa de diputados y senadores se elevaría a rango de ley hasta 1911, siendo presidente don Francisco I. Madero, en tanto que la elección directa de Presidente de la República quedaría consignada en el texto original de la Constitución de 1917. En 1874, el presidente Sebastián Lerdo de Tejada promovió una importante reforma que trajo como consecuencia la restauración del Senado de la República y la vuelta al bicameralismo. La reforma correspondiente estableció que el Senado se renovarían por mitad cada

dos años y que la elección de sus miembros sería indirecta en primer grado.

El artículo 83 del texto original de 1917 estableció de manera expresa que el Presidente de la República nunca podría ser reelecto. Sin embargo, por distintas razones históricas, el 22 de enero de 1927 se publicó la reforma constitucional que permitió la reelección del Presidente pasado el período inmediato y solamente por un período más.

Al año siguiente, después del asesinato del presidente Obregón, se reformó el artículo 83 para establecer un período presidencial de seis años y la no-reelección absoluta tanto del presidente constitucional como del interino. Sin embargo, el texto vigente data de la reforma publicada el 29 de abril de 1933, siendo presidente el general Abelardo L. Rodríguez. Dicha reforma prohibió la reelección inmediata de los legisladores, en virtud de una iniciativa presentada por el Partido Nacional Revolucionario.

Es importante señalar que después de la reforma de 1933 y hasta 1964, el tema de la reelección legislativa permaneció ausente del discurso político. Pero el 13 de octubre de 1964, la fracción parlamentaria del entonces Partido Popular Socialista, encabezada por Vicente Lombardo Toledano, presentó una iniciativa de adición al artículo 54 de la Constitución, a la que se agregaría una fracción sexta para añadir la frase: "los diputados podrán ser reelectos". Marcando con ello nuevamente la pauta para revisar el tema considerándose el precedente más significativo.

Actualmente, los incentivos con los que cuentan los legisladores son con su partido y no con los ciudadanos que son los que permiten el ejercicio del sistema democrático para el éxito de su carrera política. La participación ciudadana en el proceso legislativo no está avalada. Es así como la ausencia de reelección inmediata de legisladores permite a los partidos políticos sujetar el comportamiento de los parlamentarios.

La reelección enfrenta el problema político y el jurídico; por una parte, la historia del país políticamente señala más dificultades que motivos para respaldarla; mientras que en lo jurídico, implica plantear una normatividad clara y transparente acerca de las posibilidades y limitaciones de la reelección.

En ese sentido, Fernando Dworak señala que: "Si se desea que el legislador se especialice, éste debe tener la garantía de permanecer en su cargo, salvo tres restricciones: sus ambiciones futuras y las estrategias para alcanzarlas, los criterios de reelección de su partido y la competitividad de su distrito. La introducción de un modelo de limitación de mandato tras varias reelecciones sólo ampliará sus horizontes de estancia en un cargo, pero al saber que su tiempo está definido previamente no tendrá incentivos para desarrollar una carrera parlamentaria a largo plazo".

“...la ausencia de reelección inmediata de legisladores permite a los partidos políticos sujetar el comportamiento de los parlamentarios...”



Consideraciones finales

Nuestro marco normativo, específicamente la Constitución, es omisa en cuanto al establecimiento de sanciones por el incumplimiento de obligaciones a los órganos que componen el Congreso General, reconociéndose únicamente las responsabilidades que corresponden a la función de representación que obligan a los legisladores electos a presentarse a las sesiones con la imposición de sanciones a los partidos políticos para el caso de incumplimiento y llamando a los suplentes para ocupar el cargo.

El Poder Legislativo, de acuerdo con su marco legal, ejerce controles sobre otros poderes empleando instrumentos de freno y contrapesos sin que exista reciprocidad en el método; por ello, resulta necesario que el Poder Ejecutivo y Judicial cuenten con controles que permitan un equilibrio real, mismo que no se ha logrado en virtud de que el monopolio de la aprobación de las leyes la tiene el Congreso de la Unión, por lo que es

menester insistir en una reforma de ley que permita la debida rendición de cuentas del parlamentario.

Otra tarea pendiente será reformar la ley a efecto de permitir la reelección parlamentaria inmediata a fin de que permita rendir cuentas claras, honestas, transparentes e imparciales, y que además le permitan su profesionalización y acercamiento con el ciudadano para producir un mecanismo que permita exponer el historial de desempeño defendible, el cual induzca la competencia efectiva, pudiéndose agregar los siguientes aspectos como parte del historial a evaluar:

- a) Puestos burocráticos: gobierno municipal, gobierno estatal, gobierno federal.
- b) Puestos de elección popular: diputado local, regidor.
- c) Puestos partidistas: Comité municipal de su partido, comité ejecutivo nacional.
- d) Tipo de experiencia: nivel municipal, nivel estatal, nivel federal, y
- e) El grado de estudios.

Bibliografía

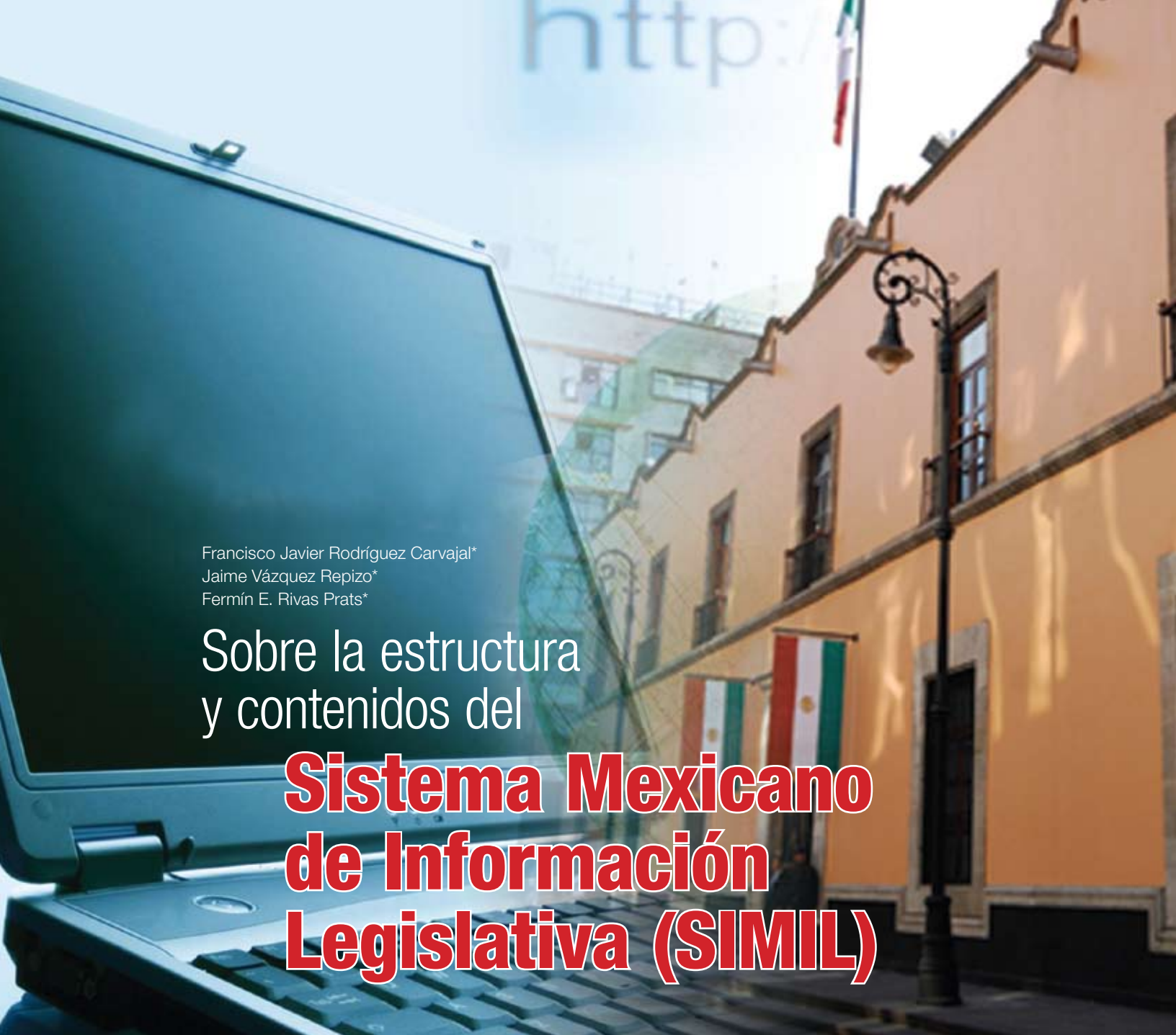
1. Karel Vasak, *Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights* UNESCO Courier 30:11, Paris: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, November 1977.
2. *The Random House Dictionary of the English Language*, 2a. edición completa, Random House, Nueva York, 1987.
3. John M. Ackerman. *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2008.
4. Andreas Schedler. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008 (Serie Cuadernos de Transparencia No. 3).
5. Fernando F. Dworak. *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. Cámara de Diputados, Fondo de Cultura Económica, México 2003.
6. Federico Reyes Heróles. *Corrupción: de los ángeles a los índices*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008 (Serie Cuadernos de Transparencia No. 1).
7. Sergio López Ayllón y Mauricio Merino. *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*.
8. María Amparo Cassar. *Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México*. Política y Gobierno, vol. VI, 1999.
9. María Amparo Cassar. *Las bases político-institucionales del poder pre-sencial en México*. Política y Gobierno, vol. III, 1996.
10. Guillermo O'Donnell. *Horizontal Accountability: The legal Institutionalization of Mistrust* en Mainwaring, Scott y C. Welna, eds. *Democratic Accountability in Latin America*, New York: Oxford University Press. 2003.
11. *Las Constituciones Mexicanas*. Tomos I y II, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México 2004.

Marco Jurídico

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información Pública Gubernamental.
5. Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados.
6. Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores.

Páginas de Internet

www.cddhcu.gob.mx
www.senado.gob.mx
www.metacrawler.com
www.ifai.org.mx
www.cide.edu
www.colmex.mx
www.transparency.org



Francisco Javier Rodríguez Carvajal*
Jaime Vázquez Repizo*
Fermín E. Rivas Prats*

Sobre la estructura
y contenidos del

Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL)

Durante 2009, el Instituto *Belisario Domínguez* ha emprendido la ejecución de las acciones relativas a la implementación del Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL). El presente es un documento desarrollado, con el consenso del Grupo Ejecutivo de Dirección del Instituto *Belisario Domínguez*, por investigadores de las direcciones generales de Gobierno y Administración Pública, Política y Estado e Investigaciones Sociales, mediante el cual se busca establecer consideraciones cardinales que delimiten el proyecto SIMIL en cuanto a forma y contenidos, que constituyen un punto de partida para su enriquecimiento posterior hasta darle un perfil definido por parte de todas aquellas instituciones que en él participan.

* Investigadores de las direcciones generales de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública, Política y Estado, e Investigaciones Sociales.

¿Qué es el Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL)?

El Sistema Mexicano de Información Legislativa es una propuesta para generar una herramienta electrónica escalable que permita ir, en una primera etapa, a los legisladores, investigadores, servidores públicos, ciudadanos y público interesado, acceder a la información legislativa, jurídica y normativa de todo el país en un solo portal y a los procesos de producción, organización e historia de estas normas. En etapas superiores, de manera natural, se convertirá en una herramienta vinculante de procesos ligados con las leyes que están normados actualmente de otra manera, como la publicación digital del periódico oficial y en un espacio interactivo entre el ciudadano y el proceso legislativo, lo que establecería mecanismos directos con la gente para recabar su opinión y transparentar un ejercicio público de primera importancia.

Actualmente, no es sencillo tener acceso a la información legislativa, no obstante que diversas instituciones, congresos legislativos y organizaciones cuentan con páginas electrónicas de difusión.

El Senado de la República, la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Secretaría de Gobernación y los Congresos de los estados han coincidido en la necesidad de crear una herramienta informática para contar con información actualizada, ordenada, completa y oportuna. Esa herramienta es el Sistema Mexicano de información Legislativa (SIMIL).

Objetivo general:

El objetivo del SIMIL es integrar las bases de datos de todos aquellos entes productores y generadores de productos legislativos, jurídicos y normativos del país, haciendo uso de tecnologías de la información para que los legisladores, investigadores, servidores públicos ciu-

dadanos y público interesado en la materia tengan acceso a los documentos electrónicos en forma pronta, expedita y confiable.

Objetivos particulares del proyecto:

- Instrumentar un sistema robusto de interconexión de bases de datos de información legislativa, sobre bases de coordinación funcional y esquemas formales de cooperación interinstitucional entre entidades autónomas, tales como el Congreso federal (Cámara de Senadores y Diputados) y Congresos locales principalmente, así como los Institutos de Investigación Legislativa de los Congresos locales, diversas instancias del gobierno federal y locales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y, en una segunda fase, se valorará la incorporación de universidades públicas y privadas, además de organizaciones y asociaciones profesionales interesados en el estudio de los procesos legislativos.
- Detonar un conjunto de procesos que permitan agrupar, homologar sistematizar y hacer más transparente la información legislativa.
- Mejorar la labor de los legisladores con información confiable y oportuna.

Justificación:

Al día de hoy el desarrollo de bases de datos con contenido legislativo se enfrenta a problemas varios como 1) Esfuerzos aislados; 2) Duplicidad en el objeto de su actividad; 3) Ausencia de información de la fuente; 4) Presentación de la información con distintos criterios de diseño; 5) Complicada extracción de la información; 6) Plataformas tecnológicas disímboles.



Cuadro 1.1 Condiciones actuales y posibilidades que ofrece el SIMIL

Sin SIMIL	Con SIMIL
<p>Condiciones actuales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se invierte mucho tiempo en la búsqueda de información. • Diversas bases de datos. • Información con diferentes clasificaciones. • Desintegración de las actuales bases de datos de la información legislativa. • En la mayor parte de las actuales bases la información legislativa no se encuentra sistematizada. • La búsqueda de información es limitada y carece de especificidad. • La información se encuentra desarticulada. • Duplicidad de la información en las actuales bases de datos. • La información no se actualiza en tiempo real. • La mayoría de los congresos locales no cuentan con información en línea. • El seguimiento legislativo no es preciso. 	<p>Ventajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a la información de forma fácil y sencilla. • Bases de datos con información estandarizadas. • Herramienta de búsqueda especializada. • Sistematización de la información legislativa. • Búsqueda avanzada de la información permitiendo segmentarla según intereses temáticos de consulta del usuario. • Articulación de toda la información legislativa. • Información legislativa, jurídica y normativa completa, a nivel federal y local. • Precisión en el seguimiento legislativo. • Búsqueda de la información legislativa rápida y eficaz. • Disminución en el tiempo de búsqueda de la información legislativa. • Confiabilidad de la información.

1. Cfr. Mora Donatto, Cecilia. "Parlamento y nuevas tecnologías.

(A propósito del Sistema Nacional de Información Legislativa SINAIL)" en *Pluralidad y Consenso*. Revista del Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República, LX Legislatura. Año 1, Núm. 7, Junio de 2009 pp. 3-6. p. 4

Estas formas inconexas, desarticuladas o descoordinadas de operación, pueden ser corregidas siempre que se sienten las primeras bases formales de cooperación interinstitucional con objeto de diseñar, estructurar e implementar un sistema de trabajo en red, con criterios homogéneos y de fácil acceso en la presentación de la información, a efecto de vincular, homologar y estandarizar la información legislativa del país, tanto de las legislaturas locales como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Poder Ejecutivo federal.

El cuadro 1.1 presenta un comparado de la situación actual del acceso a la información legislativa en el país, y de las oportunidades que ofrece un sistema de información como el SIMIL.

Ahora bien, ante este contraste se tiene previsto que el SIMIL ampliará el universo de usuarios, enriqueciendo en forma externa el estudio del proceso legislativo. Tendrá la virtud de aglutinar y encauzar los esfuerzos que se realizan de manera aislada, con un perfil similar a los que existen en algunos países, como son los casos de Estados Unidos, Brasil y Argentina, entre otros. En forma interna, dotará a los participantes de la posibilidad para establecer la interacción, potencializando el seguimiento del proceso legislativo. De esta forma, un participante podrá conocer, en tiempo real, el proceso legislativo que guarda una iniciativa constitucional o legal y su respectivo debate. La construcción de esta plataforma común garantizará la protección respecto de las necesidades de cada una de las partes.

Así mismo, tendrá a su disposición la información jurídica normativa que se genere tanto en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el gobierno federal, como en los Congresos Locales y el Congreso de la Unión.

Finalmente, cabe resaltar que en México existen esfuerzos importantes para difundir información legislativa de calidad, como son las páginas electrónicas de la Cámara de Diputados, de Senadores y el portal electrónico de Gobernación (Sistema de Información Legislativa). En este sentido, conviene precisar que el SIMIL enlazará sistemas que son fuente de información, bajo un concepto de integralidad. Lo más notable, sin embargo, es que el SIMIL será un aval de confiabilidad y prácticamente de certificación de la información, porque será un sistema exhaustivo, actualizado y depositario de atribuciones exclusivas de ley.

Ahora bien, el valor agregado del SIMIL radica en lo siguiente:

- Muestra el trabajo del Congreso de la Unión integralmente en un solo sitio.
- Del mismo modo, concentra la información que surge en las Legislaturas locales.
- Adiciona la información inherente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Poder Ejecutivo con relación al marco jurídico vigente.
- Certifica oportunidad y agilidad en la presentación de la información.

- Garantiza el derecho constitucional a la información pública.
- Proporciona vinculación de los asuntos y trámites legislativos que permite conocer su estatus.
- Extrae los aspectos más relevantes de las sesiones del Congreso.
- Ofrece al público en general una alternativa para conocer tanto el trabajo legislativo como el compendio de reformas constitucionales y legales vigentes.

¿Por qué un proyecto de esta naturaleza es originado en el Senado de la República?

Por dos razones principalmente. *Primera*. El Senado es el garante del pacto federal. Es bien sabido que desde el año de 1874, a raíz de la restauración del Senado a instancia de Juárez y Lerdo de Tejada, los motivos que inspiraron tal restauración fueron: "combinar en el Poder Legislativo el elemento popular y el elemento federativo".¹ Actualmente, es el artículo 56 constitucional del cual deriva la concepción de que el Senado ostenta la representación territorial de las entidades federativas; en consecuencia, nada más natural, en el afán de articular una comunicación funcional y homogénea con los estados, que un sistema de esta naturaleza sea planteado desde el Senado de la República en ejercicio de su más esencial espíritu.

Segunda. La democracia actual asume la constitución de un tipo de ciudadano cada vez más preocupado y participante en la cosa pública. Se trata de un ciudadano cada vez con más criterio y decisión. Dado que las instituciones se deben al ciudadano que sirven, se requería plantear, con el SIMIL, un acercamiento de calidad a las necesidades informativas de la producción normativa del país. Con ello, el ciudadano de cualquier estado de la República tendrá acceso, de manera fácil y práctica, al ejercicio de sus representantes locales y federales. Bajo estas consideraciones y en un escenario de democracia representativa, el SIMIL aparece como un puente de conexión, comunicación e interacción entre el quehacer legislativo y el ciudadano.

Hoy, el principio constitucional de la máxima publicidad de la labor pública adquiere forma, sustancia y futuro desde el quehacer legislativo, a través del SIMIL. Con ello, la institución se pone a disposición del ciudadano, a través de una transparencia funcional de su labor interna: un diagrama, un mapa, un panorama general de la creación y publicidad normativa ¡Eso tiene el ciudadano a través del SIMIL! Es tiempo del ciudadano, por ello el Poder Legislativo del país, en coordinación con la Suprema Corte de Justicia y el Poder Ejecutivo federal, abre sus puertas a la observancia de la lupa ciudadana y se abre a sus preocupaciones, demandas e intereses fundamentales.



Sobre los contenidos

Ante el panorama antes visualizado es menester ofrecer un planteamiento base, perfectible y abierto al enriquecimiento multilateral, sobre los contenidos y estructura de un sistema de las características antes enunciadas, a efecto de lograr los objetivos planteados.

Al avanzar en esta dirección, proponemos el cuadro 1.2. que plantea tres tipos diferentes sobre el Sistema Mexicano de Investigación Legislativa que va de lo real a lo ideal; se trata de tipos contruidos que toman distancia de la realidad empírica para ofrecer un nuevo orden de presentación de la información con base en información pública planteada a partir del proceso legislativo ordinario, misma que actualmente ya está en línea pero que, por la manera en que está presentada/organizada, en ocasiones puede resultar de difícil acceso para el usuario.

En este sentido, el segmento que corresponde a lo real describe el nivel de acceso promedio de bases de datos ya existentes, como los notables esfuerzos de la Secretaría de Gobernación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y ambas cámaras del Congreso de la Unión; el segmento de lo posible adiciona criterios funcionales de la teoría de los sistemas como el seguimiento de agendas legislativas de los congresos, así como información focalizada en los grupos parlamentarios, mientras que el tipo ideal adiciona a este planteamiento progresivo información particular sobre cada uno de los legisladores, como sujetos depositarios de la facultad de iniciar leyes.

Huelga decir que los tipos, incluido el ideal, son aproximaciones inacabadas y perfectibles, lo verdaderamente notable es que con el Sistema Mexicano de Información Legislativa, el Poder Legislativo en México da un gran paso en la difícil tarea de homologar su información bajo un sistema en red.

Ahora bien, si tomamos como base de la propuesta el apartado consignado en el cuadro 1.2 como el Ideal, aún es útil compararlo con un documento de trabajo preparado por el Dr. Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, Director General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación y presentado en la sesión de trabajo del 21 de julio de 2009, de acuerdo con un criterio de enriquecimiento de propuestas.

Ello significa que el comparado que se propone a continuación se realiza con estricto apego a un criterio de síntesis y no de exclusión u oposición de los dos esfuerzos clasificatorios. En este sentido se parte en este documento de el principio de que se trata de propuestas complementarias que, aún cuando se determinen criterios y condiciones de integración de ambos, el resultado de dicho ejercicio aún deberá ser considerado como una propuesta perfectible y susceptible de ser enriquecida con planteamientos plurales y posteriores.

Perseverando en esta actitud preliminar a continuación se presenta el cuadro 1.3, que muestra el comparado del segmento "ideal" con la propuesta del Dr. Castellanos Hernández y el cuadro 1.4 que muestra las semejanzas entre propuestas con sus respectivas propuestas aisladas para concluir con una propuesta que busca ser sintética de ambas.



... el principio constitucional de la máxima publicidad de la labor pública adquiere forma, sustancia y futuro desde el quehacer legislativo, a través del SIMIL ...

2. Tomado de López Flores, Raúl y Fermín Edgardo Rivas Prats "Sistema Mexicano de Información Legislativa en código de interdependencia estratégica" en *Pluralidad y Consenso*. Revista del Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República, LX Legislatura. Año 1, Num 7, Junio de 2009 pp. 20-26. p. 26



Cuadro 1.2 ²		
REAL	POSIBLE	IDEAL
<p>1. Seguimiento de la Gestión legislativa en el Congreso de la Unión de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativas presentadas y turnadas. • Minutas recibidas según cámara de origen. • Minutas enviadas según cámara de origen. • Instrumentos internacionales. • Propositiones con punto de acuerdo. • Ratificaciones de grados militares. • Ratificaciones de grados navales. • Permisos al Ejecutivo federal para ausentarse del país. • Ratificación de personal diplomático. • Permisos para prestar servicios. • Permisos para usar y aceptar condecoraciones. • Nombramientos. 	<p>1. Seguimiento de la gestión legislativa por tema (a nivel federal) de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativas presentadas y turnadas. • Minutas recibidas según cámara de origen. • Minutas enviadas según cámara de origen. • Instrumentos internacionales. • Propositiones con punto de acuerdo. • Ratificaciones de grados militares. • Ratificaciones de grados navales. • Permisos al Ejecutivo federal para ausentarse del país. • Ratificación de personal diplomático. • Permisos para prestar servicios. • Permisos para usar y aceptar condecoraciones. • Nombramientos. • Historia de los cambios constitucionales por artículos. 	<p>1. Seguimiento de la gestión legislativa por tema (a nivel federal y local) de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativas presentadas y turnadas. • Minutas recibidas según cámara de origen. • Minutas enviadas según cámara de origen. • Instrumentos internacionales. • Propositiones con punto de acuerdo. • Ratificaciones de grados militares. • Ratificaciones de grados navales. • Permisos al Ejecutivo federal para ausentarse del País. • Ratificación de personal diplomático. • Permisos para prestar servicios. • Permisos para usar y aceptar condecoraciones. • Nombramientos. • Historia de los cambios constitucionales por artículos. • Insumos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
<p>2. Agenda Legislativa a nivel federal (última legislatura).</p>	<p>2. Agenda Legislativa a nivel federal (últimas dos legislaturas).</p>	<p>2. Agenda Legislativa a nivel federal (desde la L Legislatura) y local.</p>
<p>3. Reformas y nuevas leyes aprobadas a nivel federal.</p>	<p>3. Reformas y nuevas leyes aprobadas a nivel federal.</p>	<p>3. Reformas y nuevas leyes aprobadas a nivel federal y local.</p>
<p>4. Trámites parlamentarios: Reformas constitucionales, leyes nuevas, reformas a leyes secundarias y decretos.</p>	<p>4. Trámites parlamentarios: Reformas constitucionales, leyes nuevas, reformas a leyes secundarias y decretos.</p>	<p>4. Trámites parlamentarios: Reformas constitucionales, leyes nuevas, reformas a leyes secundarias y decretos.</p>
<p>5. Trabajo en Comisiones a nivel federal.</p>	<p>5. Principales actividades en el Congreso de la Unión.</p>	<p>5. Principales actividades en el Congreso de la Unión y en los Congresos de los Estados.</p>
<p>6. Historia de los cambios constitucionales por artículo.</p>	<p>6. Trabajo de legisladores a nivel federal.</p>	<p>6. Propuestas por consenso.</p>
<p>7. Votaciones en el Pleno a nivel federal.</p>	<p>7. Trabajo en Comisiones a nivel federal.</p>	<p>7. Propuestas según origen.</p>
	<p>8. Cumplimiento de la agenda legislativa por tema.</p>	<p>8. Trabajo de legisladores a nivel federal y local.</p>
	<p>9. Iniciativas presentadas por Grupo Parlamentario a nivel federal y local.</p>	<p>9. Trabajo en Comisiones a nivel federal y local.</p>
	<p>10. Iniciativas presentadas por legislador a nivel federal y local.</p>	<p>10. Cumplimiento de la agenda legislativa por tema.</p>
	<p>11. Historia de los cambios constitucionales por artículo.</p>	<p>11. Historia de los cambios constitucionales por artículo.</p>
	<p>12. Votaciones en el Pleno a nivel federal y local.</p>	<p>12. Iniciativas presentadas por grupo parlamentario a nivel federal y local.</p>
		<p>13. Iniciativas presentadas por legislador a nivel federal y local.</p>
		<p>14. Asistencia al Pleno a nivel federal y local.</p>
		<p>15. Votaciones en el Pleno a nivel federal y local por tema.</p>
		<p>16. Diario Oficial de la Federación y periódicos oficiales de los estados.</p>

Cuadro 1.3 Comparado del segmento ideal con la propuesta del Dr. Castellanos Hernández

Segmento IDEAL	Contenidos mínimos deseables Dr. Eduardo de Jesús Castellanos Hernández ³
<p>1. Seguimiento de la Gestión legislativa por tema (a nivel federal y local) de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativas presentadas y turnadas. • Minutas recibidas según cámara de origen. • Minutas enviadas según cámara de origen. • Instrumentos internacionales. • Propositiones con punto de acuerdo. • Ratificaciones de grados militares. • Ratificaciones de grados navales. • Permisos al Ejecutivo Federal para ausentarse del país. • Ratificación de personal diplomático. • Permisos para prestar servicios. • Permisos para usar y aceptar condecoraciones. • Nombramientos. • Historia de los cambios constitucionales por artículos. • Insumos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 	<p>A. Integrantes del órgano legislativo, sus órganos de gobierno, comisiones legislativas, dirección administrativa y personal de apoyo (nota curricular, funciones y datos de localización).</p>
<p>2. Agenda Legislativa a nivel federal (desde la L Legislatura) y local.</p>	<p>B. Integración, funciones y procedimientos de la Contaduría Mayor de Hacienda o Auditoría Superior.</p>
<p>3. Reformas y nuevas leyes aprobadas a nivel federal y local.</p>	<p>C. Marco normativo vigente aplicable al órgano legislativo (eventualmente: antecedentes históricos).</p>
<p>4. Trámites parlamentarios: Reformas constitucionales, leyes nuevas, reformas a leyes secundarias y decretos.</p>	<p>D. Documentos del proceso legislativo (Iniciativas, dictámenes, votos particulares, diario de los debates, gaceta legislativa, etc.), necesariamente de la legislatura, en funciones y eventualmente hasta el número de legislaturas anteriores del que exista seguimiento.</p>
<p>5. Principales actividades en el Congreso de la Unión y en los Congresos de los estados.</p>	<p>E. Transmisión en vivo de las sesiones del órgano legislativo.</p>
<p>6. Propuestas por consenso.</p>	<p>F. Producción legislativa sancionada por el Poder Ejecutivo correspondiente, cuando sea el caso, o bien la sancionada internamente (leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, etc.).</p>
<p>7. Propuestas según origen.</p>	<p>G. Listado de asistencia y votaciones en el pleno y comisiones.</p>
<p>8. Trabajo de legisladores a nivel federal y local.</p>	<p>H. Medios de defensa constitucional y recursos jurídicos hechos valer por el órgano legislativo o en contra de éste.</p>
<p>9. Trabajo en Comisiones a nivel federal y local.</p>	<p>I. Estadística electoral e información sobre, los grupos parlamentarios y los partidos políticos nacionales y locales.</p>
<p>10. Cumplimiento de la agenda legislativa por tema.</p>	<p>J. Documentos básicos de gobierno indispensables para el ejercicio de las funciones legislativas (planes y programas federales, locales y municipales; leyes de ingresos y presupuestos de egresos, etc.).</p>
<p>11. Historia de los cambios constitucionales por artículo.</p>	<p>K. Información económica, social y cultural, nacional y local que ilustre el criterio de los legisladores en sus funciones.</p>
<p>12. Iniciativas presentadas por grupo parlamentario a nivel federal y local.</p>	<p>L. Vinculación a páginas de los interlocutores institucionales y sociales habituales para el ejercicio de las funciones legislativas (publicaciones oficiales, federal y locales, poderes federales, locales y municipales, instituciones educativas, organizaciones sociales, etc.).</p>
<p>13. Iniciativas presentadas por legislador a nivel federal y local.</p>	<p>M. Biblioteca jurídica virtual.</p>
<p>14. Asistencia al Pleno a nivel federal y local.</p>	<p>N. Memoria escrita y en audio y video (Videoteca digital) de las sesiones y demás eventos relevantes de la legislatura en funciones (eventualmente: de las legislaturas anteriores con información disponible).</p>
<p>15. Votaciones en el Pleno a nivel federal y local por tema.</p>	<p>Ñ. Ejercicio presupuestal y administración pública del órgano legislativo.</p>
<p>16. Diario Oficial de la Federación y periódicos oficiales de los estados.</p>	<p>O. Sistema de solicitudes de acceso a la información generada por el órgano legislativo.</p>
	<p>P. Noticias del órgano legislativo.</p>

3. Cabe señalar que esta propuesta incluye los siguientes tres criterios deseables a observar en todo el desarrollo del proyecto: i. Máxima publicidad; ii. Máxima accesibilidad o amigabilidad del sistema de información; iii. Actualización cotidiana de la información.

Cuadro 1.4 Semejanza entre el segmento "ideal" y la Propuesta del Dr. Castellanos Hernández

Segmento IDEAL	Contenidos mínimos deseables Dr. Eduardo de Jesús Castellanos Hernández	Propuestas aisladas
<p>1. Seguimiento de la Gestión legislativa por tema (a nivel federal y local) de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativas presentadas y turnadas. • Minutas recibidas según cámara de origen. • Minutas enviadas según cámara de origen. • Instrumentos internacionales. • Proposiciones con punto de acuerdo. • Ratificaciones de grados militares. • Ratificaciones de grados navales. • Permisos al Ejecutivo federal para ausentarse del país. • Ratificación de personal diplomático. • Permisos para prestar servicios. • Permisos para usar y aceptar condecoraciones. • Nombramientos. • Historia de los cambios constitucionales por artículos. • Insumos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 	<p>A. Integrantes del órgano legislativo, sus órganos de gobierno, comisiones legislativas, dirección administrativa y personal de apoyo (nota curricular, funciones y datos de localización).</p> <p>D. Documentos del proceso legislativo (Iniciativas, dictámenes, votos particulares, diario de los debates, gaceta legislativa, etc.), necesariamente de la legislatura, en funciones y eventualmente hasta el número de legislaturas anteriores del que exista seguimiento.</p>	<p>B. Integración, funciones y procedimientos de la Contaduría Mayor de Hacienda o Auditoría Superior.</p> <p>H. Medios de defensa constitucional y recursos jurídicos hechos valer por el órgano legislativo o en contra de éste.</p> <p>J. Documentos básicos de gobierno indispensables para el ejercicio de las funciones legislativas (planes y programas federales, locales y municipales; leyes de ingresos y presupuestos de egresos, etc.).</p> <p>K. Información económica, social y cultural, nacional y local que ilustre el criterio de los legisladores en sus funciones.</p>
<p>2. Agenda Legislativa a nivel federal (desde la L Legislatura) y local.</p>	<p>D. Documentos del proceso legislativo (Iniciativas, dictámenes, votos particulares, diario de los debates, gaceta legislativa, etc.), necesariamente de la legislatura, en funciones y eventualmente hasta el número de legislaturas anteriores del que exista seguimiento.</p>	<p>L. Vinculación a páginas de los interlocutores institucionales y sociales habituales para el ejercicio de las funciones legislativas (publicaciones oficiales federal y locales, poderes federales, locales y municipales, instituciones educativas, organizaciones sociales, etc.).</p>
<p>3. Reformas y nuevas leyes aprobadas a nivel federal y local.</p>	<p>C. Marco normativo vigente aplicable al órgano legislativo (eventualmente: antecedentes históricos).</p>	
<p>4. Trámites parlamentarios: Reformas constitucionales, leyes nuevas, reformas a leyes secundarias y decretos.</p>	<p>C. Marco normativo vigente aplicable al órgano legislativo (eventualmente: antecedentes históricos).</p>	
<p>5. Principales actividades en el Congreso de la Unión y en los Congresos de los estados.</p>	<p>E. Transmisión en vivo de las sesiones del órgano legislativo.</p>	
<p>6. Propuestas por consenso.</p>	<p>F. Producción legislativa sancionada por el poder ejecutivo correspondiente cuando sea el caso o bien la sancionada internamente (leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, etc.).</p>	<p>O. Sistema de solicitudes de acceso a la información generada por el órgano legislativo.</p>
<p>7. Propuestas según origen.</p>	<p>D. Documentos del proceso legislativo (Iniciativas, dictámenes, votos particulares, diario de los debates, gaceta legislativa, etc.), necesariamente de la legislatura, en funciones y eventualmente hasta el número de legislaturas anteriores del que exista seguimiento.</p>	<p>P. Noticias del órgano legislativo.</p> <p>Ñ. Ejercicio presupuestal y administración pública del órgano legislativo.</p>
<p>8. Trabajo de legisladores a nivel federal y local.</p>	<p>I. Estadística electoral e información sobre, los grupos parlamentarios y los partidos políticos nacionales y locales.</p>	
<p>9. Trabajo en comisiones a nivel federal y local.</p>		
<p>10. Cumplimiento de la Agenda Legislativa por tema.</p>		
<p>11. Historia de los cambios constitucionales por artículo.</p>	<p>C. Marco normativo vigente aplicable al órgano legislativo (eventualmente: antecedentes históricos).</p>	
<p>12. Iniciativas presentadas por grupo parlamentario a nivel federal y local.</p>		
<p>13. Iniciativas presentadas por legislador nivel federal y local.</p>	<p>M. Biblioteca jurídica virtual.</p>	
<p>14. Asistencia al Pleno a nivel federal y local.</p>	<p>N. Memoria escrita y en audio y video (Videoteca digital) de las sesiones y demás eventos relevantes de la legislatura en funciones (eventualmente: de las legislaturas anteriores con información disponible).</p>	
<p>15. Votaciones en el Pleno a nivel federal y local por tema.</p>	<p>G. Listado de asistencia y votaciones en el pleno y comisiones.</p>	
<p>16. Diario Oficial de la Federación y periódicos oficiales de los estados.</p>	<p>C. Marco normativo vigente aplicable al órgano legislativo (eventualmente: antecedentes históricos).</p>	



Con base en lo anterior, a continuación se presenta la síntesis de las dos propuestas anteriores de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Seguimiento de la gestión legislativa por tema (a nivel federal y local)⁴ de:
 - Iniciativas presentadas y turnadas
 - Minutas recibidas según cámara de origen
 - Minutas enviadas según cámara de origen
 - Instrumentos internacionales
 - Propositiones con punto de acuerdo
 - Ratificaciones de grados militares
 - Ratificaciones de grados navales
 - Permisos al Ejecutivo federal para ausentarse del país
 - Ratificación de personal diplomático
 - Permisos para prestar servicios
 - Permisos para usar y aceptar condecoraciones
 - Nombramientos
 - Historia de los cambios constitucionales por artículos
 - Insumos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. Agenda Legislativa a nivel federal (desde la L Legislatura) y local.
3. Reformas y nuevas leyes aprobadas a nivel federal y local.
4. Trámites parlamentarios: reformas constitucionales, leyes nuevas, reformas a leyes secundarias y decretos.
5. Principales actividades en el Congreso de la Unión y en los Congresos de los estados.
6. Propuestas por consenso.
7. Propuestas según origen.
8. Trabajo de legisladores a nivel federal y local.
9. Trabajo en comisiones a nivel federal y local.
10. Cumplimiento de la agenda legislativa por tema.
11. Historia de los cambios constitucionales por artículo.
12. Iniciativas presentadas por grupo parlamentario a nivel federal y local.
13. Iniciativas presentadas por legislador a nivel federal y local.
14. Asistencia al Pleno a nivel federal y local.
15. Votaciones en el Pleno a nivel federal y local por tema.
16. Diario Oficial de la Federación y periódicos oficiales de los estados.
- B. Integración, funciones y procedimientos de la Contaduría Mayor de Hacienda o Auditoría Superior.
- H. Medios de defensa constitucional y recursos jurídicos hechos valer por el órgano legislativo o en contra de éste.

- J. Documentos básicos de gobierno indispensables para el ejercicio de las funciones legislativas (planes y programas federales, locales y municipales; leyes de ingresos y presupuestos de egresos, etc.).
- K. Información económica, social y cultural, nacional y local, que ilustre el criterio de los legisladores en sus funciones.
- L. Vinculación a páginas de los interlocutores institucionales y sociales habituales para el ejercicio de las funciones legislativas (publicaciones oficiales federal y locales, poderes federales, locales y municipales, instituciones educativas, organizaciones sociales, etc.).
- O. Sistema de solicitudes de acceso a la información generada por el órgano legislativo.
- P. Noticias del órgano legislativo.
- Ñ. Ejercicio presupuestal y administración pública del órgano legislativo.

4. Cabe señalar que en los apartados de la F a la K, su aplicación está restringida al Senado de la República.

Fases del proyecto:

Sobre las diferentes fases o etapas en las que se desagrega el proyecto se han ubicado las siguientes:

Ubicación interna al Senado

1. Suscripción de convenios entre instituciones participantes.
2. Valoración sobre la probable creación de un área administrativa interna del IBD que le dé seguimiento y control al proyecto.
3. Establecimiento de un Comité de Seguimiento en coordinación con diversas áreas del Senado de la República proveedores de información para el sistema, tales como: Servicios Parlamentarios; Servicios Administrativos; Unidad de Transparencia, Informática y Telecomunicaciones; Comunicación Social y el Instituto *Belisario Domínguez*, entre otras.
4. Definición del administrador del sistema.
5. Valoración sobre los cambios normativos e institucionales a los que haya lugar.
6. Establecimiento de lineamientos de organización, operativos y de funcionamiento de las áreas involucradas en el SIMIL.

Ubicación externa al IBD

7. Valoración y consenso del sistema de contenidos a asumir por el SIMIL, a través de un foro virtual de internet, con el adecuado control de cambios.
8. Diagnóstico de contenidos por entidad federativa;
9. Diagnóstico sobre los productos legislativos en cada uno de los congresos.

10. Diagnóstico sobre los productos legislativos o jurídicos del Senado, Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretaría de Gobernación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Universidad Autónoma Metropolitana.
11. Establecimiento de requerimientos básicos de información por cada uno de los participantes.
12. Definición de un prototipo de seguimiento de información y estandarización de la información (construcción de catálogos).
13. Cronograma de control de la homologación de los Congresos locales al nuevo esquema clasificatorio de su información.
14. Deliberación sobre las condiciones tecnológicas de la plataforma: fibra óptica, red propia, internet, etc.
15. Diagnóstico tecnológico de las entidades fedrativas y establecimiento de la plataforma informática (software).
16. Definir un portal residente del proyecto.
17. Evaluación sobre posible impacto normativo a nivel federal sobre los procesos legislativos.
18. Convocatoria para la integración de los participantes del SIMIL.
19. Firma de convenios.
20. Diagnóstico sobre los sistemas informáticos de los congresos locales.
21. Diagnóstico sobre los sistemas informáticos del Senado, Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretaría de Gobernación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Universidad Autónoma Metropolitana.

Comentarios finales:

El Sistema Mexicano de Información Legislativa representa, por sus dimensiones y objetivos, una renovación de la institución legislativa del país que redundará en una mayor y mejor coordinación del Poder Legislativo federal en dos niveles bien diferenciados: con los Congresos locales y con los otros dos poderes de la Unión. En consecuencia, un proyecto con un nivel de participación tan diversa y variada requiere de un alto nivel de consenso y de diálogo en diferentes niveles de organización y control, siendo el caso los siguientes: 1. Nivel jurídico-institucional; 2. Nivel de homologación temática; 3. Nivel de homologación tecnológica; 4. Nivel de coordinación intra e interinstitucional; 5. Nivel de seguimiento general; 6. Nivel de mejora continua.

Por otra parte cabe apuntar que hablar del SIMIL es hablar de simplificar el acceso a un mundo cada vez más amplio y complejo, que es por cierto, el objetivo de la informática; es la integración de un sistema con múltiples funciones y aristas enlazadas entre sí y actuando simultáneamente, pero esta vez aplicado al ambiente de la información legislativa, a efecto de acercar la labor legislativa al ciudadano a través de información variada, certificada, oportuna y de fácil acceso: peculiar característica del SIMIL que tiene a su bonanza el efecto de acotar la distancia, abierta en la democracia representativa, entre el representado y el representante. Por ello, es de vital importancia tanto la labor de quienes se integren en cada uno de los niveles del proyecto SIMIL como en el seguimiento particular y general de este complejo sistema.



La fragilidad de la Política Social

Luis Mendoza Cruz*
 Mario Campos Mota**
 José R. Ferrer Rivera***

1. Las cifras de la pobreza

A dos años y medio de la actual administración, no se cuenta aún con una medición o evaluación de los resultados que en el período habría tenido la política social de combate a la pobreza. Los últimos reportes oficiales muestran para el período 2000-2006 –año del último reporte oficial– un casi estancamiento en el ritmo con el que aquella había venido disminuyendo desde su institucionalización como política de Estado, al mediar la década de los noventa.

En efecto, como se aprecia en el cuadro, hay indicios inequívocos que apuntan a que, de no adoptarse en lo inmediato un rediseño y redireccionamiento de esa política, en muy poco tiempo habrá agotado su pertinencia, lo cual resulta lógico pues esa estrategia, habiendo sido ideada para otro momento y de haber producido encomiables resultados, no ha tenido cambios sustantivos, más allá de los diferentes nombres que ha adoptado.



Caracterización de la Pobreza	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006
	%	%	%	%	%	%	%
Alimentaria	37.4	33.3	24.1	20.0	17.4	18.2	13.8
De Capacidades	46.9	41.7	31.8	26.9	24.7	24.7	20.7
Patrimonial	69.0	63.7	53.6	50.0	47.2	47.0	42.6

Elaboración propia con base en el **Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008**. CONEVAL, junio de 2008.

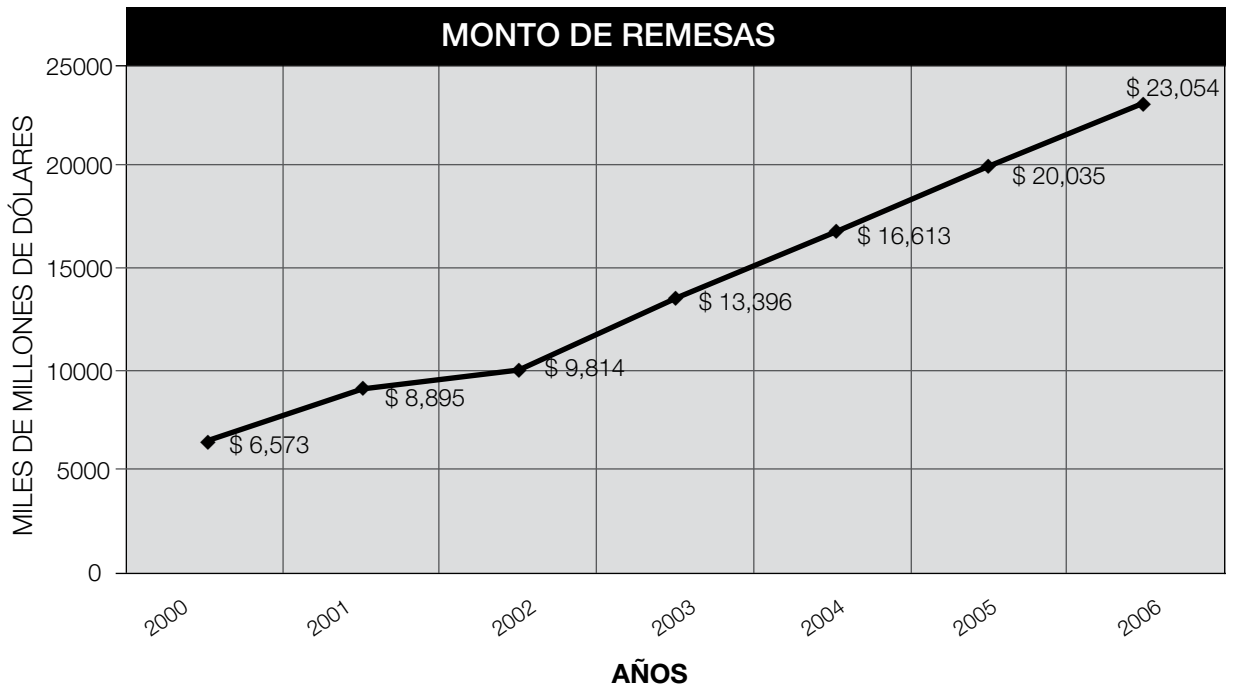
Tomando como referencia el dato correspondiente a pobreza de patrimonio –que implícitamente engloba las otras dos– se observa para los años que se reportan, que las disminuciones fueron importantes entre los años 1996 y 2000 hasta en un 15.4%, pero que progresivamente se fueron haciendo menos significantes hasta

llegar al 2005 a sólo un 0.2% de acortamiento con respecto a 2004, para tener luego un ligero repunte (la disminución) de 4.4% en 2006; porcentaje este último, no necesariamente atribuible a la efectividad de la política de combate a la pobreza, sino quizás a otros factores de orden coyuntural, ahora difícilmente replicables.

*Director General de Estudios Legislativos: Gobierno de Administración Pública del IBD. ** Investigador en la Dirección General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública, ***Investigador invitado.

Se trata de dos hechos íntimamente relacionados que subyacen tras ese 4.4% de disminución en 2006: la creciente migración hacia Estados Unidos que se observó desde el año 2000, habiendo sido de un promedio anual

de 500 mil personas en el período, y las remesas que en el propio lapso vinieron en aumento hasta alcanzar su pico, precisamente en 2006, como se muestra en la gráfica siguiente.



Es natural que para efectos del comportamiento de las cifras de medición de la pobreza una y otra hayan impactado de manera importante. De un lado, los cerca de 3 millones de migrantes –gran proporción de ellos catalogados como pobres– que al dejar el país afectaron a la baja el número total de éstos, no sólo en 2006 sino a partir del año 2000; y, de otro, el hecho de que durante esos siete años habrían ingresado a México cerca de 100 mil millones de dólares por ese concepto, los que en todo caso contribuyeron a que cientos de miles de familias pasaran de la categoría de pobres a no pobres (Coneval, 2009)¹.

Conforme a las tendencias que se apuntan en el estancamiento en la disminución de la pobreza al año de 2005 y el repunte en su disminución, ajeno con seguridad a la propia política implementada en 2006, es de presumirse –aún sin conocerse cifras oficiales– que los resultados para el trienio 2007-2009 confirmen, en efecto, el agotamiento de dicha estrategia; ello debido

tanto a factores estructurales como coyunturales. Entre estos últimos, los que ya se apuntaban de migración y remesas que tenderán a descender –ya lo hacen de hecho– por la dificultad creciente para que la economía estadounidense aloje, como lo venía haciendo, al número de compatriotas en aumento que abandonaban nuestro país, aunado a la intensificación de la política antiinmigrante en ese país en contra de los connacionales, con lo que eso significará y representará en cuanto a la caída de las remesas.

De hecho, luego de haberse alcanzado el mayor monto durante 2007 cuando se superaron los 26 mil millones de dólares, ha iniciado ya el punto de quiebre hacia la baja, con mil millones menos para 2008; también hacia allá apuntan las estimaciones más recientes del Banco de México, que calcula las remesas para 2009 en un rango de 15 a 20% menos respecto a aquel año –entre 3 mil 750 y 5 mil millones de dólares menos con respecto a los tres últimos años–.

Es en este contexto que resulta razonable la afirmación que anteriormente se hacía en el sentido de que no es probable, al menos no en el corto plazo, que pudiesen presentarse coyunturas tan favorables en materia de migración y remesas, que remedien o suplan en buena parte los rendimientos decrecientes que ya se observan en la actual política de combate a la pobreza. De esa manera, es previsible que la conjugación de un descenso en la migración (de personas pobres en cualquiera de

.....
1 N.A. Hay que recordar que para efectos de la medición de la pobreza, en cualquiera de sus tres modalidades, la metodología empleada se sustenta en el ingreso de las familias medido en pesos. Para agosto de 2006, la línea de pobreza se situó para cada modalidad y para cada ámbito de la forma siguiente: 810, 993 y 1,625 pesos respectivamente en cuanto a las alimentarias, de capacidades y de patrimonio para el ámbito urbano, y 599, 708 y 1,081 pesos para cada una de ellas en el ámbito rural (cifras redondeadas con base en documento de Coneval sobre medición de la pobreza).

sus tipos) con el desplome en la recepción de remesas de los migrantes, propicie el inicio de una tendencia a la alza en las cifras de pobreza, si no en las oficiales que debieran darse a conocer en un plazo perentorio, sí en la realidad.

En todo caso, migración y remesas no son sino elementos contingentes que habrían incidido en que no se dispararan los índices de pobreza en los últimos años. Lo más preocupante, sin embargo, es que el escenario que se avizora a corto plazo es hacia una agudización aún mayor de la misma, vinculado con diversos factores estructurales, en cuya base está el desencuentro aún no corregido entre la política económica y la de desarrollo social.

Por el lado de lo económico, y en medio de una crisis mundial en cuyo marco nuestro país será uno de los más afectados (FMI, 2009), están algunos datos duros de los impactos adversos que ya empezó a generar, así como estimaciones muy recientes que apuntan en el sentido de que, más allá del optimismo en el discurso, remontar la recesión en México no se encuentra a la vuelta de la esquina, sino que podría tomar algunos años. Primero, para regresar a la situación en la que estábamos al iniciar el milenio, y luego para reencauzar la estrategia para el logro efectivo de un mayor crecimiento con equidad.

Los siguientes son sólo algunos datos o estimaciones que dan cuenta del retroceso, las trabas y las perspectivas difíciles que se vislumbran a corto plazo en el terreno económico:

- Conforme a la Secretaría de Hacienda, el crecimiento económico para este año será negativo hasta en un 5.5%; porcentaje que diversas agencias internacionales y analistas consideran complaciente, pues llegan a situarlo hasta en menos 7.5 o menos 8% (para el primer trimestre de este año se situó en menos 8.2%).²
- La pérdida entre octubre de 2008 y mayo de 2009 de cerca de 700 mil empleos formales y de una cantidad similar que podrá presentarse en los meses restantes de este 2009, con lo que prácticamente se igualaría la pérdida de empleo que se tuvo luego de la crisis de 1995 de cerca de 1 millón 100 mil puestos laborales (Quintana, 2009).³
- Diversos indicadores adversos en el mercado laboral que no se registraban desde hacía décadas:

- * Tasas de desempleo abierto superiores al 5% de la PEA (cerca de dos y medio millones de trabajadores).

2 N.A. Según cálculos de organismos especializados y de agencias internacionales como la OIT y el Banco Mundial, cada punto porcentual en el aumento o la disminución del PIB para un país como México, representa anualmente la creación o pérdida de 200 mil plazas de empleo formal en el mercado laboral.

3 N.A. Como el autor señala: "... aún en estimaciones conservadoras, la demanda de empleo nuevo cada año es de alrededor de 700 mil personas, exclusivamente por presión demográfica. Si se calcula que se pierdan 750 mil empleos (poniéndonos optimistas) al paso de dos años, entonces el déficit de empleo que se habría generado en 2009 y 2010 sería de 2 millones 150 mil, que habría que sumarlo al desempleo histórico que arrastramos.

- * Más de 12 millones de personas en la economía informal (29% de la PEA).
- * Índices de subocupación por arriba del 8% de la PEA.
- * Crecientes incrementos de población ocupada en situación de alta precariedad laboral o en condiciones críticas (sin prestaciones legales y/o sin contratos o trabajando más de 48 horas semanales), entre otras carencias, que alcanzan al 6% de la PEA.
- * Progresivo deterioro del poder adquisitivo del salario (aumentos menores a la inflación en los últimos años), que lo sitúan en apenas un 28% del valor que tenía en la década de los 80; e
- * Índice regresivo en la participación de la masa salarial en la creación de riqueza, que bajó del 36% del PIB en 1980 a sólo 28% en 2007, con aumentos inversamente proporcionales en la participación del capital.

- Pronunciado descenso como el que ya se da en la recaudación fiscal, de alrededor de 33% en el Impuesto sobre la Renta y de 30% en el Impuesto al Valor Agregado, que se suman a una recaudación ya de por sí raquítica, por abajo del 10% del PIB⁴.
- Caída en el índice de competitividad del país que bajó del lugar 43 al 55 en tan sólo los últimos tres años.
- Disminución de hasta 36% en los ingresos petroleros por precios bajos, descenso en producción y exportación, y perspectivas pesimistas a corto plazo de aumento en el precio internacional del crudo a los niveles de 2007, lo que presionará las finanzas públicas a la baja.
- Declive de la Inversión Extranjera Directa que ya se registra de dos años a la fecha de hasta un 25%, y que se seguirá acentuando por los bajos índices de confianza para invertir en México, reportados por las principales calificadoras internacionales; no sólo se observa caída en la inversión extranjera directa sino incluso salida de capitales mexicanos al exterior (Ramírez, 2009)⁵.
- Desplome de la entrada de divisas por hundimiento de la actividad turística –la tercera fuente de ingresos internacionales para México– por factores tanto coyunturales –el de la influenza por ejemplo– y de otros estructurales, como el de la inseguridad pública, que representará pérdidas de hasta un 33% en 2009, con respecto a los últimos dos años.

4 N.A. En este rubro, desde antes de la crisis, México ya estaba no sólo al fondo de los países pertenecientes a la OCDE, sino incluso muy por debajo de naciones con grados iguales de desarrollo, que reportan recaudaciones que van del 15 al 19% de su PIB).

5 "... Para el primer trimestre de 2009 los activos de mexicanos en el extranjero han aumentado en 5 mil 600 millones de dólares..."



2. Algunas valoraciones de tipo cualitativo



Se tienen, adicionalmente a las consideraciones y tendencias señaladas, otros indicios si no de creciente debilidad de la política de combate a la pobreza, sí al menos de las dificultades, insuficiencias y omisiones de las que adolecen los programas que la conforman, en particular los que absorben mayores recursos presupuestales. Las evaluaciones o valoraciones provienen por igual del Consejo Nacional de Evaluación (Coneval), según estudios por él ordenados, o por la propia Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que de entidades ajenas a una u otra, como lo son la Auditoría Superior de la Federación (ASF), a partir de la revisión y fiscalización de la cuenta pública, o de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago); esta última ha detectado al respecto, inconsistencias, emitido diversas observaciones y recomendaciones que debieran ser atendibles por derivar de un órgano en el que está representada la pluralidad de gobiernos de diferente signo.

Se trata de apreciaciones sobre la política social en su conjunto, pero centradas en lo fundamental, en el tamaño del universo de dependencias objeto de fiscalización o evaluación de los recursos federales que se destinan con fines de desarrollo social y, sobre todo, en torno a las inconsistencias que prevalecen en los padrones de los beneficiarios y sujetos de dicha política.

Así, a contrapelo de lo que se asienta en los informes oficiales de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (Segundo Informe de Ejecución del PND, 2007-2012) sobre esta política, evaluada en teoría por la Secretaría de la Función Pública en el sentido de que, conforme a lo mandatado por el Plan, habría de tenerse ya integrado el "Padrón Único de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social," lo cierto es que, entre dicha dependencia, el Coneval y la ASF se han presentado divergencias significativas no únicamente en relación con las poblaciones objetivo de cada uno de ellos, sino incluso respecto al propio universo de padrones que debieran conformar el Padrón Único de Beneficiarios.

Es decir, sobre la dimensión potencial de los programas federales en el Sistema Integral de Padrones de los Programas de Gobierno, pues mientras que para la ASF aquellos susceptibles de fiscalización o que debieran ser objeto de monitoreo, evaluación o mejora resultan en un número de 114, para la Coneval serían sólo 101 y 117 para la ASF.

Si bien se reconocen problemáticas serias como la duplicidad de padrones y de registro en los nombres de los beneficiarios o de esfuerzos diversos que se han realizado para superar esos y otros problemas, también es cierto que ese reconocimiento no resulta suficiente para el reencauzamiento de la política social, en cuyo diseño, instrumentación y evaluación, los gobiernos estatales de diferente signo partidista vienen demandando un papel

mucho más activo del que hasta ahora tienen. Así se desprende de diversos documentos suscritos por la Conago, de donde derivan pronunciamientos que apuntan en ese sentido, por ejemplo la necesidad de

La revisión del actual régimen de competencias, a fin de propiciar una descentralización gradualmente mayor en materia de atribuciones concurrentes... Una más efectiva coordinación intergubernamental... La creación de mecanismos eficientes de planeación y evaluación que sean incluyentes de las visiones estatales y sobre todo municipales (y)... La profundización de los procesos de facilitación del ejercicio de recursos descentralizados y una mejor correlación de atribuciones y facultades exclusivas y concurrentes.

Esas y otras demandas han sido reiteradas una y otra vez por los ejecutivos estatales, según documentos oficiales de la organización que los agrupa, como parte esencial del Acuerdo Nacional para el Fortalecimiento del Federalismo que suscribieron en septiembre de 2008 (Conago, 2008) y tema de debate en otros foros que dicha organización ha sostenido, como lo fue el de Federalismo y Descentralización en Materia de Educación, Salud y Desarrollo social celebrado en el mismo año. Del primero sobresale su reclamo en el sentido de que

"...Los gobiernos estatales deben ampliar sus ámbitos de competencia en aquellas áreas vinculadas con la promoción del crecimiento y el desarrollo sostenido y equitativo como son el desarrollo social y combate a la pobreza, las políticas de desarrollo económico, la construcción de infraestructura, la política de protección al medio ambiente y la seguridad".

Y, del segundo (Conago, 2008^a), su emplazamiento al gobierno federal para que

Se firme el Acuerdo Nacional para la Descentralización de la Política Social y la Superación de la Pobreza Extrema en el País, compartiendo registros de beneficiarios y evaluando el impacto de todos los programas, es decir, contar con el padrón único de beneficiarios de los tres ámbitos de gobierno de los programas sociales y la evaluación de los mismos y su impacto; así como también que el Programa Nacional de Desarrollo Social sea propuesto, discutido y aprobado por el Gabinete Social en donde las Entidades Federativas tengan un asiento con voz y voto.

La ASF, por su parte, ha sido muy puntual en algunos señalamientos y observaciones, a partir del ejercicio

de sus facultades a la revisión de la cuenta pública. De manera particular, en su informe sobre los resultados de sus auditorías con respecto al Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPPG) a cargo de la Secretaría de la Función Pública para 2007 (ASF, 2008), detectó diferentes inconsistencias y/o ambigüedades, la primera de ellas como ya se señalaba, programas que debiendo ser auditables no se contemplan así ni por la Sedesol ni por el Coneval, situación en la que se encuentran 8 de ellos; la incorporación de dos programas que para el ejercicio en evaluación no dispusieron de recursos.

Sobre todo, observó una muy lenta conformación del Sistema Integral de Padrones de los Programas, de tan sólo 45, en vez de los 114 que la propia SFP estaría recomendando para ser auditables y, lo más importante, un cumplimiento muy insatisfactorio de los diez objetivos que se plasmaron en el decreto de creación de ese sistema de Información originándose, a partir de ello, observaciones puntuales que hablan del desorden, voluntarismo y discrecionalidad con los que opera parte importante de la política social, entre otras:

- La carencia de CURP en el 50% de los 133 millones de registros utilizados para la identificación de los beneficiarios incluidos en los 45 programas referidos, no obstante que la CURP es la llave principal para la identificación de los beneficiarios.
- La base de datos de beneficiarios únicos sólo incluyó 20 millones de registros pertenecientes a 11 programas, ya que la calidad de los padrones de los 34 programas restantes no permitió su integración a la base de datos. Los registros de esos 11 programas cumplieron con el 71.2 % de los datos requeridos para identificar correctamente a los beneficiarios.
- La SFP no estableció una actividad institucional para identificar las actividades relacionadas con el mandato del SIIPP-G; en su lugar, incluyó la de "Impulsar la calidad de la gestión pública del Ejecutivo", sin que se identificaran objetivos, metas e indicadores.

En lo que toca al Coneval⁶, también respecto al ejercicio de 2007 y, como ya se indicaba, sobre los 101 programas federales susceptibles de evaluación de las diferentes dependencias abocadas a la política social, incluyó observaciones y recomendaciones a las instancias del gobierno federal. Destacan las siguientes en relación con los padrones de beneficiarios:

.....

6 N.A. Conjuntamente con la SHCP y la SFP emitió el "Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de Informes y Evaluaciones Externas a Programas Federales 2008", con el objetivo de establecer el procedimiento general para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de los resultados de las evaluaciones de consistencia y resultados y de diseño 2007.

- Promover mecanismos para la identificación de la población potencial y de la población objetivo de los programas federales para hacer frente a una de las problemáticas más comunes: la falta de identificación y cuantificación de la población potencial y objetivo, lo que impide una focalización adecuada y coordinada de los recursos de los programas y la correcta planeación en su cobertura, factores que van en detrimento de sus resultados, lo que **"implica necesariamente la construcción de padrones"**.
- Mejorar los sistemas de información de los programas federales de desarrollo social, dada la proporción importante de los que son ejecutados por los gobiernos estatales y municipales y al impedimento para la expedita toma de decisiones por la falta de información homogénea y oportuna.

Adicionalmente, y en el afán de coadyuvar a superar la falta de coordinación entre órdenes de gobierno en materia de política social, y para concretar una estrategia global que mida los avances en materia de calidad de los bienes y servicios y cobertura, el informe del Coneval sugirió compartir padrones; contar con información y evaluaciones sistemáticas de los fondos del Ramo 33; construir y divulgar un Catálogo Nacional de Programas de Desarrollo Social a nivel federal, estatal y municipal (PNUD-Transparencia Internacional México, 2009).⁷

Asimismo, medir con instrumentos adecuados el grado de satisfacción de la población atendida por los programas y acciones; construir un padrón universal integral que incluya información sobre la población atendida por todos los programas y acciones de desarrollo social⁸; y avanzar hacia un mecanismo común que permita identificar simultáneamente a quienes deben ser incorporados a los diversos programas de desarrollo social, cuando estos no sean de carácter universal.

De esa manera las evaluaciones del Coneval (propias o por encomienda) señalan en términos generales respecto a la mayor parte de los programas que:

- No cuentan con un diagnóstico actualizado que les permita orientar su gestión y evaluar sus resultados respecto a la problemática central que pretenden resolver.

.....

7 N.A. Sobre esta falta de coordinación intergubernamental, en cuanto a los programas sociales, también se han manifestado Transparencia Internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuando señalan en un reciente informe que de las 14 entidades federativas que voluntariamente presentaron información sobre sus programas sociales que *"...hay en ellas al menos 423 programas sociales locales sin que existan mecanismos claros de coordinación con las estrategias federales... (que) sus prioridades varían sensiblemente..."* sin que exista el elemento articulador con la política federal en cada una de esas materias.

8 N.A. "Este padrón –dice el Coneval– *deberá actualizarse permanentemente. Se recomienda que exista un número poblacional que permita identificar a cada uno de los individuos que pueda ser utilizado junto con el padrón para medir la cobertura de las acciones de la política social.*"



- La población potencial de los programas no se encuentra definida ni cuantificada y la población objetivo contenida en las reglas de operación es imprecisa.
- No tienen una cobertura de mediano y largo plazo.
- No identifican costo-beneficio ni costo-efectividad de sus acciones.
- No cuentan con mecanismos eficientes de los apoyos que brindan.

- No cuentan con una sistematización integral de su información.

3. Señalamientos puntuales respecto a algunos programas

Las siguientes son algunas insuficiencias y observaciones que han derivado en particular para ciertos programas importantes a cargo de diferentes dependencias (Coneval, 2009^a):

Programa	Insuficiencias y observaciones derivadas de las evaluaciones
Abasto rural	No cuenta con diagnóstico adecuado que identifique carencias básicas y complementarias; las definiciones de población potencial y objetivo son ajenas al problema que pretende resolver; la cobertura de sus reglas de operación no corresponde al problema; no cuenta con estrategia ni cobertura de largo plazo.
Apoyo alimentario	No cuenta con documento metodológico para la definición de metas e indicadores; no dispone de método para cuantificar la población potencial; no cuenta con procesos para medir el costo efectividad de su gestión.
Oportunidades	Aún no se cuenta con evidencias que muestren que el programa ha logrado romper la trasmisión generacional de la pobreza; podría entorpecerse en el largo plazo la calidad de los servicios de salud y educación que ofrece; es marginal su contribución a la matriculación primaria; no está actualizado porque se basa en series de datos hasta el año 2000.
Microrregiones	La estrategia de cobertura no favorece la focalización de apoyos; no cuenta con bases homogéneas para definición de indicadores; ni con procedimientos adecuados para selección de proyectos y beneficiarios.
Empleo temporal (Sedesol)	No están bien definidos los fines y propósitos; los indicadores no cumplen con los requerimientos necesarios, y no existe documento en el que se cuantifiquen las poblaciones potencial y objetivo.
Abasto social de leche	Está concentrado en zonas urbanas y no en zonas rurales con altos índices de desnutrición; tiene importantes errores de inclusión; no dispone de elementos para focalizar con criterios nutricionales, y no se encuentra definida en su normatividad la población potencial.
Adultos mayores	Su diagnóstico es inapropiado por lo que no se identifica bien el problema a atender.
Guarderías y estancias infantiles	Ineficiencias en la asignación de recursos; riesgo de que no cubra zonas rurales o urbanas marginadas por los requisitos que presenta y de que las estancias y guarderías no sean autosustentables como negocio con el paso del tiempo.
Procampo	No ha identificado ni cuantificado sus costos de operación y unitarios por lo que no se puede medir su costo-efectividad; las actividades que contempla no son acordes con sus propósitos.
Apoyo a la capacitación (STPS)	No dispone de información socioeconómica de los trabajadores atendidos ni realiza seguimiento de su trayectoria laboral una vez capacitados, y está desvinculado de otros programas federales de capacitación y servicios similares.
Apoyo al empleo temporal PET (STPS)	No dispone de métodos adecuados para cuantificar población objetivo de buscadores de empleo ni de vacantes; y carece de estrategia de mediano y largo plazo.



Similares observaciones se presentan respecto a otros programas importantes que absorben significativas cantidades de recursos, tales como el de desayunos escolares y seguro popular de salud.

En síntesis, los diversos programas que conforman la política social están lejos de responder a las problemáticas que pretenden resolver, persisten desarticulación y falta de complementariedad e intencionalidad entre ellos, absorben crecientes volúmenes de recursos que no van en relación con los logros que presentan (CEPAL, 2007)⁹. O bien, el nivel de cumplimiento de sus metas está lejos de responder al grado en que se han ejercido los recursos presupuestales que tienen destinados:

“La Secretaría de Desarrollo Social ha ejercido casi la totalidad del presupuesto programado para el primer trimestre (de este año), pero el cumplimiento de sus metas en este lapso no avanza al mismo ritmo del gasto. Según su Primer Informe Trimestral 2009, para ese período se calendarizó un presupuesto de 12 mil 639 millones de pesos, de los cuales se gastaron 11 mil 594 millones (92%), no ocurrió lo mismo con la ejecución de las metas...”¹⁰ (Reforma, 2009).

4. Riesgos de distorsión de los propósitos de la política social

De mayor gravedad aún que los magros resultados que arroja la política de combate a la pobreza en los últimos años es el hecho de que, en buena medida, muchos de los programas que la conforman, en especial los que absorben cuantiosos recursos, de manera velada pudieran estar siendo objeto de manipulación de la voluntad ciudadana en las entidades federativas, ante escenarios de contienda electoral por parte de diferentes fuerzas políticas.

Aún cuando no existe una investigación profunda y amplia que documente incontrovertiblemente una correlación estadística entre los cambios en las preferencias electo-

rales y un manejo discrecional de esa política¹¹, continúan registrándose indicios de que eso sigue ocurriendo.

Esto se explica –aunque es injustificable desde cualquier ángulo– porque, como quedó ya expresado, hay laxitud en los controles que caracterizan a esa política, por la opacidad en reglas de operación de algunos de sus programas, o por lo difuso en sus universos de atención, todo lo cual incentiva su utilización con fines ajenos por completo a los propósitos que persigue. Tan es así, que persisten y se acrecientan las críticas y recriminaciones entre niveles de gobierno y fuerzas políticas sobre un manejo de la política social cuyo objetivo explícito de combate a la pobreza, estaría encubriendo otros de dividendos electorales para retener o aumentar los adeptos para el partido político identificado con el gobierno que en cada caso implementa y ejecuta esa política. Baste señalar sólo algunos ejemplos de los que es presumible que así sucede:

De acuerdo con el Observatorio de Política Social y Derechos Humanos¹²...el Programa de Apoyo Alimentario, consistente en la entrega de 120 pesos mensuales a la población más pobre del País a través de Oportunidades, representa un riesgo de uso electoral de programas sociales en el marco de las elecciones... Hay elementos en la operación de campo del apoyo alimentario que resultan inquietantes como la creación de las caravanas de la orientación en vísperas de las elecciones... (Reforma, 2009).

Este año electoral, programas sociales del gobierno federal en al menos 12 estados tuvieron incrementos presupuestales de 10 a 64 por ciento respecto de 2008. Destacan los 13 mil millones de pesos destinados a Puebla y Veracruz –la segunda entidad tiene el mayor número de distritos electorales– gobernados por el PRI, donde el PAN busca reposicionarse comicialmente. (La Jornada, 2009).

⁹ Entre otras agencias internacionales la **CEPAL** lo confirma en sus estimaciones cuando señala que los logros no se corresponden con los recursos que se le destinan a los programas como porcentajes del **PIB**: 10.2% a combate a la pobreza; 2.5% a salud; 3.8% a vivienda.

¹⁰ **N.A.** En el artículo se ilustran algunos casos representativos: el programa de abasto rural ejerció el 100% del gasto con cumplimiento de sólo 49% de sus metas; el de Hábitat ejerció el 90% de su presupuesto con cumplimiento sólo del 30% de su meta; el programa de Empleo Temporal alcanzó únicamente el 12% de las que se propuso para ese lapso. El de Zonas Prioritarias sí cumplió el 100% de sus metas cuantitativas, no así las espaciales, pues se concentró sólo en 10% de las zonas que estaban previstas. Estos son algunos de los ejemplos reseñados en el reportaje, que denotan no únicamente ineficiencia (falta de relación entre medios y fines), sino también discrecionalidad en los criterios operativos.

¹¹ Hasta ahora el referente que sigue siendo pionero al respecto es el documento denominado “Monitoreo de programas sociales en contextos electorales” que se realizó por diferentes casas encuestadoras a solicitud de Sedesol en 2006 para cuatro entidades federativas que recién concluían procesos electorales y a pocos meses de los comicios federales de ese año. Véase al respecto: “La estrategia de política social de la actual administración” (Mendoza, Ferrer, Campos). En Revista *Pluralidad y Consenso*. Año 1, Num. 4, agosto de 2008. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

¹² “Acusan uso electoral de programa social”. *Reforma*. 31/03/09. Agrega el Observatorio: Debido a que se trata de un plan emergente, las caravanas carecen de regulación en las reglas de operación de Oportunidades: “...Esto quiere decir que existen áreas no reglamentadas, es decir, hay espacios para que los promotores y gestores actúen a conveniencia de actores políticos. Por tanto, esta falta de normas claras y concretas puede permitir que el contacto con la ‘audiencia cautiva’ de Oportunidades genere réditos electorales...”.





Liconsa investiga en la gerencia Tlaxcala el desvío de diversas sumas y la presunta manipulación del padrón de beneficiarios... (Liconsa, 2009).

El gobierno federal incrementó hasta 68 por ciento, respecto de 2008, el presupuesto de programas sociales que maneja y distribuye directamente desde oficinas centrales de la Sedesol... Se trata de los programas de Atención a adultos mayores de 70 años en zonas rurales, Estancias infantiles, y Oportunidades... [Respecto al de estancias se señala que] en 2008 los recursos fueron por mil 499 millones... (Mientras que para el de Oportunidades que)... Este año crecieron a 2 mil 522 millones, 68 por ciento más que el año anterior (La Jornada^a, 2009).

De ahí derivan, por una parte, la reticencia del gobierno federal para atender la demanda de una descentralización mayor de los recursos a las entidades federativas para una operación directa de los programas y, en última instancia para un rediseño integral de la política y, por otra, los cada vez más férreos controles de la Federación hacia los estados, que llegan a inhibir una necesaria diferenciación y adecuación de la política social a las características propias de cada una de ellas. Lo cierto en todo caso es que tales desencuentros se convierten en campo fértil para la perversión de una política que en la práctica cosifica a sus beneficiarios, lejos de considerarles como sujetos de derecho. Una política que, quizás como ninguna otra, debiera estar signada por la nitidez y la eficacia, a la luz de los nobles objetivos de desarrollo humano que se propone.

Pero más allá de que sigue siendo frágil y vulnerable a una utilización indebida y hasta inmoral, resulta aún más cuestionable que desde la esfera gubernamental se haya hecho poco o nada por evitarlo. Ello, pese a advertencias y recomendaciones que desde diferentes frentes se han venido haciendo desde hace más de tres años, precisamente desde el proceso electoral de 2006, cuando no pocos actores políticos y sociales han visto en sus deficiencias de diseño y operación, un venero potencial de desvío de recursos sin relación alguna con sus fines.

Lo obvio es que la política social de corte asistencial, sin medición de resultados ni balance entre objetivos y metas alcanzadas, ha llegado a sus límites y requiere de una reforma profunda. Pudieran persistir la resistencia al cambio y pretender que siga como un instrumento de movilización o respaldo político, aunque también es indiscutible, conforme a la elección federal de 2009, que la política asistencial por sí misma, ya no garantiza apoyo electoral sino que requiere que ésta se complemente con un entorno de crecimiento y "empleabilidad" para frenar la fracción de descontento hacia el voto de castigo.

Quizás la muestra más patente hasta hoy del desinterés, o de una intención no expresa de dejar las cosas como están, radica en el hecho de que el informe resultante del estudio encomendando por la Sedesol al que anteriormente se aludió, haya quedado sólo en eso: en un listado de recomendaciones puntuales para evitar, en lo posible, distorsiones en la implementación de la política social que, al no ser consideradas o tomadas en cuenta, se perdió la oportunidad de redireccionarla hacia sus propósitos originales. Se trata de la misma displicencia con la que también se han tomado las observaciones que en diferentes momentos han hecho el Coneval, la Auditoría Superior de la Federación y la Conago.

Referencias

- CONEVAL, 2009. *Medición de la pobreza*: http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA,MED_POBREZA-preg_frec
- FMI, 2009. *Perspectivas de la Economía mundial*. Abril de 2009. <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2009/01/pdf/sums.pdf>
- RAMÍREZ, 2009. Rogelio de la O. *"Salida de capitales"*. El Universal. 10 de junio de 2009. Segundo Informe de Ejecución del PND, 2007-2012. http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/SegundoInformeEjecucion/3_1.pdf
- CONAGO, 2008. *Acuerdo Nacional para el Fortalecimiento del Federalismo*. XXXV Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), Pueblo Mágico de Álamos, Sonora, 26 de Septiembre de 2008.
- CONAGO, 2008^a. *"Relatoría del Foro Nacional Temático Federalismo y Descentralización en materia de Educación, Salud y Desarrollo Social"*. Punto 18. Conago; Cocoyoc, Morelos, 13 de agosto del 2008. Véase también: "Declaración de Monterrey", XXXVI Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, 30 de marzo del 2009 (CONAGO).
- ASF, 2008. Informe de resultados. "Resumen ejecutivo". D.- *Poder Ejecutivo Federal. II*. Sector Función Pública. Sistema Integral de Información de Padrónes de Programas Gubernamentales. P.24.
- PNUD-Transparencia Internacional México, 2009. *"Sistema de Información para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO)"*. Primer Informe de Resultados. <http://www.programassociales.org.mx>
- CONEVAL, 2009. *"Síntesis de las Evaluaciones Externas de Consistencia y Resultados 2007-2008"*. http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp?categorias=EVAL_MON,EVAL_MON-consist_result#
- CEPAL, 2007. *Perspectivas Económicas*. Las Américas. Reforma, 2009. Diario Reforma. 16 de mayo de 2009. *"Incumple la Sedesol sus metas"*.
- Quintana, 2009. Enrique. *"Larga noche para el empleo"*. Reforma 12 de junio de 2009. Mendoza, Ferrer, Campos. "La estrategia de política social de la actual administración". En Revista Pluralidad y Consenso. Año 1, Num. 4, agosto de 2008. IBD. Senado de la República.
- Reforma, 2009. *"Acusan uso electoral de programa social"*. En Reforma. 31 de marzo de 2009.
- La Jornada, 2009. *"Alzas hasta de 64% a programas sociales en este año electoral"*. 9 de marzo de 2009.
- La Jornada, 2009. *"Aumentan fondos a programas sociales"*. Diario La Jornada 22 de junio de 2009.
- Liconsa, 2009. *Informe del Órgano Interno de Control de Liconsa*. http://www.e-consulta.com/tlaxcala/index.php?option=com_content&task=view&id=8739&Itemid=28



El Senado de la República en el contexto de la **Reforma del Estado**

Reynaldo Castro Melgarejo
Silvia Chavarría Cedillo
Carlos E. Montes Nanni
Margarita Sánchez Escobar*

.....
*Investigadores de la Dirección
General de Estudios Legislativos:
Política y Estado.

El inicio de la LXI Legislatura abre la oportunidad de promover acuerdos y sumar voluntades en una nueva dinámica que siempre posibilita el inicio de un nuevo ciclo, aunque es fundamental no partir de cero sino enriquecer esos nuevos compromisos con aquellas posturas de los actores políticos que, de manera muy diversa, han aportado ideas a la discusión de los principales temas de interés en la agenda de reformas aún necesarias en la consolidación de nuestro Estado de Derecho.



La etapa de la reforma del Estado, como apuntan algunos, debe ser el paso imprescindible para asegurar una reconciliación nacional basada en la ley y en la renovación de las instituciones.

Por ello, en esa dinámica que impulsa siempre una nueva Legislatura, el Congreso de la Unión debe concebirse como un elemento en el que convergen acuerdos políticos y voluntades reformadoras, encauzadas en el marco constitucional y legal, pero también debe resaltarse la apremiante necesidad de dotarlo de las herramientas necesarias para lograr un auténtico sistema de pesos y contrapesos propios de una República representativa como la nuestra.

Si bien los temas pendientes de la reforma del Estado son de muy diversa índole, son fundamentales los relativos al fortalecimiento de los poderes constitucionalmente establecidos que en esta coyuntura histórica ocupan un apartado de interés nacional. En este documento, nos interesa de manera relevante la responsabilidad competente al Senado de la República, como se expondrá más adelante.

Antecedentes

La organización y el funcionamiento del Poder Legislativo, en el marco de un sistema bicameral, es producto de un proceso histórico común en el sistema republicano que han adoptado innumerables naciones.

En su contexto histórico el sistema que integra dos Cámaras en un congreso General nace en la vieja Inglaterra, "...cuando en el siglo XIV se agruparon los integrantes del Parlamento por afinidades naturales en dos cuerpos distintos, cada una de las dos cámaras representó a clases diferentes: la cámara alta o de los lores representó a la nobleza y los grandes propietarios; la cámara baja o de los comunes representó al pueblo" (Tena Ramírez 1985: 269).

En México, la Constitución de 1824 dispuso la composición del Senado por dos representantes de cada estado, mismos que eran elegidos por sus correspondientes legislaturas. En nuestro país, a diferencia de sus orígenes, el Senado nunca ha representado a una clase determinada y su diferenciación con la Cámara de Diputados siempre ha estribado en la forma de elección de sus representantes.

El Constituyente de 1856 determinó el sistema unicameral, supliendo las funciones senatoriales por facultades a cargo de los diputados, relativas a la representación de las entidades federativas.

Es en este contexto histórico en el que se ha discutido la existencia del Senado, ya que los estados suelen contar con representantes muy aguerridos en la figura de los diputados; sin embargo, como así lo sostiene el maestro Tena Ramírez, se debe atender a la madurez y ponderación en la elaboración de nuestras leyes con legisladores independientes en el ejercicio de sus funciones,

con la finalidad de que los restantes poderes federales no puedan interferir en sus labores y responsabilidades.

Resulta muy importante tomar en consideración cualquier propuesta e idea seria y razonable, las cuales no han faltado y seguramente seguirán acumulándose de manera cuantitativa y cualitativa.

En ese contenido, es relevante contextualizar algunos eventos sucedidos en el último lustro de nuestra vida democrática y política.

El Instituto *Belisario Domínguez* del Senado de la República, a través de su Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado, se abocó a la elaboración de un trabajo que toca el tema del fortalecimiento del Senado, y en este artículo se retoman varias de las ideas contenidas en dicho ensayo, el cual contiene la amplitud necesaria con el respaldo documental debido.

Ley para la Reforma del Estado

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2007, la Ley para la Reforma del Estado se expidió como un esfuerzo notable de los diversos actores políticos, predominantemente los partidos políticos, para sentar las bases de un sistema que hiciera posible la recepción de propuestas, análisis, participación cívica y compromisos que hicieran posible la necesaria Reforma del Estado mexicano.

Apoyada desde el Congreso de la Unión, la Reforma del Estado previó la formulación de nuevas reglas de convivencia social y ejercicio del poder público sin dar pauta a la improvisación, con la plena conciencia de la enorme responsabilidad que significaba el establecimiento de estas nuevas y además necesarias condiciones.

Las reformas electorales que sucesivamente se habían dado desde 1986 y la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por parte del partido político predominante, transformaron de manera importante el sistema institucional del país, paralelamente a este fenómeno.

La creciente del sistema de partidos, reflejada en la obtención de posiciones del Poder Ejecutivo (gobiernos locales, municipales y del Distrito Federal), concretaron la alternancia en el ejercicio del poder presidencial con la elección del año 2000.

Se comenzó a caminar hacia el perfeccionamiento del sistema democrático, y con la visión de la Reforma del Estado se trató de alcanzar ese fin partiendo (de acuerdo a la mencionada ley) de los siguientes puntos:

- Conducir un proceso nacional de diálogo, análisis, negociación y construcción de acuerdos para conseguir la Reforma del Estado.
- Organizar una consulta pública nacional para la Reforma del Estado.

... la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por parte del partido político predominante, transformaron de manera importante el sistema institucional del país ...



- Incidir en los temas de mayor relevancia para la consecución de dicho fin: Régimen de Estado y Gobierno; Federalismo; Reforma del Poder Judicial; Garantías Sociales y Democracia y Sistema Electoral.

Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA)

Derivado de la publicación de la Ley para la Reforma del Estado, se instituyó un órgano rector responsable de conducir los trabajos y el proceso para la Reforma del Estado, órgano que por ley tuvo la denominación de Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA).

Dicha comisión ejecutiva se integró de la siguiente manera:

- Los presidentes de las mesas directivas de las Cámaras de Senadores y de Diputados.
- Los coordinadores de cada grupo parlamentario en ambas cámaras.
- Los presidentes de las comisiones ordinarias de Reforma del Estado, igualmente de ambas cámaras.

Dicha Comisión permitió la participación de representantes del Poder Ejecutivo federal, del Poder Judicial de la Federación (únicamente en el tema de reforma del Poder Judicial), y los partidos políticos nacionales.

Foros para la Reforma del Estado

La Comisión Ejecutiva tuvo la responsabilidad, en términos de la ley, de organizar la consulta pública que versara sobre los temas considerados de mayor relevancia,

organizándose para tal efecto foros de consulta en cinco fechas y sedes distintas, tratando de abarcar la mayor pluralidad y diversidad de opiniones posible.


No debe escapar la circunstancia que la misma Ley para la Reforma del Estado estableció recopilar y analizar la información derivada de los foros relativos a los temas que ya se han mencionado. De esa manera fueron efectuados cinco foros temáticos y regionales que estuvieron plagados de propuestas de la sociedad civil y de especialistas, asimismo, se expresó la posición de los partidos políticos con registro y reconocidos por las instituciones.

El fortalecimiento del Senado

El balance en el ejercicio del poder público requiere nuevas condiciones de pesos y contrapesos. La ciudadanía demanda mayor efectividad en la administración pública, así como resultados que se vean reflejados en la vida cotidiana y no en informes que a final de cuentas son rebasados por una realidad que sobrepasa cualquier expectativa.

El rol de un Poder Legislativo participativo e incluyente debe ser un canal que suministre los elementos necesarios y óptimos para el logro de mejores niveles democráticos. Pero la sociedad solicita una urgente mejoría en sus niveles de vida, protección a su integridad física y su patrimonio, calidad en los servicios de asistencia y seguridad social; nada de eso es ajeno a la labor legislativa y en una gran medida se lograrán con la adecuada armonía y participación del Congreso.

Las diversas propuestas, ideas y reflexiones acerca de la necesidad de conceder al Senado atribuciones que den un mejor balance en el ejercicio del poder público, acorde con las necesidades del siglo XXI, deben ser consideradas como tema de las agendas legislativas que se elaboren para la LXI Legislatura, sin dejar de considerar



... la necesidad de conceder al Senado atribuciones que den un mejor balance en el ejercicio del poder público, acorde con las necesidades del siglo XXI, deben ser consideradas como tema de las agendas legislativas que se elaboren para la LXI Legislatura ...

todas aquellas iniciativas presentadas en específico para el fortalecimiento de la cámara alta y que de manera general se pueden mencionar las siguientes:

- Posibilidad de reelección de los senadores hasta por un nuevo período.
- Disminución en el número de integrantes de la Cámara de Senadores.
- Reforma al fuero constitucional y reglamentación de incompatibilidades profesionales con el servicio parlamentario.
- Aumento en la edad mínima para ocupar el cargo de senador de la República.
- Facultad legalizada y reglamentada para la integración de comisiones encargadas de intervenir en asuntos de interés relevante en la vida nacional y defensa de garantías individuales y orden constitucional.
- Facultad de ratificación de secretarios de Estado, en tanto estos sean los encargados de salvaguardar la seguridad pública y nacional, así como el buen orden de la política interior de la República.
- Nuevas reglas para la aprobación de la Ley de Ingresos e intervención de la Cámara de Senadores en la aprobación del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública.
- Obligación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de rendir un informe específico para el Senado de la República.
- Facultades del Senado para intervenir en el proceso de negociación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas, y posibilidad de que el Presidente de la República solicite una votación cerrada sobre esos instrumentos.
- Facultad de la Cámara de Senadores para aprobar todos aquellos instrumentos internacionales antes de ser suscritos por el Ejecutivo federal y obliguen a México.
- Envío de informes trimestrales al Senado de la República acerca del desarrollo de la política exterior.
- Facultad del Senado para participar en el diseño y evaluación del gasto federal en el ámbito estatal y regional.
- Facultar a la Cámara de Senadores para ratificar el Plan Nacional de Desarrollo, es un tema central en la propuesta de reforma y en la incidencia o fortalecimiento del Senado en nuestro sistema constitucional.

Desde la Cámara de Senadores la oportunidad de reflejar estas condiciones se ha expresado en las ideas y posiciones de cada partido¹, en la lógica de establecer una agenda legislativa nacional para la Legislatura en ciernes y convertirlas en un nuevo marco constitucional independientemente de la cercanía que se tenga de transformar el sistema político presidencialista, que actualmente tenemos, en uno de corte parlamentario.

Las anteriores ideas meramente enunciativas, mas no limitativas, se desprenden del análisis de la valoración del momento político que se vive actualmente y se basan preponderantemente en el resultado obtenido con los trabajos desarrollados por el propio Congreso de la Unión en torno a la expedición y vigencia de la Ley para la Reforma del Estado que son del dominio público y acceso libre para cualquier consulta, así como el trabajo específico elaborado en el Instituto *Belisario Domínguez* sobre el fortalecimiento del Senado.

Propuestas en torno al tema del Federalismo

La descentralización como eje en torno a las relaciones Ejecutivo federal y entidades federativas constituye un propósito común en los planteamientos establecidos para la Reforma del Estado.

Una descentralización política efectiva, equitativa, en diversos rubros como la educación, combate a la pobreza, desarrollo social y las funciones de las delegaciones federales, así como la adecuada coordinación fiscal y homologación de criterios de transparencia.

Es importante destacar que recae en el tema recaudatorio una de las principales preocupaciones de las entidades federativas, tema que puede ser contemplado por el Senado de la República una vez hecha la correspondiente reforma constitucional, estableciendo las bases de un nuevo sistema tributario con plena participación local y en concordancia con los principios federalistas.

Régimen de Estado y Gobierno

La reestructuración del gabinete y el aparato burocrático federal es de igual manera tema recurrente. Diversos estudios e informes elaborados por organismos nacionales e internacionales y que tienen difusión global, dejan en entredicho la conveniencia de conservar sin mayores modificaciones la ejecución de las políticas públicas.

Es en esta cuestión donde inclusive se ha puesto en el debate la conveniencia de que en México se siga disponiendo de un sistema presidencialista, no siendo pocas las voluntades de reformar el sistema y transitar hacia uno semiparlamentario, donde la labor del Legislativo incida directamente en la toma de decisiones del Ejecutivo.

Dicha transición adopta una serie de matices que van desde la creación de un régimen de gobierno con un jefe de gabinete o un jefe de gobierno, pasando por la ratificación de los principales secretarios de Estado (Gobernación, Hacienda, Seguridad Pública y Procuraduría General de la República).

En ese orden de ideas, la reelección de legisladores constituye un común denominador en las agendas legislativas de casi la totalidad de los actores políticos, su im-

1. Al menos las que fueron expuestas en los foros para la Reforma del Estado, organizados en junio y julio de 2007 por la GENCA.



plementación requiere de la enorme responsabilidad de delegar en las personas más capaces la indispensable labor legislativa, la que deberá atender, en primera instancia, las más apremiantes demandas populares.

Reforma al Poder Judicial

La mencionada reforma al Poder Judicial comprende a los sistemas de impartición de justicia nacionales, tanto federales como del orden común.

El permanente anhelo de procurar una justicia pronta y expedita incide de igual medida en la Reforma del Estado. Pocas cosas indignan a la generalidad de los individuos como el atropello y la impunidad, circunstancias que laceran y convierten la indignidad en elemento que predispone a la inconformidad y el reproche social.

La gran reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia, ahora ya vigente, requiere de una reforma paralela a las leyes secundarias, que en el marco de esta nueva realidad constitucional formada por un sistema garantista, acusatorio y oral, desemboque en resultados efectivos y rápidos en materia de procuración de justicia.

Entidades como Nuevo León o Chihuahua sentaron, desde antes de concretada la última reforma a la Constitución en estos temas, un ejemplo pleno de cómo una imaginación siempre positiva redundará en mejores estadios de seguridad y protección a derechos fundamentales como la vida, la integridad y el patrimonio.

El fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas que implícitamente llevan consigo los principios procesales como la inmediatez procesal, el equilibrio entre las partes y el establecimiento de me-

canismos alternativos como solución a conflictos, puede ser tomado a manera de guía en la labor legislativa del Senado de la República.

Garantías Sociales

De fundamental relevancia, el eje temático de las garantías sociales en la Ley para la Reforma del Estado involucró una serie de propuestas que se circunscriben al entorno de calidad y seguridad en la prestación de servicios a las clases populares y desprotegidas de nuestro país.

Como factor de incidencia en las propuestas relativas a este tema, se envuelve la condición que refiere la responsabilidad del gobierno federal a replantearse el diseño y la operación de las políticas sociales.

Punto de singular relevancia debe de ser el aspecto que comprende la reforma o adición (lo que sea acordado y aprobado), de veintinueve artículos de la Constitución relativos a: el Estado laico, derecho a la educación, los derechos laborales, el derecho a la igualdad de género, el derecho a la salud, a la cultura, ciencia y tecnología, los derechos ambientales, el derecho a una vivienda digna y los derechos de los pueblos indígenas.

La educación como eje fundamental de desarrollo social en la mejora sustancial de la tarea del Estado, haciendo obligatoria la educación hasta el nivel superior, con los principios de laicidad, gratuidad y calidad.

La atención especializada, debida y congruente a las comunidades y pueblos indígenas de nuestro país, atendiendo a su conformación, tradiciones, historia, usos y costumbres propios de su identidad y condición étnica. Demanda que representa un enorme resabio de políticas



... **calidad y seguridad en la prestación de servicios a las clases populares y desprotegidas de nuestro país.**

públicas y programas gubernamentales poco trascendentes y efectivos.

En el entorno de la incansablemente referida globalización, la protección y promoción del empleo, en cumplimiento a uno de sus principios básicos como es la estabilidad del mismo, es necesario contemplar factores de competencia, ya que la demanda a nivel mundial requiere de un crisol de particularidades que se unen en el concepto de empleo moderno: competitividad, destreza, especialización y bajo costo.

México se distinguió por detentar la primera ley fundamental en el mundo que consagra garantías sociales laborales, mismas que no escapan al destino que marca el entorno mundial. El desarrollo de nuevas tecnologías, los medios de comunicación y las variables comerciales, son agentes que se han encargado de mostrar la necesidad de una nueva realidad laboral.

En el Senado de la República se han presentado iniciativas fundamentadas en realidades razonables para incidir en una Reforma del Estado. El proteccionismo, la complacencia y la conservación de intereses particulares en contraposición al interés social de la estabilidad laboral, deberán ser objeto de un trabajo preponderante en la labor parlamentaria.

Sin dejar de ser conscientes de la amplitud de objetivos y temas en el renglón de los derechos sociales, la labor y el fortalecimiento del trabajo legislativo del Senado de la República debe concentrar buena parte de su tiempo en una preocupación que se ha tornado de capital importancia e interés mundial: la conservación y protección de nuestro medio ambiente.

De poco o nada valdrá el acuerdo y la sana convivencia de los individuos que habitan este planeta si no se toman las acciones necesarias y conducentes a conservar las condiciones mínimas de subsistencia de todas las formas de vida.

El desarrollo armónico de las sociedades debe sustentarse en la plena participación por la conservación de su entorno; no debe existir negocio o comercio más importante que el de generar las condiciones de supervivencia a las generaciones venideras.

Democracia y Sistema Electoral

Con la independencia que requiere el tema relativo a sus resultados, la pasada contienda electoral deja una muy lógica necesidad de perfeccionar y corregir en lo inmediato aquellas situaciones que la reciente reforma electoral constitucional no previó.

Seguimos teniendo una muy marcada diferencia entre lo que el legislador quiso y la realidad político electoral dispuso.

El Senado de la República, en el marco de la Reforma del Estado y antes de la reforma constitucional, planteó una serie de medidas que no han dejado de ser necesarias (y la realidad demanda que pronto sean discutidas

y aprobadas). Las contiendas siempre traerán inconformidades, no hay sistema perfecto, sin embargo, el alto costo de los procesos electorales en nuestro país exigen condiciones óptimas para su desarrollo.

Es demandante la propuesta de reducir el tiempo y costo de las campañas electorales; la necesidad de adecuación es integral y conlleva la regulación de las denominadas precampañas, así como la respectiva fiscalización de publicidad de los programas sociales en épocas electorales.

Existe una propuesta por demás interesante del Partido Revolucionario Institucional en el sentido de que el Senado de la República sea el responsable directo del nombramiento del titular de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, sea ésta parte o no de la Procuraduría General de la República.

La prohibición en cualquier tiempo y para cualquier persona física o moral de la contratación de espacios para la difusión de propaganda política o electoral en los medios de comunicación electrónicos, debe ser ratificada y fortalecida con la inducción de medidas de control más eficaces. A ese respecto, es de recordarse la posición que en su momento defendió el senador Ricardo García Cervantes del Partido Acción Nacional, en el sentido de no ceder en lo mínimo a los intereses de los grandes consorcios de medios de comunicación, respetando los derechos al desarrollo de la competencia y libre empresa, pero anteponiendo los más altos intereses de la sociedad para quienes sirven.

El Senado también está en aptitud de incidir en mejor medida en las reformas que conlleven al fortalecimiento de las facultades de fiscalización del órgano electoral federal, con pleno acceso a la información bancaria, fiduciaria y fiscal de los partidos políticos.

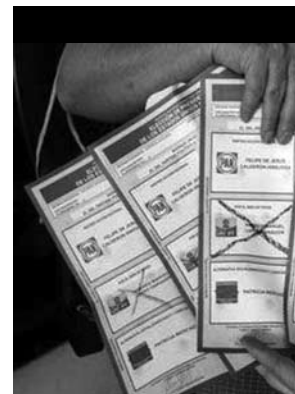
El Senado en el contexto jurídico internacional

En el proceso de la alternancia en nuestro país, uno de sus avances ha sido que el mapa político es plural, donde se terminó la hegemonía de un partido de Estado para dar paso al surgimiento de varias fuerzas políticas.

Una de esas manifestaciones ha sido el Congreso, donde ninguna fuerza tiene la mayoría y eso hace que dicho poder vaya adquiriendo autonomía frente a otros poderes.

Esta nueva cultura política de la pluralidad ha hecho que, tanto al interior como al exterior, el Congreso se convierta en un actor donde se elaboran y se deciden las políticas públicas de nuestro país.

Dejado atrás el régimen de dominio presidencial en nuestro país, se han presentado una serie de cambios en la vida política, como el hecho de que en la actual conformación del Congreso ningún partido detenta la mayoría absoluta y exista una pluralidad de partidos representados en ambas cámaras. Por eso, resulta urgente proponer una reforma constitucional que haga ágil y



eficaz al parlamento mexicano y corrija las deficiencias que presenta actualmente.

A partir de 1997, el Poder Legislativo ha comprendido que una de sus funciones fundamentales es coadyuvar y vigilar el desempeño del Ejecutivo federal, además de expedir y modificar las leyes que regulen los temas actuales.

Revisando el derecho comparado sobre el funcionamiento del Congreso de España y algunos países de América Latina, se han identificado los aspectos positivos de cada uno que podrían adoptarse en México de acuerdo con el siguiente cuadro:

País	Período Legislativo	Composición del Congreso	No. de Integrantes	Períodos de sesiones al año	Reelección	Representación proporcional
México	3 años, Cámara de Diputados 6 años, Cámara de Senadores	Bicameral	500 diputados 128 senadores	Dos, duración 6 meses	No	Si
España	4 años, ambas Cámaras	Bicameral	400 diputados	Dos, duración 9 meses	No	Si
Argentina	4 años, Cámara de Diputados 6 años, Cámara de Senadores	Bicameral		Uno, duración 9 meses	Si	No
El Salvador	3 años	Unicameral: Cámara de Diputados		Todo el año	Si	No
Colombia	4 años, ambas Cámaras	Bicameral		Dos, duración 9 meses	No	No
Cuba	3 años	Unicameral: Cámara de Diputados		Dos	No	No

Conclusiones

La dimensión del trabajo que requiere una empresa como lo es la Reforma del Estado, debe basarse irrestrictamente en el mejoramiento, fortaleza e institucionalidad del Congreso de la Unión.

La Cámara de Senadores, como se ha visto, ha sido garante de los grandes avances democráticos en México; baste recordar los hombres que han engrosado sus filas parlamentarias para entender que sin el trabajo senatorial, la vida institucional que se vive actualmente, no se comprendería.

Es en la Cámara alta donde nacen y se desprenden las mejores ideas y valores republicanos; su origen histórico y su desarrollo en el sistema de pesos y contrapesos de los poderes de la Unión, son indicativos de que es en

el Senado donde se originarán los momentos más importantes en el mejoramiento de nuestra imprecisa democracia.

Recordemos que el Senado de la República ha sido artífice en las más importantes reformas de este período constitucional:

- La reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia.
- La reforma constitucional en materia electoral.
- La reforma energética.

Es en ese sentido, enunciativo y no limitativo, en el que se deben emprender las acciones necesarias para la transición a un sistema democrático auténtico, participativo, equitativo y transparente.

Referencias

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, México Editorial Porrúa, Vigésima Primera Edición 1985, p. 269.

Heriberto Zavaleta Morales*

Ventajas y desventajas del uso de la fibra en Internet

¿Una opción para el Sistema Mexicano de Información Legislativa?

Desde finales de 1960, cuando de manera formal surgió Internet, el resultado del proceso de comunicación a gran distancia ha sido muy significativo, pues el acercamiento de datos a todos niveles ha representado cambios relevantes y ventajas competitivas en los ámbitos comercial, educativo, de investigación y de transmisión y difusión de la información y el conocimiento.

.....
* Universidad Autónoma Metropolitana.
Unidad Cuajimalpa.



- 1. Kbps** Miles de bits por segundo es una medida de ancho de banda (la cantidad de información que puede transmitirse en un segundo a través de un medio de transmisión de datos). En fibra óptica, se mide en Gbps (mil millones de bits o giga bits por segundo).
- 2. Gbps** Gigabit por segundo, velocidad de transmisión de información. Equivalente 1000 Mbps.

De igual manera, Internet ha generado una revolución sin precedentes en el mundo de la informática y las telecomunicaciones. Como antecedentes, la aparición del telégrafo, del teléfono y de algunos otros medios de comunicación, sentaron las bases para la integración de mecanismos de comunicación y acceso a la información, siendo la Internet la generadora de oportunidades de difusión mundial y, al mismo tiempo, un mecanismo de propagación de información que se ha constituido como un medio de colaboración e interacción entre individuos, independientemente de su localización geográfica.

Hoy en día, Internet representa uno de los más exitosos productos de la investigación y desarrollo en infraestructura informática, siendo el gobierno, la industria y el mundo académico copartícipes de la evolución y desarrollo de tan importante tecnología.

En sus orígenes (DARPANET), Internet contaba con mecanismos de conexión cuya velocidad fue planteada de forma inicial a 2.4 Kbps¹ para pasar casi de manera inmediata a 50 Kbps. Esto denota que, desde sus inicios, una de las grandes limitantes que ha presentado la Internet es el ancho de banda a través del cual los miembros o participantes de dicha red se conectan o acceden a los recursos disponibles en ésta, por lo que es uno de los retos que debe considerar el Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL).

En ese sentido, no es raro que los medios de conexión a la red se hayan diversificado a través del tiempo y hasta nuestros días, tanto en su tecnología como en los medios empleados para la transmisión de datos. Así, la capacidad inventiva en el área de las telecomunicaciones ha permitido que un barco en medio del océano pueda establecer contacto con una base marítima; que una nave espacial envíe información a la Tierra, o bien que en casi cualquier parte del planeta podamos estar conectados a través de la red de Internet.

Esta intercomunicación a nivel mundial ha demandado y exigido que las investigaciones en telecomunicaciones se enfoquen a obtener sistemas de transmisión con una mayor calidad, así como con una seguridad cada vez mejor y una velocidad de transmisión de datos cada día mayor. Como resultado de lo anterior ha surgido la transmisión de datos a través de fibra óptica; tecnología que se ha presentado como una de las opciones más viables para incrementar la densidad en las transmisiones de telecomunicaciones, al ser más rápida y brindar un excelente servicio. Esto hace pensar que el futuro de los sistemas electrónicos y de las telecomunicaciones estará basado en esta tecnología, ya que ha creado una alta expectativa a partir de las ventajas competitivas de los costos de su operación debido a sus principales características. Si bien en este momento no podría asegurarse que en un futuro la fibra óptica será sustituida por una tecnología con mayores y mejores ventajas, es un hecho que la innovación en las telecomunicaciones avanza aceleradamente para cubrir de una mejor manera nuestras necesidades de comunicación y transmisión de datos.

La fibra óptica

El uso de la fibra óptica en las telecomunicaciones tiene una historia relativamente corta. Esta tecnología se desarrolló en Inglaterra en 1977, donde se instaló un sistema de prueba y dos años más tarde se producían grandes cantidades de este material. Técnicamente, la fibra óptica es un conjunto de filamentos de vidrio o plástico del grosor de un cabello, a través de los cuales se transmiten mensajes en forma de haces de luz de un extremo a otro. De ahí que la fibra óptica, como los alambres de cobre convencionales, se pueden emplear tanto en pequeños sistemas (procesamiento de datos en aviones) como en grandes redes dispersas geográficamente, como sucede con los sistemas de comunicación de las compañías telefónicas, lo cual proporciona ventajas muy superiores a otros medios de comunicación alámbrica o inalámbrica.

Ventajas

Hasta hace poco, a través de la fibra óptica era posible navegar por Internet a una velocidad de dos millones de bits por segundo (2 Gbps²); cifra que ha sido superada de manera exorbitante, con ventajas por encima de cualquier otro medio de transmisión en cuanto a:

- Audio y video en tiempo real.
- Inmunidad al ruido e interferencia; a lo que se suma que las fibras de vidrio y plásticos no son conductoras de electricidad, por lo cual pueden ser empleadas cerca de líquidos y gases sin afectación alguna.
- Transmisión segura y sin perturbaciones, dado que posee alta resistencia a condiciones climáticas y ambientales extremas.
- Dimensiones en peso y grosor muy inferiores a los medios tradicionales en cobre.
- Su producción está asegurada dada la abundante materia prima disponible en la naturaleza para su fabricación.
- Altamente compatible con las tecnologías emergentes.
- Alta capacidad de transmisión, misma que se encuentra limitada por los dispositivos de decodificación empleados en la actualidad.

Cabe señalar que las ventajas aquí descritas son sólo algunas de ellas y son aplicables de manera general a casi cualquier uso de la fibra óptica en las comunicaciones, aunque sus ventajas específicas estarán siempre en función de la aplicación que se le dé. Para el caso del SIMIL, las ventajas pueden ir en varios sentidos y dirigirse principalmente a usuarios finales, acceso a la información, confiabilidad, disponibilidad, rapidez, interconexión de bases de datos, consultas y portal de acceso, entre otros.

Desventajas

A pesar de todas las ventajas que el uso de la fibra óptica representa en las telecomunicaciones, existe un conjunto de desventajas asociadas a su uso, instalación y aplicación, de las cuales se enlistan a continuación algunas de las más relevantes:

- El costo de la conexión a través de fibra óptica es alto en comparación con los otros medios de conexión a la red Internet.
- Existe una disponibilidad limitada en dispositivos de conexión.
- Únicamente pueden conectarse aquellas entidades en donde se encuentre instalada una red de fibra óptica.
- La instalación de una red de fibra óptica es alta comparado con otros medios de transmisión.
- La fragilidad de las fibras requiere de mecanismos de aseguramiento de la misma.
- Las dificultades para la reparación de cables de fibra óptica rotos son altas, debido a la tecnología requerida para llevar a cabo esta actividad.

Aunado a lo anterior, la normatividad a nivel internacional que regula aspectos referentes a los parámetros de los componentes, calidad de la transmisión y de las pruebas es aún incipiente y en algunas países completamente inexistente.

Uso de la fibra óptica en el mundo

El uso de la fibra óptica se ha incrementado a pasos agigantados a nivel mundial. Desde su aparición en Inglaterra a finales de 1970, su evolución ha generado avances notables en las telecomunicaciones y en diversas áreas donde se han aprovechado sus capacidades tanto de transmisión como de carácter físico. Ha sido utilizada en una amplia variedad de aplicaciones que van desde termómetros hasta procesos médicos, pasando por la televisión por cable, enlaces terrestres o procesos de automatización industrial que, entre otros, apuntan a una gran diversidad en cuanto a aplicaciones informáticas, militares o de telemedicina.

En ese sentido, la fibra óptica ha revolucionado la velocidad de la Internet, así como la Internet revolucionó en sus inicios la manera de comunicarnos. La conexión a Internet a través de fibra óptica constituye una herramienta muy rápida y deseable para navegar por la red, y sus aplicaciones a la telefonía pública han proporcionado una capacidad de expansión y confiabilidad mayores cada día.

Por ende, los avances en la investigación de la fibra óptica no se han detenido y han generado resultados verdaderamente sorprendentes. Ejemplo de ello es que de los 2 Gbps de transmisión que se alcanzaban con su uso, en las últimas investigaciones en Japón se han

logrado alcanzar hasta los 30 TB/s³ [9]. Resulta relevante mencionar que el uso de la fibra óptica en el mundo cada día gana terreno, pues con base en una proyección realizada por IDATE [2] se estima que para el 2010 habrá un total de 42 millones de usuarios en Internet conectados a través de fibra óptica [2]; donde Asia y Estados Unidos son los líderes en este consumo, seguidos de los países de Europa, que se estima alcancen los 7 millones de usuarios dentro de cuatro años.

Si bien en la actualidad la mayoría de las compañías proveedoras de servicios de Internet suelen promover el uso de fibra óptica sin limitación alguna, su uso se restringe a los enlaces principales que operan en sus centrales, en la medida que los nodos de conexión entre éstas y los domicilios de los clientes emplean generalmente conexiones de cobre convencionales, lo cual disminuye de manera considerable las ventajas proporcionadas por las conexiones de fibra óptica en los enlaces principales de cada proveedor.

En países como Corea del Sur, Japón, Estados Unidos y algunos países europeos, se cuenta ya con la tecnología de FFTH⁴, lo cual abre enormes posibilidades de interconexión y de accesos a datos e información rápidos y confiables, así como a un intercambio seguro de datos entre instituciones públicas o privadas, empresas comerciales y centros de investigación, entre otros. Con lo anterior no sólo se tienen ventajas de acceso e intercambio de datos e información, sino que se avanza en la adaptación a los cambios futuros de interconexión a través de fibra óptica y de las aplicaciones que sean incorporadas a la red a partir de su uso.

¿Una opción para el SIMIL?

Ante la posibilidad de que el Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL) utilice una red pública de fibra óptica, podemos mencionar que dicha tecnología puede aportar una mayor eficiencia en su desempeño y mejores niveles de seguridad y confiabilidad en la comunicación, tal y como lo señala el senador Carlos Navarrete Ruiz, presidente del Instituto *Belisario Domínguez* [3].

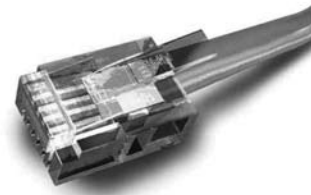
Desde un punto de vista tecnológico, la fibra óptica no debe considerarse como el único medio de transmisión e intercambio de datos e información entre los miembros y usuarios del SIMIL. Si bien en cuestión de costo-beneficio puede ser significativa la implantación de esta tecnología, ya que permitiría sustituir los viejos esquemas de renta con proveedores de servicios, es relevante considerar que la tecnología FTTH aún no está disponible en nuestro país, por lo que la fibra óptica será incorporada y aprovechada únicamente en la interconexión e interacción de las Cámaras federales y las Asambleas locales. Esto hará énfasis en la interconexión y operatividad de las estructuras que tradicionalmente han funcionado de manera separada, potenciando el ámbito de su cobertura y diversificando sus intercambios y flujos informativos de forma rápida y segura, por lo que sólo quedaría pen-

3. TB/s (Terabytes por segundo)

unidad de medida de transmisión de bits por segundo, generalmente empleado para medir el ancho de banda en un medio de transmisión, equivalente a 8,000,000,000,000 bits por segundo.

4. Fiber-to-the-home" (FTTH).

Tecnología que permite la conexión a la red Internet a través de fibra óptica desde un domicilio residencial o corporativo.



5. TIC

Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

diente llevar la fibra óptica a los sistemas de conexión de los ciudadanos como usuarios finales.

Desde otra perspectiva, la seguridad en la transmisión de datos mediante el uso de fibra óptica, asociado a la velocidad de transferencia de la misma, puede hacer del SIMIL una herramienta altamente poderosa para las instituciones que participen en ella, en la medida que proporcione los elementos necesarios para el desempeño de las actividades de los legisladores, relacionándolos con los usuarios en general, desde una perspectiva de transparencia y acercamiento a la información veraz y oportuna por parte de la sociedad en su conjunto.

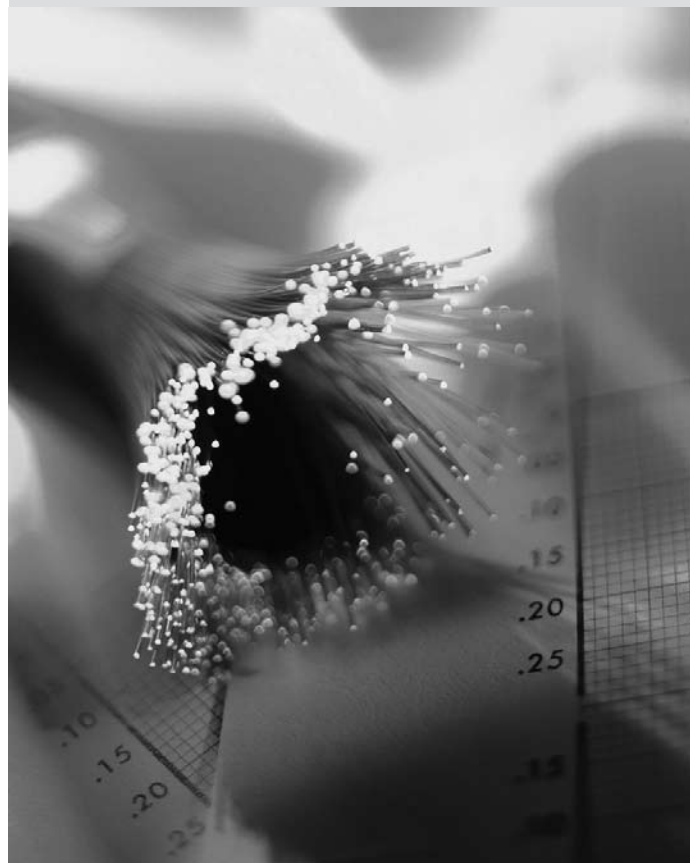
De acuerdo a lo anterior, el Sistema Mexicano de Información Legislativa debe considerar de manera importante la evolución de la tecnología no sólo a nivel local sino también a nivel mundial, ya que México debe proyectarse hacia el primer mundo, donde un esfuerzo para ello es la inversión en las TIC⁵, con la finalidad de proporcionar información confiable, veraz y oportuna tanto para la toma de decisiones como para cualquier nivel de usuario o participante involucrado con el SIMIL.

El trabajo legislativo puede tener cambios significativos en su eficiencia al contar con un acceso directo a la información, tanto a nivel federal como estatal, lo cual cumple con la necesidad de “contar con un Poder Legislativo comprometido con la transparencia y el acceso a la información de manera eficaz y expedita”. [3] Sin embargo, hay factores externos relacionados de manera indirecta con el uso de la fibra óptica como tecnología de comunicación e interacción, los cuales son: tiempo de implementación; mantenimiento y soporte; costos de instalación y de mantenimiento, o bien la evolución de la tecnología que, entre otros, pueden representar un problema no inmediato pero sí futuro en la consecución del proyecto.

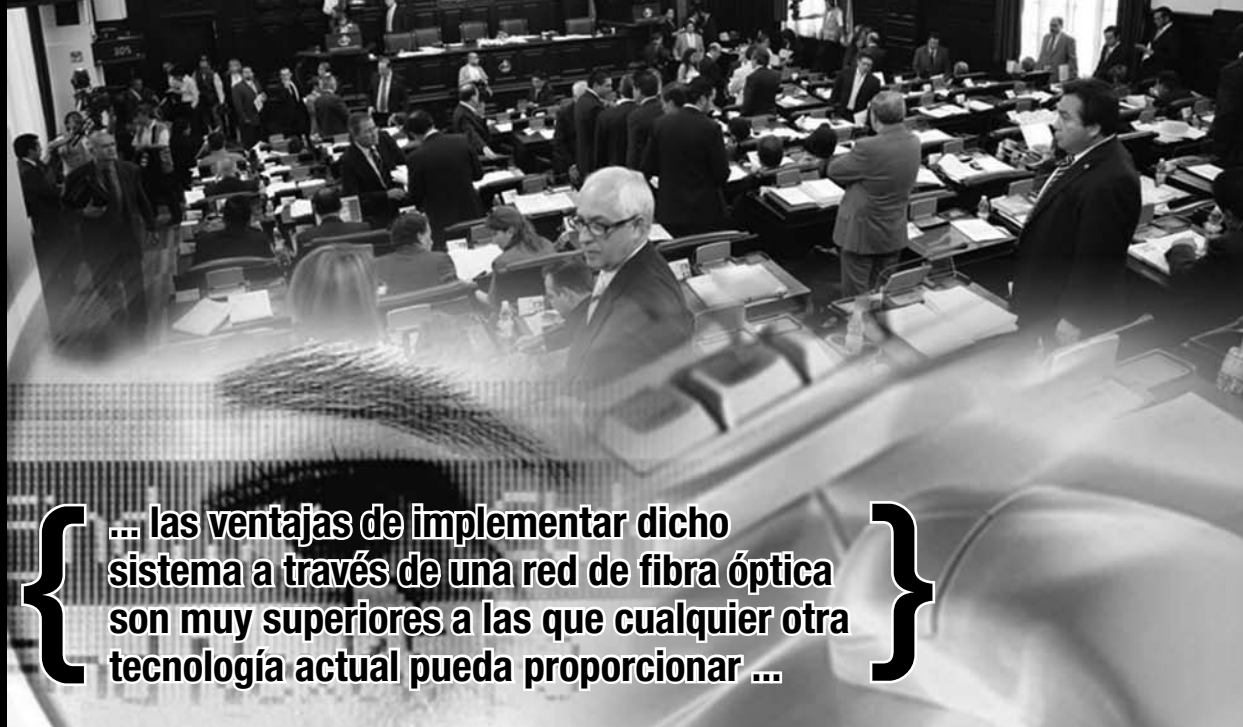
Bajo este orden de ideas, el SIMIL puede ser la base que impulse el cambio tecnológico en las conexiones de redes metropolitanas a partir del uso de la fibra óptica en la conexión a Internet, por lo que puede proporcionar los mecanismos que motiven la introducción de nuevas tecnologías que poco a poco coloquen a México a la par de países como Estados Unidos y algunos otros de Europa.

Conclusiones

Con base en los objetivos y necesidades planteados por el Sistema Mexicano de Información Legislativa –SIMIL–, las ventajas de implementar dicho sistema a través de una red de fibra óptica son muy superiores a las que cualquier otra tecnología actual pueda proporcionar. Sin embargo, emplear una red de fibra óptica “pública”, tiene implicaciones de gran relevancia que deben considerarse antes de tomar una decisión definitiva, como el hecho de que es indispensable evaluar y analizar de manera detallada y precisa qué parte de esa implementación esta-



... el Sistema Mexicano de Información Legislativa debe considerar de manera importante la evolución de la tecnología no sólo a nivel local sino también a nivel mundial ...



... las ventajas de implementar dicho sistema a través de una red de fibra óptica son muy superiores a las que cualquier otra tecnología actual pueda proporcionar ...

rá colocada sobre una red pública y que elementos del SIMIL deberán ser colocados sobre una red privada y/o restringida.

Así, la interconexión de bases de datos dispersas en distintas localidades, las cuales serán parte del Sistema Mexicano de Información Legislativa, debe asegurar la confidencialidad de cierta información a través de todos los medios que se encuentren a su alcance, conservando la consistencia, disponibilidad y rapidez en el acceso al SIMIL pero, sobre todo, manteniendo la seguridad y resguardo de la información. También debe considerarse el avance en el desarrollo de fibras ópticas con mayor capacidad en su tasa de transferencia, lo que remite a evaluar el tiempo en el que se llevará a cabo la implementación del Sistema Mexicano de Información Legislativa.

Por lo tanto, el SIMIL no debe ser una herramienta que contemple el pasado y el presente como elementos fundamentales, sino que considere el presente y el futuro

como ejes de soporte, tomando en cuenta los aspectos de infraestructura para la interconexión de redes metropolitanas y para el acceso a Internet existentes tanto en México como en Estados Unidos, Japón y Europa. Ello parte de la base de que el SIMIL estará considerado como un sistema con cobertura a nivel local, estatal, federal e internacional, por lo que estos factores no pueden dejarse de lado por tratarse de elementos que deben atenderse de inmediato.

Si bien es cierto que la fibra óptica juega un papel importante dentro de las telecomunicaciones, en la actualidad la gran competitividad en el sector ha traído consigo nuevas tecnologías a un menor costo, donde las redes metropolitanas son las que se benefician más con este tipo de desarrollos tecnológicos, que les permiten no sólo estar a la vanguardia, sino también facilitar la vinculación entre la información y las actividades de las instituciones que participen en el Sistema Mexicano de Información Legislativa.

Bibliografía

1. Castillo del I. *La nueva red de fibra óptica sólo capta el 1% de las altas.* Expansión. Julio 30, 2009.
2. Montagne R. *Head of Broadband Practice.* IDATE Consulting and Research. Febrero 11, 2009.
3. Navarrete R. C. *Sistema Mexicano de Información Legislativa – SIMIL, Presentación.* [En línea] URL: <http://www.simil.ipn.mx/frames/mainFrame.html>. Consultado: Agosto 8, 2009.
4. Mora-Donatto. C. *Parlamento y Nuevas Tecnologías (a propósito del Sistema Mexicano de Información Legislativa –SIMIL).* Pluralidad y Consenso. Senado de la República. LX Legislatura. [En línea] URL:http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/index_revistas.htm. Consultado: Agosto 8, 2009.
5. Alarcon Olguin V. *et al. Sistemas de Información Legislativa: del dato a la transparencia eficaz.* Pluralidad y Consenso. Senado de la República.
6. LX Legislatura. [En línea] URL:http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/index_revistas.htm. Consultado: Agosto 8, 2009.
7. Martínez, R. Rubio. *Introducción a la Ingeniería de la Fibra Óptica.* Ed. Paidós. México.
8. Gomez Mont, Carmen. *Nuevas Tecnologías de Comunicación.* Ed. Trillas. México.
9. López F. Raul, RIVAS P. Fermín E. *Sistema Mexicano de Información Legislativa: en código de interdependencia estratégica.* Pluralidad y Consenso. Senado de la República. LX Legislatura. [En línea] URL:http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/index_revistas.htm. Consultado: Agosto 8, 2009.
10. KDDI & R&D Reports. *Un nuevo cable de fibra óptica logra velocidades de 30 terabits por segundo.* [En línea] URL: <http://www.kddilabs.jp/english/index.html>. Consultado: Agosto 8, 2009.

Juan Antonio Rosado*

El Dictamen Lingüístico: un puente hacia la claridad

En un célebre y desgraciadamente poco recordado discurso de 1891, el Maestro Justo Sierra –futuro creador de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes en 1905, y de la Universidad Nacional en 1910– defendió no sólo la utilidad, sino también la necesidad de los estudios lingüísticos y literarios, pues las letras “perfeccionan el instrumento supremo del pensamiento, que es el idioma”. La lengua, en efecto, es el vehículo por excelencia del pensamiento y de muchas de sus manifestaciones, y si bien es sumamente limitada respecto de todas las posibilidades expresivas del ser humano –en quien racionalidad e irracionalidad se mezclan e incluso llegan a confundirse–, el lenguaje articulado, esa sucesión de signos verbales que sólo pueden entenderse dentro del orden diacrónico (a diferencia, por ejemplo, de la pintura), no deja de resultar esencial tanto para generar pensamientos, ideas, conceptos, como para expresar, con sus limitaciones, los sentimientos y las emociones. El conocimiento pormenorizado de las estrategias de expresión y de las estructuras básicas, de la sintaxis y de sus consecuencias en el orden semántico, es fundamental para producir, justificar, defender o atacar ideas sin caer en la ambigüedad, pero también para interpretarlas de un modo adecuado.**

** Es pertinente aclarar que no están en el mismo nivel –ni utilizan los mismos recursos– la expresión oral y la escrita. En la primera, nos apoyamos de tonos distintos, ademanes, varias intensidades en el volumen de la voz, velocidad variada, pausas de diversos grados y todo tipo de gestos, mientras que en la segunda sólo contamos con una página (o pantalla) en blanco y una pluma o lápiz (o teclado); es decir, necesitamos reproducir por escrito –de alguna manera y en la medida de lo posible– los múltiples sentidos que el habla puede llegar a expresar, pero con recursos más limitados.

* Narrador, ensayista y crítico. Doctor en Letras por la UNAM.
Correo electrónico: jarzmx@yahoo.com.mx

Lo primero que cualquier ciudadano libre requiere para ejercer su libertad en una supuesta democracia política, es comprender sus derechos y obligaciones, lo que implica un conocimiento de las leyes, normas o reglas que lo rigen como miembro de una comunidad o como parte de una institución o empresa. Para ello, debe poseer no únicamente la lengua que ha aprendido y asimilado por imitación desde su infancia, con un puñado de palabras que evocan o hacen referencia sólo a sus necesidades y a su entorno inmediato; también, por medio del análisis de su propia lengua materna, de la interpretación y de la generación de ideas, debe introducirse en el mundo de las herramientas lingüísticas que ampliarían su visión del mundo y lo harían un ciudadano más crítico, es decir, propiciarían que éste se forje un *criterio* ante los fenómenos sociales y lo ejerza de un modo libre y responsable. He ahí el sentido del concepto de *crítica*: el ejercicio libre, sin coacción, del criterio ante determinado fenómeno social, político, cultural, histórico, artístico o de cualquier otra índole.

Lo primero que debe tenerse en cuenta es que todo individuo, sabiéndolo o sin saberlo, emplea en la vida cotidiana cuatro modalidades distintas del discurso, que casi nunca se manifiestan de manera aislada, sino que suelen aparecer mezcladas tanto en el habla como en la escritura; tanto en la prosa como en el diálogo y el verso. Estas modalidades son la narración, la descripción, la exposición (que incluye la explicación) y, por último, la argumentación. Cada una de ellas no es un género, sino que más bien *produce géneros* en los que una modalidad determinada será siempre o casi siempre la preponderante. Comprender las estrategias para interpretar, así como las estructuras para producir cada una de las cuatro modalidades, nos acercaría a una mayor libertad en el campo de la expresión de las ideas con un lenguaje claro. También enriquecería considerablemente el terreno de la argumentación, que es la única modalidad que, a mi juicio, nunca se manifiesta en estado puro, ya que recurre a la exposición para imponer premisas explícitas o implícitas, o a la explicación para desentrañar cualquier elemento, y puede recurrir a la narración para ejemplificar o ilustrar alguna premisa, o incluso a la descripción para enumerar características o cualidades de un objeto o persona; de ahí la complejidad de la modalidad argumentativa y de los géneros que la comprenden.

El terreno de las leyes, normas y reglas es particularmente delicado, ya que estos géneros, si bien al principio –en una primera etapa o *etapa de gestación*– requirieron una justificación, es decir, un texto en esencia expositivo-argumentativo que la validara, posteriormente –en una segunda etapa–, antes de su aprobación e inminente aplicación, se convertirá en una auténtica *premisa* para producir una nueva argumentación; una argumentación del tipo: “si la ley X sostiene que W es un delito, y Fulano cometió W, por lo tanto Fulano es un delincuente y debe aplicársele dicha ley”. En este sencillo ejemplo de carácter silogístico, es evidente que la ley pasó ya por un proceso de gestación y de justificación antes de convertirse en *premisa* de una nueva argumentación, cuya consecuencia inmediata será la aplicación de dicha ley a un caso real, por más contra argumentos que Fulano pueda generar para atacar la ley y defenderse, y por más válidos –desde el punto de vista teórico de la argumentación– que puedan resultar dichos contra argumentos.

Lo anterior nos enfrenta a un nuevo problema: la interpretación de la ley independientemente de la justificación que la precedió y desde un enfoque lingüístico que, a mi juicio, constituye la *perspectiva básica*, dado que toda ley se expresa mediante el lenguaje articulado, a través de signos verbales escritos, y no con gestos, imágenes plásticas, movimientos de danza o sonidos musicales, que constituirían otros tipos de lenguaje. En una ocasión, en una de las instituciones a las que he prestado mis servicios profesionales, se me solicitó colaborar en el dictamen lingüístico de una ley, ya que ésta no sólo estaba mal redactada, sino que esa mala redacción producía una gran ambigüedad (tres posibles interpretaciones tras una primera lectura); asimismo, los abogados que defendían al denunciante, de un modo al parecer tramposo, suprimieron una palabra de la ley en su acusación, por lo que la interpretación sufría una nueva modificación. Los afectados por la ley (o presuntos infractores), además de presentar el dictamen de un urbanista, pues la norma tenía que ver con el uso de suelo, y además de exhibir un dictamen jurídico, tuvieron también que recurrir a un dictamen lingüístico, es decir, a un análisis minucioso y especializado, no sólo gramatical (de categorías gramaticales, tipos de oraciones, usos ambiguos del gerundio, estructuras y otros elementos), sino también semántico, pues toda forma encierra un fondo, y finalmente, fondo y forma son inseparables. Cualquier alteración de la forma

... todo individuo, sabiéndolo o sin saberlo, emplea en la vida cotidiana cuatro modalidades distintas del discurso, que casi nunca se manifiestan de manera aislada ...





... es un prurito que cualquier hablante o, por lo menos, que cualquier implicado en las consecuencias reales de una ley, de una norma o de una regla, la comprenda cabalmente ...

—intencional o no, y por más mínima que sea— es una alteración del contenido; cualquier cambio de *significante* puede suscitar un cambio de significado o, por lo menos, una alteración en el matiz o una apertura del sentido, ya que la sinonimia absoluta no existe.

El dictamen lingüístico especializado —en conjunto con el jurídico y con otros, dependiendo del carácter mismo de la ley— es sumamente útil. Independientemente de la teoría o teorías lingüísticas que el dictaminador conozca (o en las que esté más de acuerdo), su dictamen en realidad se basaría en las meras cuestiones gramaticales y estructuras propias del español, así como en los aspectos pertinentes de la semántica. Sería, pues, necesario implementar en nuestro país dicho dictamen de una forma sistemática, pues a partir de éste, por un lado, se pondría en evidencia el o los sentidos de la ley con el fin de tratar de llegar —si se requiere— a su *desambiguación*, y por otro lado, en caso de presentar poca claridad en la redacción, el dictamen propiciaría una discusión para que se llevara a cabo la consecuente mejoría de la ley (todo es perfectible), ya que es un prurito que cualquier hablante o, por lo menos, que cualquier implicado en las consecuencias reales de una ley, de una norma o de una regla, la comprenda cabalmente, y para ello se ha insistido en el lenguaje claro. El dictamen lingüístico —como parte de la cada vez más fundamental interdisciplinariedad que requiere todo trabajo intelectual serio— podría implementarse como la última etapa o fase de una ley, antes de ser aprobada.

El dictamen lingüístico, con todos sus tecnicismos, se ha aplicado hasta ahora más en el campo forense, con el nombre de “peritaje lingüístico forense”, cuya finalidad principal es, por ejemplo, determinar estilos de escritura. Sin embargo, su utilidad podría ampliarse considerablemente, ya que es imposible prescindir del lenguaje verbal, uno de los más —si no es que el más— importante vehículo de la comunicación, del mutuo entendimiento, del diálogo. Respecto del terreno legal, el dictamen lingüístico podría tener una fructífera aplicación. Para ello, tendría que tomar en cuenta el contexto en que surge la ley, así como su justificación. Si el dictamen descubre ambigüedad o confusión en la redacción, su deber es, con el apoyo de un jurista, producir una interpretación adecuada que podría generar una nueva ley. Si juristas y lingüistas trabajaran juntos en la consecución de un lenguaje claro, conciso y directo, se producirían leyes, normas o reglas cada vez más completas, claras y directas, dirigidas verdaderamente al ciudadano. Lo anterior traería gran cantidad de beneficios: un menor tiempo para la adecuada interpretación del texto y, por lo tanto, una mejor aplicación de éste en la realidad. Así como Justo Sierra atribuía al estudio de las letras el paulatino “perfeccionamiento del instrumento supremo del pensamiento, que es el idioma”, así al dictamen lingüístico legal (o al estudio gramatical y semántico de las normas) se le podría atribuir la voluntad por acceder a un paulatino perfeccionamiento de las leyes, normas o reglas que pretenden regirnos o resolver nuestros problemas.