



# Socioscopio

INDICADORES, ESTUDIOS  
E INVESTIGACIONES SOCIALES

NUEVA ÉPOCA, NÚM. 10, SEPTIEMBRE DE 2006

Centro de Estudios  
**CSOP**  
Sociales y de Opinión Pública

# SocioscOpio

Al aportar un esbozo sobre los temas pendientes y las prioridades que en materia social existen hoy en el ámbito legislativo, *SocioscOpio* 10 tiene el propósito de contribuir a enriquecer el trabajo de las comisiones ordinarias de la LX Legislatura, centradas en los temas que son objeto de estudio del CESOP.

Jesús González, aborda los avances y retos en relación con la reforma laboral; Alejandro Navarro se refiere a los temas pendientes en el ámbito de la reforma federalista, mientras que Ángeles Mascott lo hace sobre la Ley Electoral.

Mario Mendoza da cuenta del debate legislativo sobre la Ley de Ahorro y Crédito Popular; Efrén Arellano menciona las prioridades y los consensos en torno al tema de seguridad pública; Salvador Moreno expone los problemas y el trabajo legislativo en materia de desarrollo metropolitano, al tiempo que Gustavo Meixueiro apunta los retos actuales en relación con la normatividad ambiental.

La información que contiene cada uno de los artículos escritos por los investigadores del CESOP contribuye a profundizar en los aspectos más relevantes de los temas abordados, conocer la discusión en torno a ellos y, por tanto, aporta elementos a partir de los cuales se diseñe una agenda común que implique avances en el quehacer legislativo.

La democracia en México, la satisfacción y expectativas de los ciudadanos mexicanos respecto a este tipo de sistema, así como las percepciones sobre la relación bilateral de México y Estados Unidos por parte de los ciudadanos de ambos países, son los dos temas abordados en la sección La opinión pública y el debate legislativo de este número de *SocioscOpio*.

En la sección Apuntes, los investigadores del CESOP comentan su participación en diversas actividades como el Coloquio Seguridad ciudadana: desafíos para el desarrollo y la democracia en México, que se llevó a cabo en la ciudad de Querétaro; el Foro regional sobre la Ley de Vivienda, efectuado en Coahuila; el Seminario internacional Derechos humanos de los pueblos indígenas, celebrado en Iguala, Guerrero; la mesa de trabajo La nueva agenda en materia de violencia, convocada por el Centro para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género; y la reunión de trabajo con el Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular (Comacrep). Eventos todos que inauguran o refuerzan los vínculos del CESOP con instituciones afines, cuyas ideas y propuestas permiten ahondar desde distintas perspectivas en el conocimiento de los temas.

*Actitudes, valores y opiniones de las élites parlamentarias de México; Derecho de acceso a la información pública parlamentaria; Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales; Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México; y Citizens as Legislators. Direct Democracy in the United States*, son los libros reseñados en la sección Anaquel, cuyos contenidos amplían y actualizan los referentes en relación con diferentes materias.

Los artículos, actividades y reseñas contenidos en este número de *SocioscOpio* profundizan en los temas que conforman el eje temático del CESOP, hecho que implica una mayor especialización de los investigadores del Centro orientada a contribuir al trabajo y desempeño legislativo.



LX Legislatura

Mesa Directiva

Dip. Jorge Zermeño Infante  
*Presidente*

Dip. María Elena Álvarez Bernal  
Dip. Ruth Zavaleta Salgado  
Dip. Arnoldo Ochoa González  
*Vicepresidentes*

Dip. Antonio Xavier López Adame  
Dip. Jacinto Gómez Pasillas  
Dip. Ma. Eugenia Jiménez Valenzuela  
Dip. José Gildardo Guerrero Torres  
Dip. Lilia Guadalupe Merodio Reza  
Dip. Cuauhtémoc Velasco Oliva  
Dip. María Mercedes Maciel Ortiz  
Dip. Eduardo de la Torre Jaramillo  
*Secretarios*

Dr. Guillermo Haro Bélchez  
*Secretario General*

Lic. Emilio Suárez Licona  
*Encargado de la  
Secretaría de Servicios Parlamentarios*

Lic. Rodolfo Noble San Román  
*Secretario de Servicios Administrativos  
y Financieros*

Cámara de Diputados  
LX Legislatura

Av. Congreso de la Unión 66  
Edificio G, Piso 3,  
Col. El Parque, México, D.F.  
Tel. 5628-1300 exts. 4490 y 1896  
Correo electrónico: [cesop@congreso.gob.mx](mailto:cesop@congreso.gob.mx)

Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública

Adriana Borjas Benavente  
*Directora General*

María de los Ángeles Mascott Sánchez  
*Directora de Estudios de Opinión Pública*

Gustavo Meixueiro Nájera  
*Director de Estudios de Desarrollo Regional*

Francisco Sales Heredia  
*Director de Estudios Sociales*

Ernesto Cavero Pérez  
*Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos*

Mónica Bucio Escobedo  
*Proyectos de investigación y edición*

Efrén Arellano Trejo  
Sandra Espinosa Morales  
José de Jesús González Rodríguez  
Patricia Legarreta Haynes

Nora León Rebollo  
Claudia Icela Martínez García  
Mario Mendoza Arellano  
Salvador Moreno Pérez  
Alejandro Navarro Arredondo  
Sara María Ochoa León  
*Investigadores*

Fabián Verástegui Vega  
*Coordinador administrativo*

María de los Ángeles Mascott Sánchez  
y Mónica Bucio Escobedo  
*Directoras editoriales*

Alejandro López Morcillo  
*Editor*

# Contenido

# SocioscOpio

## TEMAS SOCIALES

- 4 El proceso legislativo de la reforma laboral.  
Avances y retos  
*José de Jesús González Rodríguez*
- 12 La reforma federalista: los temas pendientes  
*Alejandro Navarro Arredondo*
- 22 Las propuestas de reforma a la Ley General  
de Desarrollo Social  
*Sara María Ochoa León*
- 30 El debate legislativo en torno a la Ley de Ahorro  
y Crédito Popular  
*Mario Mendoza Arellano*
- 38 Temas pendientes en la legislación electoral  
*María de los Ángeles Mascott Sánchez*
- 54 Seis prioridades y consensos para fortalecer  
la seguridad pública  
*Efrén Arellano Trejo*
- 70 El desarrollo metropolitano: los problemas  
y el trabajo legislativo  
*Salvador Moreno Pérez*
- 80 Los retos de la normatividad ambiental  
*Gustavo Meixueiro Nájera*

## LA OPINIÓN PÚBLICA Y EL DEBATE LEGISLATIVO

- 91 Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas  
Ciudadanas
- 93 Un aprecio no correspondido: percepciones en México  
y Estados Unidos sobre la relación bilateral

## APUNTES

- 96 Seguridad pública, vivienda, asuntos indígenas y ahorro  
y crédito popular en la agenda de actividades del CESOP

## ANAQUEL

- 100 Opiniones de las élites parlamentarias de México  
*Adriana Borjas Benavente*
- 102 Mecanismos para tener acceso a la información  
legislativa  
*Efrén Arellano Trejo*
- 105 Un modelo destinado a cambiar la forma de solucionar  
problemas sociales  
*Alejandro Navarro Arredondo*
- 109 Sobre la medición de la pobreza en México  
*Sara María Ochoa León*
- 116 La democracia directa en Estados Unidos  
*María de los Ángeles Mascott Sánchez*

# El proceso legislativo de la reforma laboral

## Avances y retos

JOSÉ DE JESÚS GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

*El presente artículo persigue hacer una descripción de los rasgos más representativos de las propuestas en materia de reforma laboral presentadas a la fecha. Además de plantear un panorama general del estado legislativo de los temas esenciales abordados en materia de trabajo y previsión social en la LIX Legislatura.*

### Datos mínimos acerca del proceso legislativo de la reforma laboral

Gran parte de las actividades de la Comisión de Trabajo y Previsión Social durante la LIX Legislatura, estuvieron enfocadas a la discusión y al examen de las eventuales reformas a la Ley Federal del Trabajo.

En el marco de tales discusiones, los temas relativos a salario, desempleo, generación de empleos, y seguridad social constituyeron parte importante de los debates legislativos y de las referencias de los medios de comunicación sobre el tema de trabajo y previsión social.

En ese marco es necesario bosquejar algunos elementos acerca del tema de la reforma laboral y de los restantes tópicos de importancia abordados por la comisión.

La propia comisión ha señalado como temas relevantes desahogados durante su ejercicio los referentes a la derogación de gravámenes que afectaban salario y prestaciones de los trabajadores, las reformas a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), la emisión de la Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot), y las reformas a la Ley Federal del Trabajo sobre los denominados “fines de semana largos”, temas que por su naturaleza pueden encuadrarse en los rubros generales de salario, desempleo, generación de empleos y seguridad social.

Pero, sin duda el tema central de la Comisión de Trabajo y Previsión Social durante la LIX Legislatura fue el de la reforma laboral. Baste decir que por la trascendencia del tema y por el número de iniciativas de reforma sobre el particular,<sup>1</sup> se hizo necesaria la realización de actividades legislati-

<sup>1</sup> Sólo en la LIX Legislatura fueron presentadas 157 propuestas de reforma a la normatividad del trabajo en su conjunto, 88 de ellas fueron propuestas sobre la Ley Federal del Trabajo exclusivamente, 54 pretenden reformas a otras disposiciones en la materia y 15 persiguen cambios tanto en la codificación laboral como en otras normas legales en el ramo. Estas iniciativas se suman a las 37 propuestas presentadas en la

vas en Conferencia con la comisión homóloga del Senado, la conformación de una subcomisión especial, y siendo preciso también llevar a cabo incontables reuniones de trabajo entre legisladores, delegados gubernamentales, académicos, representantes gremiales y ciudadanos en general.

Junto a ese eje principal se desarrollaron diversos temas complementarios de igual importancia o de coyuntura como la discusión mediática sobre la aplicación de la normativa de seguridad en el ramo minero y los temas relacionados con las directivas sindicales.

En lo referente al proceso de dictamen de las propuestas de reforma a la Ley Federal del Trabajo, uno de los criterios prevaecientes por parte de la comisión fue el de dictaminar las propuestas en un contexto que permitiera la construcción de acuerdos dentro del proceso de negociaciones derivado de la “Mesa Central de Decisión para la Actualización y Modernización de la Legislación Laboral”, instalada en julio de 2001 y coordinada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.<sup>2</sup>

---

LVII Legislatura y a las 53 iniciativas de la LVIII Legislatura, para hacer un total de 247 iniciativas entre el 1 de septiembre de 1997 y el 21 de agosto de 2006. Para un desglose pormenorizado de las iniciativas turnadas a la Comisión de Trabajo y Previsión Social a partir de la LVII Legislatura, véase: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Desempeño Legislativo”, en *Trabajo* [Actualización: 28 de agosto de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

<sup>2</sup> La referida instancia pretendía elaborar una pro-

Con la pretensión de desahogar las diferentes iniciativas de reforma que fueron presentadas en diversos momentos en ambas Cámaras del Congreso y que perseguían adecuaciones tanto al artículo 123 constitucional como a la Ley Federal del Trabajo, las directivas de las comisiones correspondientes en las Cámaras de Diputados y de Senadores establecieron que a partir de enero de 2003 diseñarían, bajo la figura de Conferencia Parlamentaria, el dictamen de la reforma laboral.

Desde marzo de 2003 la “Conferencia Parlamentaria para el análisis de las iniciativas de reforma laboral” asignó a cinco grupos de trabajo el análisis legislativo de la ley de la materia. Por esas fechas y con la oposición de la bancada del Partido de la Revolución Democrática (PRD), los legisladores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Acción Nacional (PAN) resolvieron no incluir como parte de los resolutivos de la Conferencia la propuesta de modificar la Constitución en sus apartados referentes a los principios laborales.

---

puesta de reformas a la normatividad del trabajo por medio de la concertación entre representantes de los patrones (a través del Consejo Coordinador Empresarial, CCE) y de los trabajadores (por medio del Congreso del Trabajo, CT, y con la participación de la Unión Nacional de Trabajadores, UNT), bajo la coordinación del gobierno federal. En esta mesa de análisis, los integrantes del Senado participaron a manera de observadores, mientras que los diputados integrantes de la Comisión de Trabajo no participaron en esta fase de la revisión de la ley laboral.

Los diferentes grupos de trabajo adscritos a la Conferencia Parlamentaria hicieron entrega a ésta de los resultados de sus tareas unos días antes de que concluyera el último periodo de sesiones de la LVIII Legislatura, sin haberse dado las condiciones para que se emitiera algún dictamen referente a las propuestas integrales de reforma a la legislación laboral. Con tales antecedentes, la Conferencia optó por continuar con los trabajos legislativos inherentes a su desempeño por medio de un “grupo acotado”, que tendría en los hechos las mismas atribuciones que los grupos de trabajo originales.

En ese marco y habiéndose ya presentado las iniciativas de reforma laboral conocidas como “Proyecto Abascal” y “proyecto PRD-UNT” –a los que nos referiremos mas adelante–, durante el resto de la LVIII Legislatura los grupos parlamentarios intentaron en varias ocasiones presentar de manera conjunta un dictamen al seno de la conferencia, situación que no logró concretarse.

Para entonces concluía la LVIII Legislatura y las reuniones del pleno de la Conferencia Parlamentaria para conocer los resultados del “grupo de trabajo acotado” no lograron incluso reunir el quórum necesario para sesionar.

Ya iniciada la LIX Legislatura, senadores del PAN y del PRD establecieron un acuerdo para tratar de impulsar un proyecto intermedio<sup>3</sup> que conciliara las posturas contenidas en las iniciativas PRD-UNT y el “Proyecto Abascal”. Este documento fechado en octubre de 2003 se constituyó en un proyecto de dictamen avalado en principio por senadores de los dos partidos, pero por la correlación de fuerzas prevaleciente al interior de la Conferencia este acuerdo no tuvo mayores efectos.

Una vez en funciones, en abril de 2004 la Conferencia Parlamentaria de la LIX Legislatura y la Secretaría Técnica de la Comisión del Trabajo y Previsión Social del Senado señalaron que por acuerdo de la Conferencia en la LVIII Legislatura

<sup>3</sup> Nos referimos al documento diseñado desde abril de 2003 por el senador del PAN, Francisco Fraile, quien presentó en la Conferencia Interparlamentaria de las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social un proyecto que pretendía conciliar las posiciones derivadas de la iniciativa PRD-UNT y de la denominada propuesta Abascal. Dicho proyecto, conocido como “Dictamen Fraile”, quedó sólo como un documento de análisis de la conferencia.

se había acordado dejar 571 artículos de la Ley Federal del Trabajo sin reformar, que 469 artículos requerían una nueva redacción y que en 65 artículos no se logró acuerdo sobre la necesidad de su modificación.

Luego de diferentes intentos encaminados al diseño de un proyecto de dictamen que permitiera concebir una propuesta consensuada de reformas a la Ley Federal del Trabajo durante la LIX Legislatura, tal cosa no fue posible y para noviembre de 2005 estaba prácticamente cancelada la posibilidad de una reforma laboral en la presente administración.<sup>4</sup>

## Antecedentes de las propuestas de reforma laboral más relevantes

### *Referencias y perfil de la propuesta PRD-UNT*

Derivado del IV Congreso Nacional del PRD celebrado en marzo de 1997, se diseñó un proyecto de reforma integral a la Ley Federal del Trabajo que fue publicado a manera de anteproyecto en mayo de 1998.

Entre 1998 y 2001 el documento tuvo diferentes modificaciones y, previamente a presentarse un borrador oficial del mismo, se organizó un proceso de consultas en varios sectores sociales. Finalmente se optó por dejarlo en su condición de anteproyecto, sin presentarlo como iniciativa ante el Congreso de la Unión.

Los temas objeto de la propuesta de reforma en esta etapa fueron los relativos a la duración de la jornada de trabajo, al periodo de prueba en los contratos, a las modalidades en la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, a la cláusula de exclusión y al tema del derecho de huelga.

Con posterioridad se incluyeron modificaciones de importancia a los temas del trabajo de menores, al régimen de trabajos especiales, a las disposiciones sobre las habitaciones de los trabajadores, al tema de la capacitación y adiestramiento

<sup>4</sup> “La reforma laboral está ya enterrada afirman Chuayffet y líderes obreros”, *La Jornada*, Sección Nacional (noviembre 10 de 2005) en [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx) (consulta agosto 5 de 2006).



de los trabajadores, a las invenciones de éstos y a la regulación del trabajo en tiempo parcial.

Una segunda fase de revisiones y consultas se llevó a cabo a partir de mayo de 1998, fecha en la que el anteproyecto se sometió a discusión en sindicatos, universidades, cámaras empresariales, asociaciones de abogados y en ámbitos legislativos.

En julio de 2002 el Grupo Parlamentario del PRD y la Unión Nacional de Trabajadores, diseñaron una propuesta unificada de reformas a la Ley Federal del Trabajo y al artículo 123 constitucional, reforma presentada ante la Cámara de Diputados en octubre de ese año por el diputado Víctor Manuel Ochoa Camposeco, a nombre de los Grupos Parlamentarios del PRD y PT, así como de varios legisladores del PRI, PAN y de Convergencia a título individual.<sup>5</sup>

Las propuestas contenidas en la iniciativa están orientadas en varios rubros esenciales; por lo que toca a las reformas constitucionales propuestas en la iniciativa éstas van encaminadas a fijar dentro del Pacto Federal una semana laboral de cuarenta horas, una mejoría de las condiciones de trabajo de menores y mujeres, la generalización nacional de los salarios mínimos, reconocimiento constitucional a la contratación colectiva, derogación del apartado B del artículo 123 y sustitución de las Juntas de Conciliación por jueces de lo laboral, entre otras propuestas.

En lo que toca a las adecuaciones a la Ley Federal del Trabajo, la propuesta PRD-UNT, busca fomentar la transparencia y la democracia sindical, suprimiendo la intervención estatal en actos esenciales de carácter gremial como el control de los registros y las tomas de nota, estableciendo el voto secreto de las elecciones sindicales, y un conjunto de acciones que obliguen a los liderazgos sindicales a la rendición de cuentas frente a la sociedad y a sus afiliados.

En materia sindical se propone también la supresión de los contratos de protección y de las

<sup>5</sup> Iniciativa de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de los artículos 74, 78, 102, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia laboral, y de reforma integral a la Ley Federal del Trabajo, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1122-I, del 1 de noviembre de 2002, ver <http://gaceta.diputados.gob.mx/> (fecha de consulta 9 de agosto de 2006).

cláusulas de exclusión por expulsión o por renuncia al sindicato y la ratificación de la cláusula de admisión exclusiva. Asimismo, se persigue la supresión de los contratos por honorarios y los contratos a comisión.

Por otro lado se plantea el fortalecimiento de la contratación colectiva, mediante la creación de un Registro Público de Asociaciones y Contratos Colectivos, el cual tendría por objeto eliminar prácticas de corrupción y de simulación sindicales; se propone que esa instancia tenga un carácter autónomo y que su titular sea designado por la Cámara de Diputados.

Además la propuesta pretende la creación de un Instituto de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, esto, desde la perspectiva de los autores del proyecto, para propiciar un proceso de recuperación salarial y de fortalecimiento de la seguridad social como requisitos esenciales de un proceso de modernización en el mundo del trabajo.

Con la propuesta se persigue también la recuperación de la función jurisdiccional en el seno del Poder Judicial de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, al considerar que la estructura y la naturaleza de las mismas generan conflictos de intereses en los casos de huelgas y controversias de carácter colectivo. Otro punto importante contemplado en la iniciativa es la propuesta para vincular las atribuciones de las comisiones de derechos humanos en materia laboral.

### *Rasgos generales del "Proyecto Abascal"*

El 12 de diciembre de 2002, el diputado Roberto Ruiz Ángeles presentó una iniciativa de reformas a la Ley Federal del Trabajo, misma que fue adjetivada por sus impulsores como un logro en el proceso de acuerdos de diferentes sectores productivos. Esa propuesta tuvo el respaldo de las bancadas del PAN, del PRI y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y, en vista del respaldo que entonces tuvo por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fue conocida desde esa fecha como la iniciativa "Abascal".

Como características generales de esa iniciativa, se debe mencionar que parte proponiendo



una modificación de carácter semántico, sustituyendo en todos los artículos de la ley que lo requieran el término “patrón” por el concepto de “empleador”. Otro rasgo distintivo que desde la perspectiva de los autores del proyecto caracteriza a éste es que se incorporan normas y preceptos que persiguen el equilibrio de los sectores productivos. La iniciativa establece la obligatoriedad de la capacitación tanto de empleadores como de trabajadores, la sanción a unos u otros cuando incurran en actos de hostigamiento sexual, la posibilidad de que trabajadores y empleadores convengan la modificación de los días de descanso obligatorio, el señalamiento preciso de derechos y obligaciones de ambas partes cuando apliquen alguna de las nuevas modalidades de contratación, así como los nuevos criterios de ascenso en la empresa.<sup>6</sup>

Como propuestas específicas de la iniciativa pueden identificarse la incorporación a la norma legal del respeto a la dignidad humana y la fijación de disposiciones sobre no discriminación. La propuesta además establece nuevas modalidades de contratos entre las que destacan las disposiciones relativas a los contratos de prueba o aprendizaje.

La iniciativa pretende además fomentar la productividad por medio de incentivos para los trabajadores, fortalecer la libertad sindical, la libre sindicalización, la democracia y el pluralismo sindicales por medio de la obligación de los sindicatos de registrarse ante la Secretaría de Trabajo y Previsión Social o ante las juntas de conciliación y arbitraje, según sea el caso, y se faculta a las autoridades para que tomen en cuenta las circunstancias particulares de contratación en los micros y pequeños centros de trabajo.

La iniciativa establece, asimismo, diversas propuestas de orden procesal, entre las que destaca que en los litigios deberán intervenir sólo aquellas personas que cuenten con título profesional y cédula profesional legalmente expedidos.

---

<sup>6</sup> Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo, presentada por el diputado Roberto Ruiz Ángeles, a nombre de integrantes de los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PVEM, en la sesión del jueves 12 de diciembre de 2002. Véase *Gaceta Parlamentaria* del 20 de enero de 2003, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>. (fecha de consulta 21 de agosto de 2006)

Esta iniciativa ha sido cuestionada argumentando, entre otras cosas, que la “iniciativa de los sectores” o “Propuesta Abascal”, pretende introducir las figuras de contrato por temporada y de capacitación inicial como relaciones de trabajo distintas a las existentes, y que dichas propuestas ponen en tela de juicio la estabilidad en el empleo y con ello los derechos individuales y colectivos. Se ha argumentado que esta propuesta posibilita la ampliación de la jornada de trabajo más allá de lo establecido en la Constitución, colocando al trabajador en desventaja frente al patrón ante una eventual negociación que sería desequilibrada.

Por otra parte, se ha señalado que la propuesta impone más trabas a la organización sindical de los trabajadores, contraviniendo el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a la libertad sindical, restringe el derecho de huelga, al incluir en la legislación más requisitos para su ejercicio, y permite la intervención patronal y de la autoridad en la definición de las fechas de prórroga y de estallamiento. Además se cuestionan los alcances de la propuesta subrayando que se obstaculiza la lucha sindical por la titularidad o administración de un contrato colectivo de trabajo y se materializa el interés empresarial de acabar con derechos y principios irrenunciables de nuestro derecho del trabajo.<sup>7</sup>

## **La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la reforma laboral**

Esbozadas algunas generalidades de los proyectos de reforma laboral más destacados resulta interesante incluir un apartado acerca de las propuestas de reforma laboral generadas en una consulta nacional organizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al ser el Poder Judicial de la Federación un factor de relevancia decisiva en la vida nacional, es oportuno conocer su postura acerca de una eventual reforma laboral. En particular el ejercicio consultivo organizado por la Suprema Corte re-

---

<sup>7</sup> Carlos López Ángel, “Una reforma laboral para la transición democrática”, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, s/f en <http://www.prd.org.mx/> (consulta 5 de junio de 2006).

sulta útil para identificar las diferentes posiciones que los miembros de la judicatura nacional, las universidades, los colegios de abogados, los profesionistas del derecho y la ciudadanía en general, tienen respecto a la normatividad del trabajo.

Como resultado de la “Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Justicia en el Estado Mexicano”, la Suprema Corte de Justicia de la Nación recibió de la comunidad jurídica nacional diferentes propuestas de adecuación al marco jurídico vigente en nuestro país. Un número significativo de tales propuestas se enfocaron a adecuaciones específicas al marco laboral vigente.<sup>8</sup>

El ejercicio consultivo aludido produjo 5 mil 844 propuestas de reforma al marco legal vigente. De éstas, 1 197 son proyectos en materia penal, 818 en materia de Amparo, 561 acerca del marco que regula el funcionamiento del Poder Judicial, 373 propuestas en materia de justicia constitucional federal, 238 en el ramo electoral y 207 en materia laboral, entre otras muchas propuestas en diferentes ramos del Derecho.<sup>9</sup>

Algunos de los planteamientos de reformas a la normatividad del trabajo coinciden con las propuestas de naturaleza legislativa generadas en las Cámaras del Congreso de la Unión y con las posiciones de los distintos actores sociales involucrados en el mundo del trabajo y la previsión social.<sup>10</sup>

Como temas más recurrentemente abordados en la consulta destacan los referentes a la figura del salario, su fijación y la estructura y competencia de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos,

así como la temática sobre el procedimiento laboral, el régimen del trabajo de confianza, el sindicalismo, las huelgas y las cláusulas de exclusión, los rubros de la seguridad social y el sistema de pensiones, la estructura e integración de las Juntas y los Tribunales de Conciliación y Arbitraje, la competencia de las Comisiones de Derechos Humanos para conocer de violaciones legales en materia laboral. Otros temas que fueron abordados frecuentemente en la consulta nacional, fueron el rezago en los tribunales del trabajo, las asignaciones presupuestarias al ramo de la justicia laboral, así como el régimen de responsabilidades administrativas y la profesionalización del personal adscrito a los tribunales del trabajo.

En lo referente al tema del salario, las propuestas generadas dentro del proceso consultivo sugirieron la instauración de la figura legal del “salario digno”, que sustituiría al concepto *salario mínimo*, situación que implicaría modificar tanto la conformación actual del salario mínimo como la manera en la que se integra la comisión nacional encargada de su determinación y establecimiento. También, se planteó la homologación de un salario mínimo general para todo el país y el establecimiento del salario por unidad de obra en el sector industrial, sustituyendo al salario por unidad de tiempo.

En lo que respecta a la figura legal de los trabajadores de confianza, las propuestas del foro plantearon la necesidad de homologar las condiciones de trabajo entre el personal de confianza y el resto de los trabajadores. Otras de las propuestas en este rubro abordan la posibilidad de disminuir la jornada de trabajo a seis horas, así como los años para acceder a la prima de antigüedad de quince a diez años.

Por otro lado, se plantearon propuestas para modificar la regulación sobre temas como la cláusula de exclusión en los contratos colectivos de trabajo, el ejercicio del derecho de huelga, los mecanismos de los juicios laborales —a través de un nuevo código procesal del trabajo—, y la reestructuración de la figura, alcances, naturaleza y fines de los sindicatos. Además se propuso cambiar las condiciones individuales de trabajo, derogar la llamada *huelga por solidaridad* y fijar criterios sobre la duración de las huelgas.

<sup>8</sup> Como resultado de dicha consulta efectuada en dos fases de los años 2003 a 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación recibió 5 mil 844 propuestas de adecuaciones normativas a distintos ordenamientos de parte de los diferentes sectores de la comunidad jurídica nacional. Véase: José de Jesús Gudiño Pelayo, “Crítica e insatisfacción de la sociedad hacia la impartición de justicia”, *Comunidad y Noticias*, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Constitucional, a diez años de las reformas, 1995-2005, s/f. En <http://www.scjn.gob.mx/> (fecha de consulta 7 de agosto de 2006).

<sup>9</sup> Véase: “Estadísticas de la Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano”, en <http://www.scjn.gob.mx> (fecha de consulta 7 de agosto de 2006).

<sup>10</sup> De la totalidad de las propuestas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación identificó 11 mil 707 propuestas específicas en las diferentes materias que abarcó la consulta. Véase: Gudiño “Crítica e insatisfacción...”, *op. cit.*

Respecto a las propuestas relativas al proceso laboral, se presentaron planteamientos divididos, pues un grupo de propuestas defendieron la posición de que actualmente existen excesivas ventajas para el trabajador en los procedimientos laborales, como la figura de la suplencia de la queja en favor de aquél, lo que se ha visto por las agrupaciones empresariales como un factor que lesiona el principio de igualdad procesal. Otra vertiente de planteamientos sobre el tema alude a la necesidad de hacer extensivo el referido principio de suplencia para ambas partes. Por lo que toca al tema de los laudos que las autoridades del trabajo deben dictar una vez cerrada la instrucción, las propuestas sobre el punto señalan la necesidad de abreviar los plazos necesarios para ello.

Las propuestas presentadas en materia de seguridad social abarcan desde la reestructuración de órganos e instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Secretaría de Salud y el Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores, Infonavit, hasta las propuestas que, lejos de focalizarse sobre un aspecto o institución en particular, insisten en la necesidad de una reforma constitucional integral sobre el tema.

En el mismo sentido, se propusieron adecuaciones como las referentes a las facultades legislativas de los congresos locales para regular a nivel estatal el tema de la seguridad social, o la asignación directa de partidas presupuestales a objetivos de carácter social. Otras de las propuestas sobre el particular versan sobre la necesidad de modificar la regulación de las pensiones por cesantía en edad avanzada establecidas en la ley del IMSS, o los planteamientos para la creación de Tribunales y Juzgados de Seguridad Social, a fin de aligerar las cargas de trabajo que, sobre esta materia, tienen las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje.

También surgieron propuestas para modificar la estructura de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y para incorporar al régimen de la seguridad social a todos los cuerpos de la policía del país en sus diferentes niveles. En la misma dirección, se presentaron planteamientos encaminados a dise-

ñar mecanismos de fiscalización de los fondos del ISSSTE, del Fondo de la Vivienda del propio instituto y del Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores y para revisar el pago de mensualidades e intereses moratorios.

Otro bloque de propuestas generadas en la consulta nacional recoge la inquietud sobre la necesidad de ampliar las facultades de las comisiones de derechos humanos, con el objeto de que éstas tengan atribuciones legales para conocer de las controversias e inconformidades en materia laboral.

Por otra parte, se sugiere además establecer un órgano de administración de la justicia laboral unipersonal, depositado en el representante del gobierno o en el representante de los trabajadores, excluyéndose al representante del empleador.

Las propuestas enfocadas a mantener la actual integración de las juntas, proponen fortalecer el “tripartismo” con representantes llamados “Magistrados o Jueces Sociales” de los patronos y de los trabajadores, garantizándoseles a los integrantes de las juntas estabilidad e inamovilidad en sus puestos. Una vertiente distinta de propuestas sobre el tema de la integración de las juntas del trabajo versa acerca de la necesidad de modificar los sistemas de elección de los representantes de los sectores de trabajadores y de empleadores a favor de un mecanismo que permita la participación a los grandes sectores de trabajadores no sindicalizados.

De la misma forma se plantea la conveniencia de que los representantes que integran las juntas del trabajo pertenezcan a un sistema de carrera que les permita eventualmente acceder y cumplir con los requisitos para ocupar puestos dentro del Poder Judicial de la Federación como jueces de distrito en materia laboral o como magistrados integrantes de los Tribunales Colegiados de Circuito en la materia.

Dentro del mismo tema del servicio civil de carrera para los impartidores de justicia en materia laboral, otras propuestas proponen la creación de un Instituto de Formación Judicial, que tenga la responsabilidad de reclutar, capacitar y adiestrar personal especializado.

Otras propuestas van encaminadas a establecer resoluciones de carácter anónimo a efecto de

garantizar la seguridad personal e independencia de los integrantes de las juntas. Un último bloque de propuestas plantea la conveniencia de otorgar facultades de atracción a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, para conocer de asuntos de competencia de las juntas locales, pero cuya importancia y trascendencia sea tal que haga necesaria su revisión por un órgano federal.

## Observaciones finales

Un elemento sobre el que no existe disenso en la discusión legislativa sobre el tema de la reforma laboral es la necesidad de efectuar cambios de fondo a la normatividad del trabajo.

Prevalece la percepción de que las adecuaciones legislativas sobre la ley laboral deben responder a la necesidad de crear en nuestro país condiciones de competitividad internacional y que, al mismo tiempo tales reformas legales sean promotoras de inversión y garantes de los derechos constitucionales establecidos en favor de los trabajadores.

La gran cantidad de propuestas legislativas de reforma a la Ley Federal del Trabajo y a las disposiciones legales conexas a ésta, aunada a la carencia de consensos sobre el perfil y la orientación de los cambios a la normatividad laboral, pueden explicar el hecho de que no se hayan registrado avances cualitativos en tales temas por parte de la Comisión de Trabajo y Previsión Social.

Accesoriamente al gran tema de las reformas en materia laboral, han destacado otros rubros cuya importancia es indiscutible, como los referentes a los salarios, el desempleo, la generación de empleo o la seguridad social, pero que, pese a su importancia, han quedado subordinados en la discusión legislativa a la suerte del tema principal, las reformas a la Ley Federal del Trabajo.

Considerando el contexto en el que se inscribe el proceso de reforma laboral, es que resulta necesario plantear diferentes cuestionamientos que pueden quedar a manera de reflexiones finales sobre el tema.

¿Debe concebirse un proyecto de reforma laboral como parte de un cambio estructural dentro de un proceso de transformaciones más amplias, como una reforma del Estado?

Los temas de salarios, desempleo, generación de empleos y seguridad social, ¿deben ser examinados como parte de un contexto en donde la discusión central sea necesariamente la reforma a la Ley Federal del Trabajo o resulta pertinente su examen de forma individual?

¿Puede plantearse la reforma laboral como un cambio normativo aislado dentro del proceso de transformaciones legales y sociales que se vislumbran en el país para los próximos años?

¿Se sobredimensionó la posibilidad de una aprobación de las reformas a la Ley Federal del Trabajo, ocasionando con ello que los restantes temas relevantes en la materia fueran subestimados?

# La reforma federalista: los temas pendientes

ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

*La Cámara de Diputados aprobó durante la LIX Legislatura un paquete de reformas constitucionales para fortalecer el federalismo mexicano. Sin embargo, algunos temas no pudieron superar el proceso de negociación. Entre estos temas pendientes se encuentran la modificación de las bases actuales para la integración de los ayuntamientos y el reconocimiento de la diversidad institucional municipal. En el presente artículo se analizan varias de las implicaciones, legales y políticas, que pudieran derivar de la postergación de la aprobación de dichos temas.*

## Introducción

El Pleno de la Cámara de Diputados, en su sesión celebrada el 26 de abril de 2006, aprobó por mayoría de votos algunos puntos del dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Fortalecimiento del Federalismo y de Puntos Constitucionales, por el cual se reforman distintos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El dictamen se refirió a un total de 12 iniciativas de reformas constitucionales.<sup>1</sup> Sin embargo, durante el proceso de negociación un grupo de ellas fue aprobado, un segundo grupo se declaró como iniciativas improcedentes, y un tercer grupo —el cual tiene el mayor número de temas—, se clasificó como pendiente para dictaminarse en futuras ocasiones.

Entre los temas pendientes para su posterior estudio y dictaminación sobresalen diversas propuestas de reforma al artículo 115 constitucional. A continuación se enlistan algunas de ellas:

1. Establecer un principio constitucional explícito sobre la diversidad institucional municipal.
2. Modificar las bases de elección e integración del ayuntamiento.
3. Establecer como facultad exclusiva del municipio el transporte público de pasajeros.
4. Eliminar la prohibición de la reelección inmediata de presidentes municipales.
5. Contemplar el acceso de candidaturas ciudadanas sin partido a cargos de elección popular.

El objetivo de este documento es analizar algunas de las propuestas de reforma al artículo 115 constitucional que quedaron pendientes para su

<sup>1</sup> *Infra*, Cuadro 1.

futura dictaminación, y de esta manera, lograr una mayor comprensión de las implicaciones que pudieran generarse, en caso de su eventual aprobación, en los procesos de fortalecimiento al federalismo en México.

En virtud de lo anterior, en una primera sección del documento se presenta de manera general el contenido de la reforma constitucional federalista, así como una breve descripción de los temas aprobados a efecto de establecer el marco general de nuestro análisis.

En la segunda sección se abordan dos de los temas que formaron parte de esta reforma y que quedaron pendientes de aprobación. Se incluyen algunos elementos teóricos y contextuales que explican desde diversas perspectivas algunos de los factores detrás de la postergación de su aprobación por la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura.

## La reforma federalista como decisión política

De acuerdo con Carl Schmitt, la decisión de implementar una reforma constitucional es un hecho que confronta a un pueblo con aspectos esenciales de su tradición política, más puntualmente advertía que “cuando un pueblo inicia la tarea de modificar una ley suprema lo que realmente hace

es tomar una decisión política y la fuerza de esa decisión será la medida de su vigencia”.<sup>2</sup>

Tomando en cuenta la opinión de Schmitt puede considerarse a la reforma constitucional federalista en México como una decisión política, por ello resulta necesario señalar los estatutos que se desean modificar con este paquete de iniciativas. A continuación se presenta un cuadro esquemático con el contenido de las mismas.

Los puntos del dictamen anterior que fueron aprobados<sup>3</sup> pretenden algunas de las siguientes modificaciones al marco legal que regula los procesos de fortalecimiento del federalismo:

- La propuesta del diputado Enrique Ariel Escalante Arceo busca facultar a las entidades federativas para que, con el acuerdo de sus legislaturas, celebren acuerdos de colaboración con el fin de emprender políticas comunes de desarrollo regional. Con esta iniciativa también se busca facultar al Senado para conciliar las controversias que de éstos se deriven, y a la Suprema Corte de

<sup>2</sup> Carl Schmidt, *Teoría de la Constitución*, Alianza Universitaria de Textos, Madrid, España, 1982, p. 225.

<sup>3</sup> Cabe señalar que la aprobación de estos puntos estuvo a cargo de la Cámara de Diputados (Cámara de origen) por lo que aún queda pendiente la resolución que se emita sobre este paquete de iniciativas en la Cámara de Senadores (Cámara destino) y en la legislaturas locales.



**Cuadro 1**  
**Proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 36, 76, 105, 115 y 116**  
**de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

<i>Procedencia</i>	<i>Fecha de turno</i>	<i>Estado de la propuesta</i>	<i>Materia de la propuesta</i>
Diputado Enrique Ariel Escalante Arceo (PRI)	30 de septiembre de 2003	Aprobada en su totalidad	Otorgar la facultad a los estados de la federación para la celebración de convenios y acuerdos entre sí con el fin de emprender políticas que promuevan el desarrollo de proyectos regionales.
Diputado José Antonio Cabello Gil (PAN)	23 de octubre de 2003	Calificada como innecesaria	Obligar a los tres órdenes de gobierno en la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica.
Diputado Ernesto Alarcón Trujillo (PRI)	27 de noviembre de 2003	Calificada como innecesaria	Facultar a los Ejecutivos estatales dentro de sus jurisdicciones a determinar los planes y programas de estudios de educación.
Diputada Minerva Hernández Ramos (PRD)	25 de marzo de 2004	Calificada como innecesaria	Otorgar el derecho de iniciar leyes a los Ejecutivos estatales, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
Diputado Tomás Antonio Trueba Gracián (PAN)	27 de abril de 2004	No tuvo suficiente consenso (pendiente)	Eliminar la prohibición de la reelección inmediata de presidentes municipales.
Diputado Joel Padilla Peña (PT)	29 de septiembre de 2004	Aprobada en su totalidad	Establecer a favor de los municipios la facultad de cobrar el derecho de alumbrado público.
Diputado José Antonio Cabello Gil (PAN)	19 de octubre de 2004	Habrà de seguirse estudiando para su posterior dictaminación (pendiente)	Dar atribuciones a los ayuntamientos para que establezcan contribuciones e ingresos a su favor; y otorgarles la facultad de aprobar su reglamento de ingresos.
Diputado Jorge de Jesús Castillo Cabrera (PRI)	5 de noviembre de 2004	Aprobada en su totalidad	Otorgar a las legislaturas locales facultades para establecer las normas que determinen el derecho de alumbrado público.
Diputado Ramón Galindo Noriega (PAN)	25 de noviembre de 2004	Aprobada parcialmente. Con varios temas pendientes para su futuro estudio y dictaminación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento libre y directo de la participación ciudadana.</li> <li>• Contemplar el acceso de candidaturas ciudadanas sin partidos a cargos de elección popular.</li> <li>• Incorporación de un principio fundamental para la remuneración adecuada y racional de representantes populares.</li> <li>• Reconocimiento de la diversidad institucional municipal.</li> <li>• Estatuto del servicio profesional de carrera.</li> <li>• Facultar a los ayuntamientos para celebrar convenios con organismos internacionales.</li> <li>• Establecer planes de desarrollo municipal de largo plazo.</li> <li>• Incorporación del concepto de federalismo subsidiario.</li> <li>• Incluir criterios de eficiencia y eficacia en la aplicación de las políticas públicas para la distribución de recursos.</li> </ul>
Diputado Miguelángel García Domínguez (PRD)	30 de noviembre de 2004	No tuvo suficiente consenso (pendiente)	Implantar la división del poder público en los municipios en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Modificar la forma de elección e integración de los ayuntamientos.
Diputado Tomás Cruz Martínez (PRD)	14 de marzo de 2005	No tuvo suficiente consenso (pendiente)	Modificar la forma de integración del cabildo mediante la elección de sus miembros a través de distritos municipales y de representación proporcional.
Diputado Enrique Ariel Escalante Arceo (PRI)	15 de marzo de 2005	Aprobada en su totalidad	Definir los principios a que han de sujetarse las relaciones entre las entidades federativas y sus municipios, y establecer los criterios que recogerán las leyes estatales que normen la celebración de convenios de administración fiscal intermunicipal.

Fuente: Dictamen de primera lectura con dispensa de trámite de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento del Federalismo, publicado en la *Gaceta Parlamentaria* el 26 de abril de 2006.



Justicia de la Nación para dirimir controversias. Asimismo, se establecen las bases de coordinación intergubernamental con el objeto de garantizar el respeto a las atribuciones de los gobiernos municipales.

- Las propuestas de los diputados Joel Padilla Peña y Jorge de Jesús Castillo Cabrera establecen como nueva fuente de ingresos para los gobiernos municipales los derechos por alumbrado público.
- Las propuestas aprobadas dentro de la iniciativa del diputado Ramón Galindo Noriega buscan establecer el estatuto del servicio profesional de carrera municipal, así como aquellas disposiciones que garanticen la transparencia y rendición de cuentas. De la misma manera, se busca que las legislaturas locales cuenten con entidades de fiscalización con autonomía técnica. Por último, este grupo de reformas busca que las participaciones federales incluyan criterios de eficiencia y eficacia en la aplicación de las políticas públicas para la distribución de recursos (por ejemplo, a través de un sistema de indicadores de desempeño).
- La propuesta del diputado Enrique Ariel Escalante Arceo intenta que los municipios puedan, previo acuerdo de sus ayuntamientos, coordinarse y asociarse para el establecimiento de órganos de administración fiscal intermunicipales.

Estas modificaciones resultarían importantes –en caso de aprobarse en el Senado– en la medida en que fortalecen la base constitucional para que los gobiernos municipales tengan un marco normativo en materia de servicio de alumbrado público, de profesionalización del servicio público, de coordinación intergubernamental y de transparencia administrativa, y de rendición de cuentas, entre otras materias.

Si bien muchos gobiernos municipales han reglamentado algunos de estos temas, se han presentado casos (en particular lo que se refiere al cobro del alumbrado público) donde se ha cuestionado la constitucionalidad de dichas medidas. Con estas adiciones se ratificaría la facultad de los ayuntamientos para reglamentar estas materias.

En el mismo sentido, se introduce en el texto constitucional el principio de planeación regional a mediano y largo plazos, que incentivará a los gobiernos municipales a diseñar políticas públicas y estrategias más allá de los periodos de gobierno actuales, que son de tres años.

No obstante la importancia que representa la aprobación de estas reformas en los procesos de fortalecimiento del federalismo en México, es necesario advertir que, de acuerdo con el Cuadro 1, sólo cuatro de las doce iniciativas presentadas en el dictamen del 26 de abril de 2006 fueron aprobadas en su totalidad; una fue aprobada parcialmente, en tanto que tres de ellas fueron rechazadas o consideradas innecesarias y cuatro quedaron como asuntos pendientes para su futuro análisis y dictaminación.

Justo el análisis de los temas pendientes es el objeto de la siguiente sección. Por cuestiones de espacio y medida, en esta ocasión se examinarán los temas relacionados con la diversidad institucional municipal y con la reforma de las bases para elegir e integrar el ayuntamiento. Se aplaza el análisis de los temas que se relacionan con derogar la prohibición de reelección inmediata de presidentes municipales, el acceso de candidaturas ciudadanas –sin partidos políticos– a cargos de elección popular, y el establecimiento del transporte público de pasajeros como facultad exclusiva del municipio.

## Los temas pendientes

### *Diversidad institucional municipal*

El primer tema de esta sección se relaciona con el reconocimiento de la *diversidad institucional* de los municipios de nuestro país y fue uno de los asuntos contenidos en el paquete de reformas presentado por el diputado Ramón Galindo Noriega en noviembre de 2004. Aunque algunos de los temas incluidos en este paquete fueron aprobados, el tema de la diversidad institucional no reunió los suficientes elementos de consenso en el debate legislativo para que se aprobara en el seno de la Cámara de Diputados durante la LIX Legislatura.

Un principio fundamental que sustentaba esta propuesta era la adición de un párrafo relativo a que “en la definición del marco institucional de los ayuntamientos –su estructura y funcionamiento–, las leyes federales y estatales reconocieran la diversidad cultural, demográfica, territorial y social de los municipios”.<sup>4</sup> Esta modificación abría la posibilidad de que las entidades federativas especificaran la diversidad institucional municipal en sus marcos normativos, con el objetivo de adecuar el perfil del ayuntamiento a las diversas características sociales, culturales y regionales de los municipios del país.

De acuerdo con la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (Iglom), una de las implicaciones de esta reforma consistía en reconocer la categoría del municipio indígena. Otro de los objetivos del reconocimiento de la *diversidad institucional municipal* era incidir en el marco vigente de las relaciones intergubernamentales para permitir niveles diferenciados de cooperación e intervención; en otras palabras, exigir a los estados y a la federación el diseño y puesta en marcha de planes y programas en coherencia con el contexto particular de cada municipio.<sup>5</sup>

Sin embargo, parecen ser los objetivos mismos de esta propuesta las causas de su aplazamiento. De acuerdo con Miguel Alberto Bartolomé, parte de las dificultades en la aprobación de las iniciativas de reconocimiento constitucional de los municipios indígenas, y su consecuente trato diferenciado en los programas de gobierno, radica en que éstas podrían “alterar radicalmente los sistemas políticos y la estructura local de toma de decisiones, así como incrementar la competencia por recursos y la confrontación cultural.”<sup>6</sup>

Sobre los cambios en las estructuras locales para la toma de decisiones, Alicia Barabas sugiere que

<sup>4</sup> *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 1634-I, 25 de noviembre de 2004.

<sup>5</sup> Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, Bases para una reforma constitucional en materia municipal, documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, Iglom, México, septiembre, 2004. En [www.iglom.iteso.mx/HTML/lectura/documentos/basesreformampio.doc](http://www.iglom.iteso.mx/HTML/lectura/documentos/basesreformampio.doc), Consulta 07 de agosto de 2006.

<sup>6</sup> Miguel Alberto Bartolomé, “Movimientos etnopolíticos y autonomías indígenas en México”, *América Indígena*, vol. 3, núm. 1, 1995, p. 375.

una de las condiciones para el reconocimiento de la diversidad institucional es que el municipio se adapte a las afinidades etno-culturales de las comunidades indígenas. De esta forma, una de las soluciones a la demanda de reconocimiento de la *diversidad institucional* podría ser la creación de municipios con base en la libre determinación de las comunidades indígenas, es decir, establecer procesos de remunicipalización.<sup>7</sup>

Para Danièle Dehouve, más allá del simple reconocimiento de la *diversidad institucional*, las transformaciones de la organización interna y de los límites de los municipios mexicanos responden a la apertura del sistema político y al creciente flujo de recursos financieros hacia las regiones marginadas. Desde el punto de vista de Dehouve, por estas razones las comunidades indígenas intervienen en las estructuras locales de toma de decisiones a través de instrumentos de geopolítica, es decir, de la conformación de nuevos territorios y espacios de poder.<sup>8</sup>

El establecimiento de esta nueva relación entre las comunidades indígenas y el sistema político-administrativo mexicano tiene como punto de partida la edificación de un nuevo marco jurídico donde –tal como lo indica la literatura revisada– el municipio pueda ser una alternativa para resarcir las incongruencias e incompatibilidades surgidas de un sistema de delimitación territorial que obstruye el entramado de relaciones entre los grupos indígenas.

No obstante, los obstáculos al reconocimiento de la *diversidad institucional municipal* no se circunscriben a la delimitación de territorios y al cambio de las estructuras de decisión locales, sino que también tienen que ver con un cambio en la relación entre municipios indígenas y no indígenas y su relación con los ámbitos de gobierno superiores. Por esa razón, en la búsqueda de su aspiración de autodeterminación las comunidades

<sup>7</sup> Alicia Barabas, “Reorganización etnopolítica y territorial: caminos oaxaqueños para la autonomía”, en Miguel A. Bartolomé y Alicia M. Barabas (coords.), *Autonomías étnicas y Estados nacionales*, Instituto Nacional de Antropología e Historia y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1998, pp. 347-350.

<sup>8</sup> Danièle Dehouve, *Ensayo de geopolítica indígena. Los municipios tlapanecos*, Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, 2001.

indígenas están incursionando en diversas formas de acción política.

En los diferentes estados con presencia indígena, la *diversidad institucional municipal* ha tenido múltiples expresiones, que van desde la integración de los derechos de los pueblos indígenas en materia municipal –mediante el sistema de usos y costumbres, como son los casos de Oaxaca, Guerrero y Tlaxcala, hasta la existencia de autoridades indígenas “autónomas” sobre la jurisdicción de la figura de municipio constitucionalmente reconocida, como es el caso de Chiapas.

En este marco de lucha por una mayor autonomía, una experiencia de varios municipios de Guerrero resulta otro ejemplo notable de los esfuerzos de las comunidades indígenas para buscar espacios de interlocución y reconocimiento por parte de los gobiernos estatal y federal. Esta experiencia se refiere a la creación del *Consejo Regional de Autoridades Tradicionales Indígenas de la Montaña de Guerrero*, figura institucional mediante la que se busca coordinar los esfuerzos de las autoridades de quince administraciones municipales guerrerenses en materia de procuración de justicia, desarrollo de políticas públicas y participación local.<sup>9</sup>

Cabe señalar que el tema de reconocimiento de la *diversidad institucional municipal* no se inscribe exclusivamente en el estudio de las reformas al artículo 115 constitucional, sino que tiene mucho que ver con el nuevo marco jurídico que se planteó como producto de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, de la reforma constitucional sobre Derechos Indígenas elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) y por el cumplimiento de la obligación contraída por el Estado mexicano en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).<sup>10</sup>

<sup>9</sup> José Joaquín Flores, “Libertad municipal y autonomía: los retos actuales de los municipios indígenas del Estado de Guerrero”, en Miguel Bazdresch y Fausto Díaz (coords.), *El gobierno local del futuro: nuevo diseño del municipio*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, México, 2005, pp. 401-404.

<sup>10</sup> Para ver una pequeña muestra de la enorme cantidad de trabajos académicos elaborados sobre esta temática, consulte: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública: Asuntos indígenas [Actualización: 17 de abril de 2006] en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/); Francisco López Bárcenas, *Legislación y derechos indígenas en México*, CEDRSSA, Cámara de Diputados, México, 2005; Araceli

Sin embargo, para la Escuela Municipalista de Oaxaca, la autonomía y la *diversidad institucional municipal* son los ejes del debate actual detrás del reconocimiento de los sistemas de usos y costumbres, de las iniciativas de coordinación y asociación de las comunidades indígenas, de la necesidad de remunicipalización y del ejercicio de sistemas de justicia mediante marcos normativos tradicionales.<sup>11</sup> Asimismo, para la Escuela Municipalista de Oaxaca, la existencia y reconocimiento legal de la *diversidad institucional municipal* es producto de la falsa visión de que en nuestro país no existe la multiculturalidad.

Jorge González Galván profundiza un poco más en este último aspecto y advierte que la aprobación constitucional de la *diversidad institucional municipal* ha sido un proceso que ha confrontado dos visiones antagónicas del México contemporáneo: una que considera a nuestro país mayoritariamente mestizo-monocultural, y otra que lo considera multicultural. La primera está basada en un proyecto de nación que niega implícitamente la diversidad cultural y que por tener un mayor acceso a los espacios de decisión impulsó en la reforma sobre derechos y cultura indígenas de 2001 una prerrogativa que señaló: “la Nación mexicana es única e indivisible”.<sup>12</sup>

En el mismo sentido, Arturo Warman señala que el reconocimiento de la *diversidad institucional municipal* se centró en la lucha ideológica entre estas dos visiones. Por esa razón, las corrientes doctrinales se impusieron sobre el análisis de las realidades, dejando en suspenso el diálogo y marginando las oportunidades de las comunidades indígenas para obtener el reconocimiento de sus derechos a la libre autodeterminación.<sup>13</sup>

En fechas recientes terminó la LIX Legislatura en la Cámara de Diputados y el tema del reconocimiento de la *diversidad institucional municipal*

Burguete Cal y Mayor (coord.), *México: experiencias de autonomía indígena*, CECADEPI-RAP, México, 1999.

<sup>11</sup> Escuela Municipalista de Oaxaca, “La constitucionalidad del municipio indígena”, en Bazdresch y Díaz, *op. cit.*, pp. 409-420.

<sup>12</sup> Jorge González Galván, “La reforma constitucional en materia indígena”, *Cuestiones constitucionales*, núm. 7, julio-diciembre de 2002, p. 253.

<sup>13</sup> Arturo Warman, *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pp. 277-286.

pal ha quedado pendiente. Por lo que hemos visto en párrafos anteriores, las razones detrás de su postergación son diversas y muy complejas. De hecho, otra especialista en la materia ha señalado que “los derechos de las comunidades indígenas quedaron diluidos en el camino como parte de una estrategia que apostó a la inutilidad de los acuerdos y al desgaste de los actores sociales”.<sup>14</sup>

### *Bases de la elección e integración del ayuntamiento*

El segundo tema de esta sección tiene que ver con la modificación de las bases normativas actuales para la elección e integración de los miembros del ayuntamiento. Este asunto formó parte del paquete de reformas presentado por el diputado Ramón Galindo Noriega en noviembre de 2004 y de las propuestas de los diputados Miguelángel García Domínguez y Tomás Cruz Martínez en marzo de 2005.

Las tres iniciativas estaban dirigidas a cambiar algunas de las disposiciones contenidas en las fracciones I y II del artículo 115 constitucional para promover, entre otras, las siguientes reformas:

- A. Crear la división de poderes en el ámbito municipal en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- B. Precisar las funciones ejecutiva y legislativa del presidente municipal y del ayuntamiento.
- C. Modificar la forma de integración del cabildo mediante la elección de sus miembros a través de distritos municipales y de representación proporcional.
- D. Realizar la elección del presidente municipal de manera independiente a la de los regidores.

Sobre los incisos A y B es necesario señalar que, en la actualidad, la Constitución Política de

<sup>14</sup>Araceli Burguete Cal y Mayor, “Régimen multimunicipal en México: una ruta posible hacia el ejercicio del derecho al autogobierno indígena”, ponencia presentada en el Foro *Política indígena: del reconocimiento de la diferencia al fin de la desigualdad* dentro del ciclo “Legislando la Agenda Social”, Cámara de Diputados, México, 25 de abril de 2006.

los Estados Unidos Mexicanos establece en sus fracciones primera y segunda,

Fracción I: Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Fracción II: Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos, tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.<sup>15</sup>

De la lectura de ambas fracciones es posible identificar que la estructura del municipio mexicano está compuesta por ayuntamiento, que se divide en un órgano ejecutivo unipersonal (presidente municipal) y un órgano deliberativo (cabildo, compuesto por regidores y síndicos). Asimismo, es posible observar en esta lectura que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece una clara *división de poderes* en el ámbito municipal.

Este hecho lo reafirma el diputado Miguelángel García Domínguez al señalar que el órgano de gobierno y administración del municipio es un ente colectivo, el *ayuntamiento*, formado por el presidente municipal, los regidores y los síndicos; y que el órgano legislativo municipal también es el *ayuntamiento*, integrado por los mismos fun-

<sup>15</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente con la última reforma publicada el 07 de abril de 2006. Disponible en [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf), (consulta 22 de agosto de 2006).

cionarios, es decir, por el presidente municipal, los regidores y los síndicos.<sup>16</sup>

De acuerdo con el diputado Miguelángel García Domínguez, esta situación representa “un indudable obstáculo a la modernización del gobierno municipal que inhibe el incremento de su eficiencia y eficacia”.<sup>17</sup> En este sentido, la reforma buscaba atribuirle al presidente municipal exclusivamente la función ejecutiva, asignándole la administración en sentido estricto, es decir, sólo aquellas facultades para gestionar y administrar asuntos públicos.

Por otra parte, al ayuntamiento se le pretendía asignar un rol exclusivamente parlamentario con funciones de representación, legislación y control del ejecutivo. Por último, a los representantes de los poderes ejecutivo y legislativo municipales, en colaboración, les correspondería la facultad de nombrar a los jueces de paz, quienes se harían cargo de la función judicial en el ámbito municipal.

Dentro de las razones señaladas por las Comisiones Unidas de Fortalecimiento del Federalismo y de Puntos Constitucionales para postergar el dictamen de las reformas asociadas a los incisos A y B, se encuentran las dificultades económicas y de organización burocrática que resultarían de la extrapolación de una división de poderes similar a la que ocurre en los ámbitos federal y estatal.

Para estas comisiones dictaminadoras, el municipio, a diferencia de la federación y las entidades federativas, es un ámbito de gobierno con menores recursos, por lo que “no se estima lesivo el que los integrantes del cabildo puedan ejercer funciones que sean materialmente ejecutivas y legislativas”.<sup>18</sup>

La postura de Mauricio Merino acerca de las facultades ejecutivas y legislativas del ayuntamiento parecería ser acorde con las razones anteriormente expuestas. De acuerdo con este autor, en junio de 2005 la Suprema Corte de Justicia de la Nación

(SCJN) aprobó una resolución que dejó en claro que los ayuntamientos cuentan con facultades “cuasilegislativas”, para reglamentar casi todos los aspectos de la vida municipal y organizar la forma en que cumplirán sus atribuciones exclusivas.<sup>19</sup>

De esta manera, la SCJN ha puesto fin a este debate ratificando un sistema de separación de poderes que distingue sólo dos complejos orgánicos que ejercen los poderes legislativo y ejecutivo locales, conformados, respectivamente, por los cabildos municipales, como órganos colegiados que ejercen la función normativa (legislativa) a nivel local; y los presidentes municipales, a quienes corresponden las actividades ejecutivas. Además, la SCJN señaló que también se pueden identificar como parte de la administración municipal a los Jueces de Paz, que se integran en la estructura organizativa administrativa del municipio, aún cuando ejercen funciones jurisdiccionales.

Por otra parte, las reformas contenidas en los incisos *c* y *d* planteaban la necesidad de modificar el primer párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional, particularmente sobre la ordenanza que indica que el municipio sólo puede ser gobernado por un ayuntamiento de *elección popular directa*. En particular, se esperaba con estas reformas tener un sistema alternativo de integración del cabildo mediante la elección de sus miembros a través de *distritos municipales* y de *representación proporcional* y realizar la elección del presidente municipal de manera independiente a la de los regidores.

En otras palabras, la reforma proponía la división del municipio en distritos electorales a fin de que todos los barrios, colonias y poblados del municipio tuvieran una representación equitativa en el ayuntamiento, y cada uno de los habitantes pudiera votar por un regidor o grupo de regidores de su circunscripción, independientemente de los regidores de representación proporcional.

Al respecto, por una reforma de la fracción VIII del artículo 115 constitucional, en 1999 se introdujo el sistema de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos. Gracias a ello muchos partidos incrementaron su representación en el ámbito municipal y sus integrantes

<sup>16</sup> Proyecto de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Miguelángel García-Domínguez, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1637-I, 30 de noviembre de 2004.

<sup>17</sup> *Idem*.

<sup>18</sup> Dictamen de primera lectura de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento del Federalismo, publicado en la *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1995-III, 26 de abril de 2006.

<sup>19</sup> “Nuevo deber municipal”, *El Universal, Sección Opinión* (4 de junio, 2005).



forman parte de los cabildos. Sin embargo, en una primera instancia el marco electoral municipal no restringe la posibilidad de que la elección del total de los miembros del ayuntamiento pueda hacerse respecto de personas de un mismo barrio, colonia o sector, lo que hace que la representación muchas veces no sea equitativa, y que no todas las áreas del municipio están representadas en el ayuntamiento.

En segunda instancia, puede decirse que la elección conjunta del ayuntamiento dificulta que el ciudadano pueda diferenciar las distintas escalas institucionales y sus responsabilidades, lo que se traduce en consecuencias de dispersión, superposición y mutua influencia entre el balance que merece la gestión del presidente municipal y del cabildo. Por otra parte, el sistema electoral municipal actual produce un elemento de “arrastre” de candidatos de una categoría a la otra. El elector sólo conoce al candidato para presidente municipal, ya que los posibles integrantes del cabildo se consignan en listas cerradas, dificultando la facultad del elector de decidir en cada acto conforme a las mejores alternativas que existen para cada caso.

De acuerdo con el diputado Tomás Cruz Martínez, dentro de las ventajas para el electorado si se implementa la modificación del sistema electoral municipal por distritos y se permite la diferenciación entre la elección de presidente municipal y de regidores en la integración del ayuntamiento, podría formarse un cuerpo colegiado en el cual haya una proporción ostensible en cuanto a la representación política y con esto se contribuiría a democratizar la vida de los ayuntamientos.<sup>20</sup>

Algunos investigadores están de acuerdo con esta iniciativa y señalan que entre las reformas al artículo 115 sobresalen como temas fundamentales otorgar la facultad expresa a los municipios en la aprobación de sus formas de gobierno de acuerdo con la *diversidad institucional municipal* y la *modificación de los sistemas electorales* para la integración de los ayuntamientos. Por ejemplo,

<sup>20</sup> Proyecto de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1711-I, 14 de marzo de 2005.

para María del Rosario Quiñónez, en los municipios urbanos y en algunos semiurbanos, sería conveniente que se eligiera a los regidores mediante distritación territorial, y se asumiera esta nueva modalidad en las leyes electorales estatales, correspondiendo a las legislaturas de los estados la precisión de las reglas de la elección de ayuntamientos.<sup>21</sup>

En la lectura del párrafo anterior se advierte que esta autora establece una importante relación entre el reconocimiento de la *diversidad institucional municipal* y la *integración de los ayuntamientos*. En ese sentido, esta investigadora señala que para responder a las diferencias municipales, podría ser viable la coexistencia de dos modelos de integración del ayuntamiento: un modelo con reglas definidas y otro de carácter flexible. El modelo de reglas definidas tendría la configuración actual del ayuntamiento; por otra parte, el modelo flexible permitiría que los municipios amplíen y diversifiquen sus formas de integración del ayuntamiento de acuerdo con sus tradiciones y costumbres.<sup>22</sup>

Asimismo, las reformas contenidas en los incisos *a* y *b* intentaban que los funcionarios, al ser electos en forma separada, tuvieran mayor representatividad para ocupar su cargo, dado que la obtención del mismo no sería consecuencia del “arrastre” de votos. De la misma forma se buscaba que el electorado definiera los cargos en el ayuntamiento de modo más directo y se fomentara mayor competencia electoral, con la posibilidad de que la elección de los funcionarios fuera más reflexiva y estuviera sujeta a las propuestas de los candidatos y no de los partidos políticos.

Sin embargo, las Comisiones Unidas de Fortalecimiento del Federalismo y de Puntos Constitucionales decidieron no incluir favorablemente este par de iniciativas en el dictamen aprobado consi-

<sup>21</sup> María del Rosario Quiñónez Payán, “Acerca de la reforma constitucional”, ponencia presentada en el cuarto congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales (Iglom), *Retos de modernización del municipio mexicano*, Guanajuato, México, 24-26 de noviembre de 2005.

<sup>22</sup> La opinión de esta autora no se circunscribe a la situación de un particular tipo de municipio y señala que en ese sentido es necesario reconocer constitucionalmente a los sistemas de elección de funcionarios municipales que operan en la realidad en algunas entidades federativas, para el caso de municipios indígenas esto ocurre a veces bajo la forma del sistema de usos y costumbres.

derando básicamente dos argumentos, uno económico y otro sociopolítico. Desde una óptica económica, se argumentó que actualmente las elecciones celebradas en un solo acto para presidente municipal y regidores intentan evitar que la separación de los comicios en eventos aislados multiplique excesivamente el gasto público. Por otra parte, desde una óptica sociopolítica, se planteó que el desdoblamiento de las elecciones corría el riesgo de traducirse en el desaliento a la participación electoral y en el agotamiento por parte de los electores.<sup>23</sup>

Por otro lado, también se objetaron como posibles desventajas problemas relacionados con la gobernabilidad, ya que se podría exacerbar la situación actual de que el presidente municipal no tiene garantizado un cabildo conducido por su mismo partido. De esta forma, el rechazo de las iniciativas mencionadas pretende que éste se refleje en una expresión de consenso y una voluntad mayoritaria que permita asegurar condiciones de estabilidad institucional, ya que en estos casos no parece conveniente acudir a otro sistema que, entre otras consecuencias, pueda generar que el ejecutivo municipal no emprenda acciones de gobierno.<sup>24</sup>

## Conclusiones

Al final de este recorrido por las propuestas pendientes de la reforma constitucional federalista aquí consideradas, es necesario señalar que cada una de ellas significó al menos un intento por ofrecer una alternativa de fortalecimiento del federalismo mexicano en un escenario de falta de consenso entre los diversos actores políticos de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados.

Ciertamente, estas iniciativas que quedaron pendientes son de por sí difíciles de acordar para su aprobación, pues son muchos y muy complejos los aspectos que cada una de ellas pretende

modificar. Con todo ello, es posible distinguir, viéndolas en conjunto, que se trata de modelos que pretenden resolver el problema de la distribución de competencias no sólo entre los ámbitos de gobierno, sino en forma muy localizada, al interior del propio gobierno municipal.

Lo anterior se pretendió mediante diversas fórmulas, unas que señalaban lo impostergable del reconocimiento de la *diversidad institucional municipal*, para propiciar el avance gradual de cada uno de los municipios que conforman nuestro país de acuerdo con sus muy particulares contextos. Otras fórmulas apostaban a mejorar la eficiencia gubernamental de los municipios a través de definir las tres funciones clásicas que llevan a cabo los ámbitos estatal y federal: la ejecutiva, la legislativa y la judicial.

Asimismo, se discutió la propuesta de modificación de los sistemas electorales con nuevas formas de integración de los ayuntamientos. Se pretendió incorporar diversas formas de gobierno, de acuerdo con los contextos, necesidades, identidades e intereses de los habitantes de los municipios. En el análisis de las propuestas de reforma aquí discutidas pudimos observar que tenían mucho en común a pesar de que las disposiciones que pretendían modificar apuntaban hacia problemas muy diferenciados entre sí.

En el fondo, estas propuestas para el fortalecimiento del federalismo mexicano tuvieron entre otros propósitos comunes: reconocer la diversidad económica, cultural y social de los municipios de nuestro país y establecer, de acuerdo con esa realidad, un sistema de organización y administración que concordara con ese pluralismo social. En esencia, podemos concluir que en la discusión de las iniciativas federalistas ha sido importante tomar en cuenta esta pluralidad social, ya sea por diferencias en la estructura económica y social, por los contrastes en las tradiciones y costumbres o por diferencias derivadas de su situación geográfica.

<sup>23</sup> Dictamen de primera lectura de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento del Federalismo, publicado en la *Gaceta Parlamentaria* el 26 de abril de 2006.

<sup>24</sup> *Idem*.



# Las propuestas de reforma a la Ley General de Desarrollo Social

SARA MARÍA OCHOA LEÓN

*El tema más frecuente entre las iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Social de la LIX Legislatura son las propuestas de reforma a la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), publicada el 20 de enero de 2004. En el presente artículo se revisan estas iniciativas y se hace un análisis de aquellas que han sido aprobadas por la Cámara de Diputados y turnadas al Senado para continuar con su proceso legislativo, así como de las iniciativas que proponen legislar sobre el uso político-electoral de los programas sociales.*

## Introducción

La creación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) durante la LIX Legislatura representa un avance legislativo de gran importancia en la materia. Esta ley, que fue aprobada de forma unánime por ambas Cámaras del Congreso de la Unión y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 20 de enero de 2004, tiene como eje rector la garantía y defensa de los derechos sociales de la población.

La ley crea una Política Nacional de Desarrollo Social con una visión integral de la política social y un Sistema Nacional de Desarrollo Social que establece la coordinación entre los tres órdenes de gobierno. Se crea, entre otras instancias, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, que establecerá los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza. Asimismo, la ley impone condiciones al gasto social para impedir cambios drásticos que afecten la continuidad de la política social.

Según han manifestado diversos actores políticos involucrados, para la aprobación de esta ley fue necesario un importante esfuerzo de diálogo y acuerdo entre las fuerzas políticas en el Congreso, lo que implicó que diferentes aspectos se hayan expresado en términos generales en la redacción de la ley.<sup>1</sup> Este es un elemento que ayuda a explicar el hecho de que apenas aprobada se empezaran a recibir iniciativas de reforma y de que éstas se convirtieran en el tema más recurrente entre las iniciativas pendientes de dictamen en la Comisión de Desarrollo Social (CDS).<sup>2</sup> El mayor

<sup>1</sup> Comisión de Desarrollo Social, *Ley General de Desarrollo Social*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México.

<sup>2</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Situación actual de la comisión legislativa", en *Desarrollo Social* [Actualización: 16 de junio de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/). Las reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos aparecen como el segundo tema más recurrente en las iniciativas pendientes de dictamen, seguido por las reformas a la Ley de Asistencia Social. Debe considerarse

número de reformas a la ley se refiere a mecanismos para evitar el uso político o electoral de los recursos públicos destinados al gasto social y de los programas sociales, lo que hace suponer que la cercanía de las elecciones federales de julio de 2006 alentó la presentación de iniciativas sobre este tema.

Debido a que la LGDS es una pieza fundamental del marco legal de la política social, es de esperarse que en el futuro las iniciativas referentes al desarrollo social consideren reformas a esta ley. En el presente trabajo se analizan las iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Social de la LIX Legislatura con propuestas de reforma a la LGDS. Por un lado, se revisan las iniciativas que han sido aprobadas por la Cámara de Diputados y turnadas al Senado para continuar con su proceso legislativo y, por el otro, las iniciativas relacionadas con el uso político-electoral de los programas sociales. Estas iniciativas configuran el contexto en el que inician las actividades de la LX Legislatura.

## Reformas a la Ley General de Desarrollo Social

Hasta agosto de 2006 la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados recibió 18 iniciativas de reforma a la LGDS, 5 de ellas fueron aprobadas y enviadas al Senado, mientras que 13 continúan pendientes de dictamen (véase Cuadro 1).<sup>3</sup> Como se mencionó, un tema recurrente en estas iniciativas es la necesidad de establecer mecanismos para evitar el mal uso de los recursos públicos destinados al área social, particularmente su utilización con fines políticos o electorales por parte de partidos políticos y dependencias de los distintos órdenes de gobierno. Las iniciativas restantes tratan sobre temas diversos, como la publicación oportuna de las reglas de operación de los programas sociales y las acciones para erradicar la desnutrición infantil, entre otras. En el Cuadro 2 se presentan las iniciativas aprobadas en la Cámara de Diputados y turnadas al Senado, tres de las cuales se detallan en las siguientes líneas. Se dejan para un apartado posterior las iniciativas sobre el uso de recursos y programas sociales.

<sup>3</sup> Con datos de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados (consulta: 18 de agosto de 2006). Consideramos como pendientes las iniciativas que no han sido votadas en el Pleno de la Cámara de Diputados, aunque la mayoría de las iniciativas ya han sido dictaminadas por la Comisión de Desarrollo Social. Comisión de Desarrollo Social, LIX Legislatura, *VI Informe Semestral de Labores*, marzo-agosto de 2006.

también que muchos de los temas relacionados con el desarrollo social se atienden en las comisiones específicas, tal es el caso de la vivienda, educación y salud, entre otros.

**Cuadro 1**  
**Iniciativas pendientes en la Comisión de Desarrollo Social de la LIX Legislatura**  
**relacionadas con la Ley General de Desarrollo Social**

<i>Contenido</i>	<i>Proponente</i>	<i>Legislación afectada</i>
Prohíbe utilizar los programas sociales y desviar recursos con fines político-electorales.	Dip. Quintín Vázquez García, PRI	LGDS
Para que el uso electoral o partidista de programas sociales sea tipificado como delito.	Dip. Clara Marina Brugada Molina, PRD	LGDS Código Penal Federal
Publicación oportuna de las reglas de operación de los programas sociales.	Dip. Clara Marina Brugada Molina, PRD	LGDS
Incluir en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el carácter reservado del padrón de beneficiarios de programas sociales y las sanciones por incumplimiento.	Dip. Quintín Vázquez García, PRI	LGDS Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
Crear una Comisión Consultiva de Protección y de Gestión a los Usuarios de Energía Eléctrica y Consumidores de Productos Derivados de los Hidrocarburos.	Dip. Jorge Castillo Cabrera, PRI	LGDS
Acciones para erradicar la desnutrición infantil y el bajo rendimiento escolar en el medio rural.	Dip. Enrique Guerrero Santana, PRI	LGDS
Incluir el principio de subsidiaridad en el texto de la Ley General de Desarrollo Social.	Dip. Jesús Nader Nasrallah, PAN	LGDS
Para que los programas y las acciones de desarrollo social se apliquen preferentemente a las personas, las familias y los grupos sociales que al mismo tiempo padezcan la condición de pobreza y la condición de discapacidad.	Dip. Juan Fernando Perdomo Bueno, Convergencia	LGDS
Para que la política de desarrollo social esté en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo. Para integrar a la Secretaría de la Función Pública en la Comisión Nacional de Desarrollo Social.	Dip. Claudia Delgadillo González, PRI	LGDS
Precisar lo que se entiende por gasto social.	Dip. Armando Leyson Castro, PRI	LGDS
Para que la creación del Fondo de Contingencia Social sea obligatoria y para que la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Desarrollo Social, participe en la implementación del Fondo Social en lo que se refiere a la aprobación del uso y destino de los recursos.	Dip. Fernando Alberto García Cuevas, PRI	LGDS
Para que las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza sean entregadas a las autoridades municipales para los efectos de planeación y programación de acciones en cada uno de los programas de desarrollo social.	Dip. Sergio Chávez Dávalos, PRI	LGDS
Para incluir a la familia en situación de vulnerabilidad como un sujeto de derecho a recibir los apoyos necesarios que contribuyan a disminuir sus desventajas. Para señalar expresamente que son prioritarios y de interés público los programas dirigidos a las familias en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad.	Dips. Maki Esther Ortiz Domínguez y Celia Leticia Montes de Oca y Cabrera, PAN	LGDS

Fuente: *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados.

La iniciativa del diputado Gelacio Montiel Fuentes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) propone incluir en la ley un capítulo sobre el derecho de audiencia de los beneficiarios de los programas sociales ante la propia autoridad encargada de operar el programa social sobre el cual se tenga una inconformidad, con la intención de mejorar los procesos administrativos que permitan garantizar el cumplimiento de los derechos sociales plasmados en la LGDS. El objetivo es hacer el trámite más accesible para los afectados en términos de tiempo y recursos económicos, evitando llegar a las instancias legales, salvo si el demandante lo considera conveniente. La dependencia tendrá la obligación de resolver el trámite en un plazo no mayor de treinta días y deberá informar sobre los casos recibidos y su resolución a la Comisión Nacional de Desarrollo Social y al Consejo Consultivo de Desarrollo Social para efectos de evaluación.

El diputado Montiel Fuentes señala las diferencias entre el recurso de inconformidad propuesto

para solventar asuntos administrativos, y la denuncia popular establecida en los artículos 67 y 68 de la LGDS. En el dictamen a la iniciativa se hicieron algunas modificaciones, entre ellas, el capítulo añadido se titula “Recurso de Inconformidad” y se amplía el plazo de respuesta de las autoridades a cuarenta y cinco días.

El diputado Elpidio Concha Arellano del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), presentó una iniciativa para reformar el artículo 26 de la LGDS concerniente a las reglas de operación de los programas de desarrollo social. La iniciativa propone que la publicación de las reglas de operación tenga lugar en el mes de enero de cada año y las modificaciones pertinentes durante el mes de febrero. Asimismo, se añade un párrafo a este artículo en el que se precisan los criterios que deberán considerarse para su elaboración, por ejemplo, transparencia en la aplicación de recursos públicos, simplificación de trámites y procedimientos, y el establecimiento de mecanismos de divulgación.

**Cuadro 2**  
Iniciativas aprobadas en la Cámara de Diputados en relación con la Ley General de Desarrollo Social y pendientes de dictamen en el Senado

<i>Contenido</i>	<i>Leyes afectadas</i>	<i>Procedencia</i>	<i>Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria</i>	<i>Fecha de aprobación en la Cámara de Diputados</i>
Garantiza los derechos de los beneficiarios de los programas sociales, facilita trámites de inconformidad y el derecho de audiencia.	LGDS	Dip. Gelacio Montiel Fuentes, PRD	10 de mayo de 2005	27 de septiembre de 2005
Establece la limitación en el uso y la sanción legal por utilizar recursos públicos del desarrollo social como instrumentos de captación de votos o de apoyo político-electoral.	LGDS	Dips. Beatriz Zavala Peniche, María Guadalupe Suárez Ponce y Armando Rangel Hernández, PAN	29 de septiembre de 2004	27 de septiembre de 2005
Ordena la oportuna publicación en el DOF de las reglas de operación de programas de desarrollo social.	LGDS	Dip. Elpidio Concha Arellano, PRI	9 de diciembre de 2004	12 de septiembre de 2005
Prohíbe el uso de propaganda impresa a favor de algún candidato o partido político que sea financiada con recursos de los programas sociales.	LGDS	Dip. Jorge Leonel Sandoval Figueroa, PRI	11 de enero de 2006	16 de febrero de 2006
Incluir en la Ley General de Desarrollo Social a la vivienda como un mecanismo de superación de la pobreza.				
Busca fortalecer la economía local de pueblos y comunidades indígenas.	LGDS	Dip. Evangelina Pérez Zaragoza, PAN	13 de septiembre de 2005	16 de febrero de 2006

Fuente: *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados.

La iniciativa señala que, actualmente, los aspectos relativos a las reglas de operación se incluyen en el Presupuesto de Egresos (PEF), sin embargo, en la ley sólo se hace una referencia muy breve. El diputado Concha Arellano considera que el lugar adecuado para incluir lo concerniente a las reglas de operación es la LGDS o su reglamento y no el Presupuesto de Egresos, el cual está sujeto a negociación anual entre partidos y puede modificarse según los criterios del Ejecutivo. El diputado promovente considera que su propuesta es de carácter general y que deberá avanzarse hacia una reforma de mayor amplitud. En el dictamen aprobado se estableció que la publicación deberá ser efectuada a más tardar el 28 de febrero de cada año y no se incluyó la parte referente a los criterios de elaboración de las reglas de operación por considerarse redundante.

En este sentido, debe señalarse que la diputada Clara Brugada presentó una iniciativa que propone diversas reformas a la LGDS referentes a la elaboración y publicación de las reglas de operación. La iniciativa considera que el marco de referencia de las reglas de operación debe ser una ley emitida por el Congreso de la Unión, en particular la LGDS. Así, se propone modificar la ley para señalar que todos los programas sociales estarán sujetos a reglas de operación, las cuales se encontrarán vigentes mientras no se publiquen modificaciones a las mismas. En caso de que existan modificaciones o bien que se creen nuevos programas sociales, las reglas de operación deberán publicarse a más tardar el 28 de febrero de cada año. Se establece también que el gobierno federal deberá considerar la opinión de la Comisión Nacional de Desarrollo Social en la elaboración de las reglas de operación de los programas sociales.<sup>4</sup>

En la tercera de las iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados la diputada Evangelina Pérez Zaragoza del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) propone fomentar el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas mediante la acción coordinada de los gobiernos municipales, los gobiernos de las entidades federativas y el gobierno federal, con la participa-

<sup>4</sup> La iniciativa fue publicada en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados el 15 de agosto de 2005.

ción de los pueblos y comunidades indígenas. Entre las propuestas se encuentran: el fortalecimiento de la economía local mediante el financiamiento de proyectos productivos; la organización, capacitación y asistencia técnica de los indígenas así como la introducción de tecnología; el otorgamiento de estímulos a la inversión pública y privada orientada a esos fines; la difusión de las reglas de operación y los manuales en las diferentes lenguas indígenas; la prioridad en la asignación de subsidios o programas alimentarios y programas para mejorar la situación nutricional y la obligación de los municipios de repartir los recursos presupuestales de forma equitativa. Debe señalarse que en el dictamen aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados se omitieron estas últimas dos disposiciones.

#### *Iniciativas pendientes respecto al uso del gasto social*

En 1993 el título 24 del Código Penal Federal codificó los delitos electorales y un año después se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).<sup>5</sup> Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, promulgada el 13 de marzo de 2002, establece las responsabilidades de los servidores públicos y las sanciones por faltas administrativas, entre ellas, el mal uso de los recursos públicos. Tanto el Código Penal Federal como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas se refieren de manera general al uso de los recursos y programas, aunque no se hace referencia explícita a los recursos y programas sociales.

El 4 de diciembre de 2000 se creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (CITCC) con el objetivo de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el go-

<sup>5</sup> Algunas de las conductas penalizadas en el artículo 407 del Código Penal Federal son condicionar la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, a la emisión del sufragio a favor de determinado candidato o partido, o bien, destinar fondos, bienes o servicios a su disposición al apoyo de un candidato o partido.

bierno federal. En el 2006 se creó el programa de *Blindaje Electoral*, a cargo de la CITCC y la FEPADE, el cual prevé acciones de vigilancia, control y transparencia sobre los recursos públicos y las acciones de los funcionarios públicos para garantizar el derecho de la ciudadanía a ejercer su voto.<sup>6</sup>

Desde el 2001 la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), colabora con la FEPADE en la implementación de programas y acciones para prevenir los delitos electorales mediante la divulgación e impartición de cursos de capacitación a los servidores públicos de la Sedesol, a distintas organizaciones sociales y a la ciudadanía en general, como beneficiarias de los programas sociales, así como para atender las denuncias sobre delitos electorales.

Entre las acciones emprendidas se encuentran la instalación de Mesas de la Transparencia para permitir la recepción de quejas y denuncias, y la organización de Jornadas por la Legalidad y la Transparencia que incluyen acciones como la reprogramación en la entrega de apoyos y el resguardo del parque vehicular institucional en coyunturas electorales, la creación de comités comunitarios y la promoción de la cultura de la controloría social.

El Consejo Consultivo de Desarrollo Social solicitó la investigación "Monitoreo de Programas Sociales en Contextos Electorales" con la participación del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Fundar Centro de Análisis e Investigación y de investiga-

dores del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, de Berumen y Asociados y de Probabilística.<sup>7</sup> Con base en este estudio, el Consejo Consultivo de Desarrollo Social hizo una serie de recomendaciones a la Sedesol para reducir el riesgo de que los programas sociales sean usados con fines político-electorales tanto a nivel federal como local.

Por su parte, el 15 de diciembre de 2005 los integrantes de la Comisión Nacional de Desarrollo Social acordaron un "Pronunciamiento por la Legalidad y la Transparencia a efecto de evitar el uso indebido de los programas y recursos públicos destinados al desarrollo social durante la campaña electoral del año 2006", el cual comprende 13 compromisos por la legalidad y la transparencia.

Por otro lado, la Secretaría de Desarrollo Social firmó un convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para vigilar que los programas sociales no se utilizaran para apoyar a ningún partido o candidato durante el proceso electoral. El Proyecto "Protección de Programas Sociales Federales en el Contexto de las Elecciones de Julio de 2006" se firmó el 23 de noviembre de 2005.

No obstante, a raíz de la contienda presidencial de 2006, un número importante de actores, entre éstos partidos políticos, gobernadores y organizaciones no gubernamentales, denunciaron el uso electoral de los recursos públicos destinados al gasto social, ya sea usando los recursos para orientar el voto a favor o en contra de algún candidato, o bien condicionando la entrega de los apoyos al voto por determinado partido o al abandono de la actividad partidista a favor de algún partido.<sup>8</sup>

Estas denuncias, que deben ser investigadas y, en su caso, aplicar las sanciones correspondientes, han abonado a la percepción de una contienda inequitativa, lo cual, ante resultados electorales tan cerrados, se convierten en un elemento

<sup>6</sup> En la presentación del programa de Blindaje Electoral, el Secretario Ejecutivo de la CITCC Octavio Díaz García de León señaló que 206 instituciones se comprometieron a llevar a cabo acciones en sus programas de Blindaje Electoral. De las 1 392 acciones consideradas, 96 estaban destinadas a prevenir el manejo inadecuado de los programas sociales. Comunicado de prensa No. 030/2006, México, D.F., a 6 de abril de 2006. <http://www.blindaje electoral.gob.mx/>. (Consulta: 22 de agosto de 2006).

Otra de las acciones en la materia es el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República, los gobernadores de los estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los presidentes municipales, los jefes delegacionales en el Distrito Federal y el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal de 2006.

También se difundió el documento "ABC de los Servidores Públicos con Relación a las Elecciones" con información referente a faltas administrativas y delitos electorales para su prevención en el desempeño de las funciones de los servidores públicos.

<sup>7</sup> El documento está disponible en: [http://www.sedesol.gob.mx/index/Informe\\_monitoreo\\_programas\\_sociales\\_2006.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/index/Informe_monitoreo_programas_sociales_2006.pdf). (Consulta: 22 de agosto de 2006)

<sup>8</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Temas en la Agenda Nacional", en *Desarrollo Social* [Actualización: 16 de junio de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/).



adicional de presión. Por otro lado, cada ciudadano tiene derecho a recibir apoyo gubernamental de acuerdo con sus necesidades y no como una concesión condicionada a la adhesión política o al apoyo electoral. Por tales razones, se hace necesaria la existencia de una normatividad clara para evitar el uso político o electoral de los recursos sociales y el establecimiento de las formas de denuncia y sanciones correspondientes.

La Cámara de Diputados aprobó dos iniciativas relacionadas con el uso del gasto social y los programas sociales. Las minutas fueron turnadas al Senado de la República, sin embargo, no se logró su aprobación antes de los comicios de 2006. La primera de estas iniciativas, presentada por el diputado Jorge Leonel Sandoval Figueroa del grupo parlamentario del PRI y aprobada el 27 de septiembre de 2005, propone dos reformas: 1. Incluir a la vivienda entre las vertientes de la Política Nacional de Desarrollo Social, 2. Señalar explícitamente en el artículo 28 que la no inclusión de la leyenda contenida en ese mismo artículo será motivo de denuncia popular, la cual se establece en el artículo 67 de la LGDS.<sup>9</sup> Lo anterior para evitar la confusión respecto al origen de los recursos de los programas sociales, sobre todo en tiempos electorales. Sin embargo, en el dictamen aprobado se aceptó únicamente la primera propuesta y la segunda se rechazó por considerarse redundante en relación con el artículo 67 sobre la denuncia popular.

En este sentido, debe recordarse que una de las controversias de la Cámara de Diputados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue debido a la no inclusión de esta leyenda en los anuncios presidenciales. El 24 de febrero de 2006 la SCJN aceptó la controversia y ordenó la suspensión de los “spots” que no incluyeran dicha leyenda y aquellos en los que apareciera la imagen del presidente Vicente Fox. La suspensión estará vigente hasta que la SCJN dicte la resolución correspondiente.

La iniciativa de los diputados Beatriz Zavala Peniche, María Guadalupe Suárez Ponce y Arman-

<sup>9</sup> La leyenda del artículo 28 de la LGDS dice: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social”.

do Rangel Hernández, del grupo parlamentario del PAN, aprobada el 16 de febrero de 2006, propone añadir un Título Sexto “De las Sanciones e Infracciones”, para señalar las sanciones e infracciones que deberán aplicarse a quienes utilicen recursos públicos destinados al gasto social como instrumentos de captación de votos o de apoyo político-electoral, ya sean ciudadanos, servidores públicos u organizaciones civiles.

La Secretaría de Desarrollo Social podrá apercibir, amonestar o en su caso suspender o remover de su cargo a los servidores públicos que hagan mal uso de los recursos públicos. La Secretaría deberá hacer la denuncia correspondiente ante la Secretaría de la Función Pública. Así también, las organizaciones civiles que ejerzan recursos públicos o tengan bajo su responsabilidad la operación de los programas sociales, serán sancionadas en términos de lo que establece el capítulo sexto de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. La iniciativa fue aprobada por la Cámara de Diputados sin modificaciones sustantivas.

Por otro lado, entre las iniciativas pendientes de dictamen definitivo en la Cámara de Diputados se encuentran dos relacionadas con la iniciativa anterior. La primera de ellas, presentada por la diputada Clara Marina Brugada Molina del grupo parlamentario del PRD, propone adicionar un Título Sexto “De las Infracciones y Sanciones” a la LGDS, en el que se establezcan las responsabilidades administrativas y las sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos que utilicen los padrones, fondos presupuestales o recursos humanos y materiales de los programas sociales o que realicen actividades que impliquen proselitismo político a favor o en contra de algún candidato o partido político. La iniciativa propone un listado de situaciones cuyo incumplimiento dará lugar a responsabilidades administrativas y, en su caso, penales o civiles.<sup>10</sup> Por otro lado, propone reformar el Código Penal Federal para que el uso de padrones de beneficiarios de los

<sup>10</sup> En términos del Título Cuarto de la Constitución, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas y de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Procedimientos Administrativos y las leyes estatales de responsabilidades de los servidores públicos.



programas sociales con fines partidistas sea considerado como delito electoral, sujeto a la pena correspondiente.

Por su parte, la iniciativa del diputado Quintín Vázquez García del grupo parlamentario del PRI, adiciona un Título Sexto “Responsabilidades y Sanciones” donde se establecen las causas de responsabilidad administrativa relacionadas con el mal uso de la información a que tienen acceso los funcionarios públicos. Asimismo, propone reformas y adiciones a la LGDS y a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Ley de Transparencia) con la finalidad de proteger la confidencialidad del Padrón Único de Beneficiarios de Programas Sociales. Así, se añade una fracción al artículo 1 de la LGDS en la que se agrega como objeto de la ley la garantía de la secrecía y la confidencialidad de esta información y se reforma la Ley de Transparencia para añadir su confidencialidad. Ambas iniciativas serán dictaminadas de manera conjunta con las comisiones de Justicia y Derechos Humanos y de Gobernación, respectivamente.

Se encuentra también pendiente de dictamen una segunda iniciativa del diputado Quintín Vázquez García con el propósito de prohibir el uso de recursos federales para el aprovechamiento personal, de grupos o para proselitismo político.

La iniciativa propone añadir un párrafo al artículo 2 de la LGDS estableciendo:

Queda estrictamente prohibido el uso de los recursos federales para el aprovechamiento personal o de grupo, así como para que en los documentos, folletos, libros y elementos impresos aparezcan referencias personales, fotografías, logos o signos que sirvan para la promoción personal.

### **Comentarios finales**

De la revisión anterior se encuentra que las iniciativas presentadas en relación con la Ley General de Desarrollo Social no se han concretado en reformas de ley. El escenario pre-electoral de las elecciones federales en el 2006 pone de manifiesto la necesidad de establecer reglas claras de conducta respecto al uso de los recursos y programas sociales y de sancionar a quienes las incumplan. Sin duda, en las iniciativas revisadas existen elementos valiosos para avanzar en este sentido. Corresponderá a la LX Legislatura hacer la valoración correspondiente de estas iniciativas y de las que sean presentadas, con la finalidad de promulgar leyes que garanticen los derechos sociales de toda la población.

# El debate legislativo en torno a la Ley de Ahorro y Crédito Popular

MARIO MENDOZA ARELLANO

*El presente artículo aborda los diversos cambios que ha sufrido la Ley de Ahorro y Crédito Popular generados en el Congreso como resultado de la interpretación que los diversos grupos parlamentarios han hecho sobre los resultados de la aplicación de la referida ley. También se mencionan las posturas de algunos de los actores sociales y gubernamentales sobre la evolución del sector de ahorro y crédito popular y de la legislación vigente, la cual a cinco años continúa siendo parte de la discusión del sector de ahorro y crédito popular en México.*

## Objetivo

El presente artículo pretende acercar al lector al proceso en el cual se encuentra actualmente la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), aprobada por la Cámara de Diputados en junio del 2001, y cuyo objetivo es regular al sector de ahorro y crédito popular (SACP) en México. Esta ley ha sido objeto de diversas iniciativas derivadas de la necesidad de adecuarla a la realidad que viven cientos de organismos de ahorro y crédito popular, ya que su aprobación motivó una discusión al interior del sector por los requisitos solicitados para ser reconocidos legalmente como entidades de ahorro y crédito popular.

Por ello, este artículo describe en la primera parte un panorama general del SACP en torno a la ley, y en la segunda analiza los cambios que ha sufrido la norma y cuáles son los más importantes.

## Introducción

El 4 de junio de 2001, la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), como resultado de un intenso proceso de regulación y debate sobre este sector. Esta ley tuvo su origen en iniciativas presentadas en anteriores legislaturas, donde se abordaron las necesidades de un sector que tiene recientemente una mayor relevancia para los usuarios de servicios financieros, cuyo acceso a la banca comercial es difícil por diversos motivos.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La ley actual tuvo como antecedentes la iniciativa presentada en abril de 1999 por diputados de distintos grupos parlamentarios con el nombre de Ley de los Organismos Financieros del Sector Social de la Economía; una iniciativa presentada por diputados del Congreso de Querétaro sobre Reformas a la ley General de Sociedades Cooperativas, otra iniciativa presentada en marzo de 2000 por la diputada Angelina Muñoz Fernández del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que pretendía modifi-

Después de su aprobación, la ley ha sufrido diversas modificaciones para adaptarla a un serie de condiciones que han provocado una discusión desde diversos enfoques por los sectores involucrados. Tal es el caso del diputado Francisco Javier Saucedo Pérez del Partido de la Revolución Democrática (PRD), presidente de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social de la Cámara de Diputados, quien afirmó que es necesaria una reforma de fondo que reconozca las necesidades reales del sector sin beneficiar la monopolización del mismo con una ley restrictiva y que no fomenta a las organizaciones de ahorro y crédito popular.<sup>2</sup>

Es por ello que dentro del trabajo legislativo de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social, las iniciativas presentadas por los diversos grupos parlamentarios durante la LIX Legislatura en torno a la LACP, buscan reconocer

---

car la Ley General de Sociedades Cooperativas y la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito y, por último, otras dos iniciativas, una presentada por el PRI en octubre de 2000, llamada Ley de Ahorro y Crédito Popular, que pretendía derogar y reformar diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, y otra presentada por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), llamada Ley de Ahorro y Crédito Popular y del Instituto de Fomento Social para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, que buscó reformar y derogar diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

<sup>2</sup> Cámara de Diputados, *Versión estenográfica del debate de la 4ª reforma a la LACP*, 31 de marzo de 2005.

esa heterogeneidad de los organismos integrantes y de las condiciones económicas regionales que inciden en el desarrollo e importancia de las cooperativas de ahorro y crédito, uniones de crédito, cajas de ahorro y sociedades financieras populares.

Por otro lado, los responsables de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), institución encargada de autorizar la operación de las entidades de ahorro y crédito popular y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), han advertido sobre la necesidad de mantener el actual esquema jurídico que busca consolidar al sistema de ahorro y crédito popular y evitar el riesgo de permitir la operación de otras entidades con regulaciones diferentes.<sup>3</sup> Esta afirmación es coincidente con las posturas de las doce federaciones autorizadas hasta julio de 2006 por la CNBV, donde se ubican, entre otras, la Federación de Cajas Populares Alianza, la más importante del centro del país y con más de 120 mil socios y la Federación Nacional de Cooperativas Financieras, integrante del Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular (Comacrep).

Otras entidades y organismos de ahorro y crédito popular han defendido también sus posiciones, manifestando en diversos foros y medios de

---

<sup>3</sup> *El Financiero* en línea, [www.elfinanciero.com.mx](http://www.elfinanciero.com.mx) (consultado en mayo de 2006).

comunicación que la ley no responde a las necesidades de miles de usuarios en diversas regiones del país, donde el único mecanismo de acceso a los servicios de ahorro y crédito son proporcionados por ellos, a pesar de sus limitaciones administrativas y técnicas.

Una de ellas es la Alianza Cooperativa Nacional (Alcona), organismo que agrupa a 151 cooperativas de ahorro y crédito, cuya propuesta acoge una legislación diferenciada para las cooperativas populares, la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC), y otra para cooperativas financieras, la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Esta postura es coincidente con la del diputado Saucedo Pérez.<sup>4</sup>

Por último, es determinante subrayar que el proceso de incorporación de las entidades debe finalizar en 2008, tal como se plantea en la ley, de ahí la urgencia de las organizaciones no autorizadas de encontrar los mecanismos para obtener la autorización con condiciones más accesibles o de impulsar una regulación paralela a las entidades autorizadas por la CNBV, ya que quienes no hayan recibido el permiso respectivo serán liquidadas y disueltas.

## La evolución de la ley

La Ley de Ahorro y Crédito Popular ha tenido cinco modificaciones, sobresaliendo la de los artículos que regulan los plazos para obtener la autorización de la CNBV y operar como entidad de ahorro y crédito popular; así como en sus procedimientos administrativos, contables y de vigilancia por parte de la misma Comisión, y en el uso exclusivo de la terminología que identifica al organismo autorizado. Estas reformas pretendieron elevar los estándares de servicio, calidad y especialmente de viabilidad financiera.

A cinco años de haberse iniciado la vigencia de la ley, la CNBV ha autorizado a doce federaciones y once entidades que operan bajo este marco jurídico, según los datos reportados por la CNBV en su página de internet.<sup>5</sup> En este contexto, se

<sup>4</sup> *El Financiero*, "Cooperativas de ahorro denuncian hostilidades", 2 de marzo de 2006, p. 8.

<sup>5</sup> En [www.cnbv.gob.mx](http://www.cnbv.gob.mx) (consultado en agosto de 2006).

encuentran en prórroga condicionada 377 sociedades que buscan la autorización de la CNBV, que, a decir de Aarón Silva Nava, Director General Adjunto del Bansefi, representan más del 90 por ciento del total de socios y de activos del sector, es decir, más de 3.2 millones de socios y cerca de 40 mil millones de pesos en activos.<sup>6</sup>

Las sociedades en prórroga condicionada son aquellas que habiendo realizado un acuerdo de asamblea y siguiendo un plan de trabajo, fueron evaluadas por la federación a la cual están afiliadas y por consultores que las han asesorado en su transformación para cumplir con la ley.

Las sociedades autorizadas y que integran a las federaciones, cumplieron los requisitos para operar como entidad de ahorro y crédito, como fue la obtención de un dictamen favorable de una federación o de la Comisión Nacional Bancaria; un programa general de operaciones; un proyecto de estatutos o bases constitutivas; la relación de socios fundadores solventes económica y moralmente; aceptar la supervisión de una federación, y sobre todo, tener condiciones financieras favorables.

## La reforma del 2003

Una de las primeras reformas fue la realizada el 27 de enero de 2003, en la que se contempló la ampliación del plazo para obtener la autorización de la Comisión Nacional Bancaria que permite la operación como entidad de ahorro y crédito popular. También precisó el tipo de figura jurídica que está considerada para ser objeto de la aplicación de la ley.<sup>7</sup> Otro elemento de la reforma fue el uso de la terminología que debe emplearse para identificar a las entidades autorizadas por la

<sup>6</sup> Aarón Silva Nava, Director General Adjunto del Bansefi, *Situación actual del sector de ahorro y crédito popular frente a la Ley de Ahorro y Crédito Popular*, ponencia presentada en el Foro "Fomento cooperativo: alternativas para una economía solidaria", organizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, marzo de 2006.

<sup>7</sup> Artículo 4 Bis, "...cuyas características principales son no tener más de 250 socios o integrantes y activos no mayores a 1.3 millones de pesos aproximadamente, sin embargo, sí deben de registrarse con alguna Federación de su elección para un seguimiento trimestral y precisar claramente en toda documentación oficial, que no son Entidades de Ahorro y Crédito Popular..."

Comisión, a excepción de las cajas de ahorro que menciona la legislación laboral.<sup>8</sup> Asimismo, se reformaron diversos procedimientos administrativos y de operación. Como ejemplo, se aprobó la posibilidad de hacer operaciones con el público en general, siempre y cuando sean aceptados como socios, situación no contemplada en la normatividad, con lo que se propició que creciera el número de integrantes de las sociedades.

En el mismo sentido, se reformaron los procedimientos de venta de acciones de los socios, la integración a las confederaciones de consejeros independientes, y la aportación obligatoria de las entidades afiliadas y no afiliadas en el fondo de protección por un plazo mínimo de dos años para tener derecho al beneficio del mismo en caso de alguna contingencia.<sup>9</sup>

Un punto fundamental sobre la operación de las entidades, federaciones y confederaciones, fue la adición de dos fracciones al artículo 130 dentro del capítulo de Sanciones y Penas Convencionales, para prevenir al contralor normativo y al consejero independiente de las sanciones a las que se sujetarían en caso de no cumplir con su función, y a los organismos de integración las sanciones por incumplimiento en el procedimiento para el uso del fondo de protección.

Finalmente, los artículos transitorios son un aspecto que es importante subrayar, ya que en ellos se precisan los plazos en que debió de entrar en vigor la restricción sobre las sociedades no autorizadas para seguir operando, contempladas en la LACP.

Para los mismos fines, y ante la obligatoriedad de registrarse durante los seis meses de entrada en vigor, la reforma aplazó a dos años el procedimiento regulado en el artículo segundo transitorio del decreto de 2001. En el mismo sentido, el plazo para las sociedades de ahorro y préstamo (SAP), las uniones de crédito, las cooperativas de ahorro y préstamo y las cooperativas que cuentan con sección sobre la misma actividad constituidas antes de la entrada en vigor de la ley, era de dos años para solicitar su autorización a la CNBV, el cual fue aplazado a cuatro años.

En relación con los organismos de integración, se modificó el plazo de dos a tres años para conformarse como federaciones y confederaciones, y de dos a cuatro para manejar el fondo de protección de sus entidades. De igual forma, cambió el plazo para emitir la reglamentación y las disposiciones de carácter general de la ley, que pasó de seis meses a cuatro años.

En síntesis, las modificaciones más apremiantes se dieron primero en el cambio de los plazos que debían cubrirse para tener el derecho de operar como entidad autorizada del SACF. Segundo, se reguló la no obligatoriedad a la aprobación para las sociedades y asociaciones civiles cuya captación de recursos sólo se distribuya entre sus socios.

#### *La reforma del 2004*

Esta segunda reforma a la ley en dos artículos, precisó los mecanismos bajo los cuales las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, y las sociedades financieras populares, deberían entregar a la Secretaría de Hacienda, en caso de requerirlo, toda la información necesaria respecto a los posibles clientes y socios de las mismas para evitar las operaciones con recursos de procedencia ilícita; y subrayar la necesidad de hacer del conocimiento de los socios y clientes de las mismas, el estatus de organismo no incluido por algún fondo de protección de cualquier entidad.

#### *La primera reforma del 2005*

El 27 de mayo se publicó una tercera reforma a la LACP que nuevamente amplió el plazo para que las sociedades y asociaciones civiles que hubieran solicitado su registro ante la CNBV tuvieran seis meses más para cumplir los requisitos, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2005. Sin embargo, en los artículos transitorios del decreto se prevé que las sociedades o asociaciones que se sometieran a una serie de medidas para obtener la autorización y no la hubieran obtenido a finales de ese año, pudieran seguir operando hasta el 31 de diciembre de 2008, fecha límite para ob-

<sup>8</sup> Artículo 6 de la LACP.

<sup>9</sup> Artículo 65 Bis de la LACP, reforma del 27 de enero de 2003, *Diario Oficial de la Federación*.

tener la autorización de la Comisión. Para esta autorización, la reforma precisó el procedimiento y los plazos que los interesados y la autoridad deberían de cumplir para la resolución.<sup>10</sup>

La reforma implementó una función que empezaron a desarrollar las sociedades y asociaciones que se sometieron al procedimiento para su posible autorización en la distribución de productos y servicios de programas gubernamentales como Oportunidades y Procampo.<sup>11</sup>

El Esquema 1 muestra la distribución de los recursos de los programas gubernamentales antes referidos, por medio del Bansefi a través de algunas federaciones y de sus propias sucursales para hacerlos llegar a las comunidades y que fue aprobado en la reforma del 27 de mayo de 2005.

### *La segunda reforma de 2005*

En junio de 2005 se publicó una reforma al artículo 46 de la LACP, en donde se reguló la participación de los tenedores de acciones de una sociedad financiera popular (SFP), para acceder a los diversos servicios de la misma. Es decir, la persona física que tuviera más del uno por ciento de acciones de una SFP no podía acceder a créditos, pero sí a las demás operaciones o servicios; y la persona moral con más del cinco por ciento de acciones y más de cincuenta socios, podría acceder a créditos, siempre que el consejo de administración lo aprobara por las dos terceras partes.

En el 2003 se amplió la tenencia de acciones de las personas morales a diez por ciento, y en esta reforma del 2005 se amplió a dos por ciento la tenencia de acciones para las personas físicas.

<sup>10</sup> Estos requisitos se sustentaron en el compromiso de la asamblea general de socios para afiliarse a una federación autorizada por la comisión, para que le proporcione asesoría técnica, legal, financiera, de capacitación y seguimiento. Asimismo se haya sometido a la clasificación que tanto el consultor como la federación le otorguen en un nivel de "A" a "C", dependiendo de su estabilidad financiera, en el entendido que "A" representa la mayor calificación y oportunidad de obtener la autorización por parte de la Comisión.

<sup>11</sup> El Bansefi opera una estrategia de coordinación para distribuir diversos recursos de igual número de programas operados por el gobierno federal que en otro apartado de este documento se detallan.

### *La reforma de 2006*

El 18 de julio de 2006 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma a la ley sobre los derechos de las sociedades autorizadas, ya que dependiendo del nivel otorgado por la CNBV, la entidad podrá realizar por cuenta de sus socios operaciones de factoraje financiero, situación que anteriormente sólo lo hacía a través de "empresas" de factoraje financiero.

### **Análisis de las iniciativas pendientes sobre la LACP**

Elaborar o reformar la norma responde a diversos motivos y circunstancias que el legislador aduce para el desarrollo de su responsabilidad legislativa.<sup>12</sup> En este caso, las iniciativas presentadas en la LIX Legislatura sobre la Ley de Ahorro y Crédito Popular tienen como objetivo modificar el marco jurídico para incorporar a un considerable número de cooperativas, asociaciones y sociedades de ahorro y préstamo que operan al margen de la ley en diversas regiones y específicamente en el sector rural.

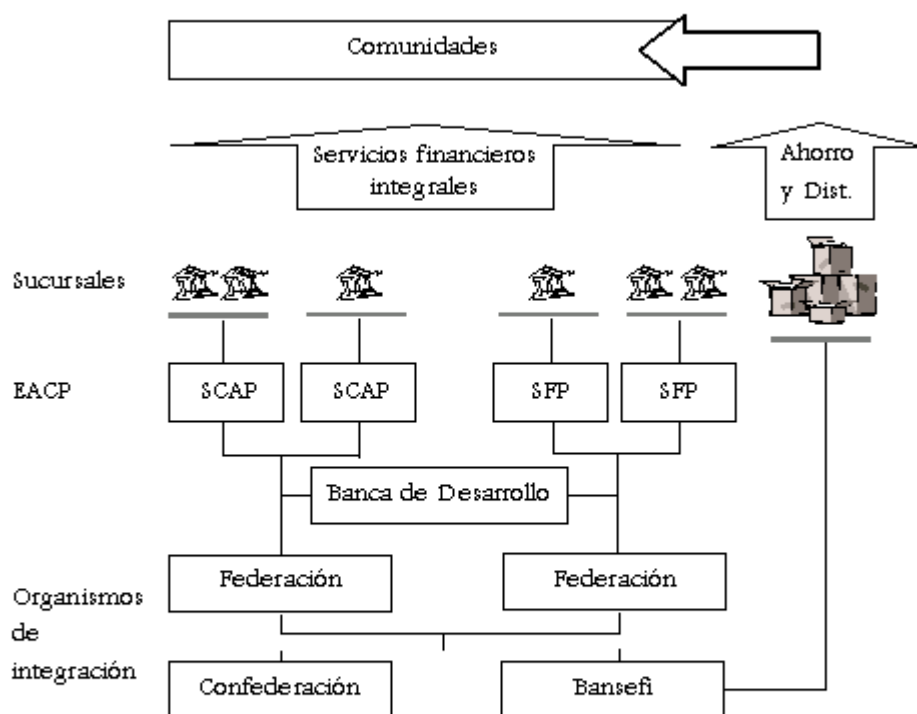
En ese sentido, una de las iniciativas pendientes de dictaminar fue la presentada por la fracción parlamentaria del Partido del Trabajo, que propuso una reforma que tomara recursos del fondo de obra social de las cooperativas de ahorro y préstamo para el fomento del cooperativismo entre los socios, familiares y usuarios, ya que la disposición actual no contempla la asignación de recursos al fomento de las cooperativas.<sup>13</sup>

El diputado Juan Bárcenas González del Partido Acción Nacional (PAN), fue uno de los integrantes con mayor actividad en el proceso legislativo, ya que propuso diversas iniciativas en torno a la LACP. Tal es el caso de una iniciativa de reforma al artículo 116 de la ley para que la Financiera Rural emita junto con la CNBV la regulación prudencial y secundaria en torno a las entidades autorizadas para su operación, considerando las condiciones de las zonas geográficas donde operan las organi-

<sup>12</sup> Salvador O. Nava Gomar (coord.), *Manual de técnica legislativa*, t. I, ANOMAC, México, 2003, p. 217.

<sup>13</sup> Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 14 de marzo de 2006, México.

Esquema 1  
Operación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular  
con el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros



EACP = Entidades de Ahorro y Crédito Popular  
SCAP = Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo  
SFP = Sociedad Financiera Popular

Fuente: disponible en el apartado del seguimiento a la Ley de Ahorro y Crédito Popular en [www.bansefi.gob.mx](http://www.bansefi.gob.mx) (consultado en julio de 2006).

zaciones del sector rural, ya que actualmente esta regulación sólo la emite la CNBV.<sup>14</sup>

Otra iniciativa del diputado Bárcenas pendiente de dictaminar propone tomar en cuenta las condiciones de los organismos del sector rural y reformar el artículo 4 Bis, en lo referente al número de socios y al total de sus activos; así como la adición de un artículo 4 Bis 1, que reglamentaría los pasos a seguir de las asociaciones o cooperativas que decidieran ajustarse a los requisitos de la norma en cuestión.

En diciembre de 2005, nuevamente el diputado Bárcenas propuso una reforma al artículo oc-

tavo transitorio de la ley, artículo que actualmente prevé por parte de la Secretaría de Hacienda la revocación de la autorización a las Sociedades de Ahorro y Préstamo para operar como tales, derecho otorgado antes de la promulgación de la LACP, por lo que al hacerla retroactiva y solicitar la aprobación de una federación, se hace en perjuicio de las sociedades previamente autorizadas. Por ello, la propuesta de reforma al octavo transitorio de la ley, que sin embargo y a pesar de la urgencia, afirma el diputado Bárcenas, no se ha dictaminado.

Otra iniciativa que se encuentra pendiente de dictamen fue la presentada en diciembre de 2004 por el diputado Víctor Suárez Carrera, del Partido de la Revolución Democrática (PRD). En ella se plantea que ante las necesidades presentadas en el ámbito rural para la consolidación de intermediarios financieros y dadas las características de dispersión poblacional, bajos ingresos y liquidez,

<sup>14</sup> Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 6 de diciembre de 2005, México. La regulación prudencial y secundaria es aquella donde se regula el procedimiento para ajustarse a los términos de la ley y los mecanismos de supervisión a las entidades por parte de una federación. Sobre esta regulación prudencial y secundaria, no es posible encontrarla en el portal de la CNBV, salvo que se solicite por medio de la ventanilla de acceso a la información.



la LACP debería de reformarse en el artículo 9 e incorporar un artículo 9 Bis, el cual describe una serie de pasos a seguir por las sociedades y asociaciones que no hubieran alcanzado la autorización en el momento de solicitarla, como el hecho de suscribir un convenio con alguna federación para que en el lapso de cuatro años pudieran estar en condiciones de incorporarse a los términos de la ley.<sup>15</sup>

### Actores y propuestas

Con anterioridad se han mencionado brevemente algunos actores en torno al tema de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Instituciones, organizaciones y especialistas se hicieron presentes en el debate legislativo en la LIX Legislatura con la intención de reafirmar sus propuestas e incidir en el rumbo que la ley debe tomar en beneficio del sector. Se ha planteado anteriormente en este mismo artículo la posición de dos fracciones parlamentarias bien definidas respecto a la aplicación de la norma. Por un lado, el Partido Acción Nacional, por conducto del diputado Juan Bárcenas González, secretario de la Comisión de Fomento Cooperativo, fue el legislador que más iniciativas presentó en relación con la ley para ampliar los plazos en la obtención de la autorización, así como facilitar el procedimiento operativo y financiero para su consolidación.

Por otro lado, el posicionamiento del presidente de la comisión legislativa, diputado Francisco Ja-

vier Saucedo Pérez, que sustentó su propuesta en la excesiva regulación que la LACP contiene, dando como resultado un número muy reducido de entidades autorizadas en relación con el total de organizaciones del SACP.

Las instituciones relacionadas con la aplicación de la ley, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, han sido objeto también de un análisis por parte de las organizaciones sobre las atribuciones que tienen en un sector que es considerado no bancario y que presenta diversos niveles de organización administrativa y contable, lo que sin duda incide en el proceso de integración de la ley por el tipo de regulación que esta exige.

Por otro lado, existe una propuesta de que el Bansefi sea una institución integradora de las cajas de ahorro, ya que se encuentra en un proceso de desarrollo tecnológico para iniciar los mecanismos de licitación y ser otorgado a las federaciones u organismos del sector que tengan la capacidad de adquirir el banco.<sup>16</sup>

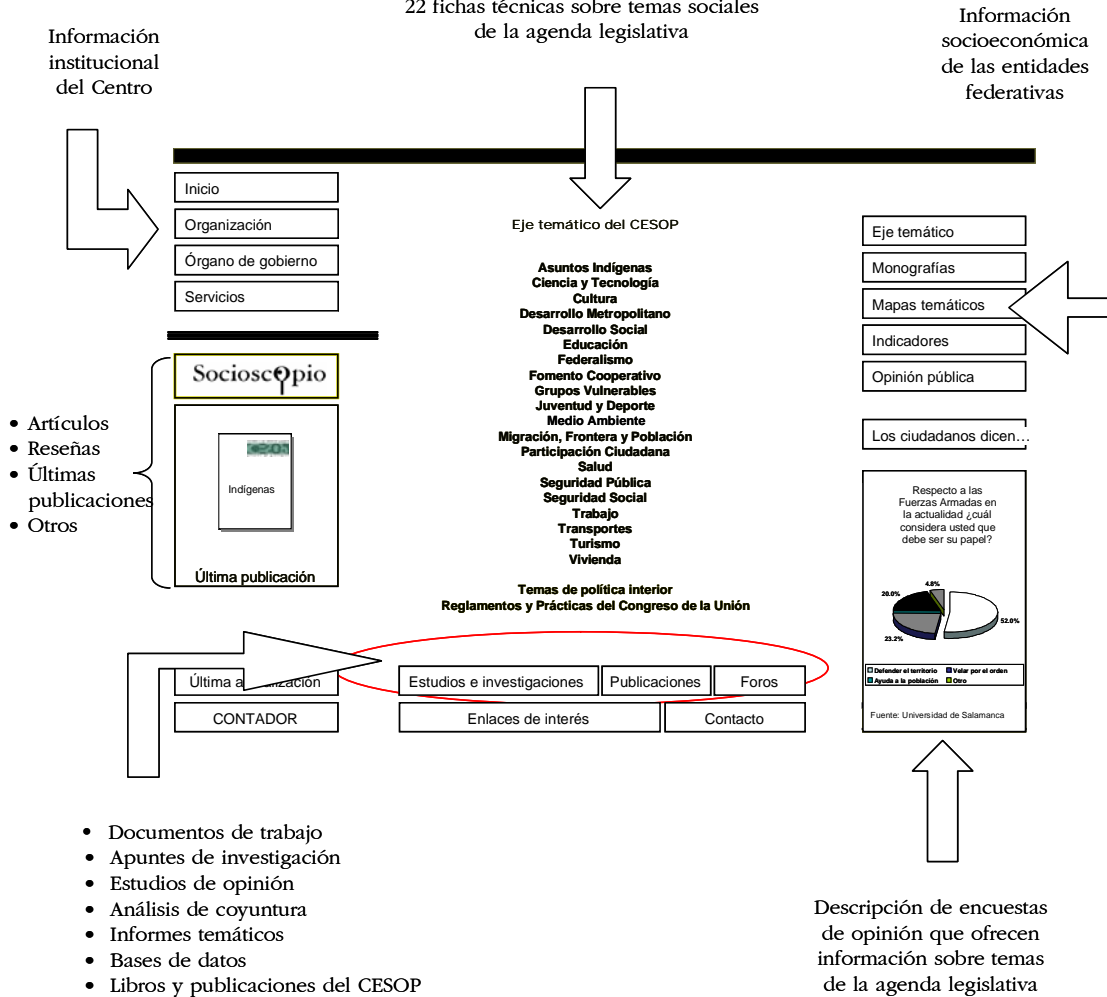
Este escenario propone, sin duda, una intensa labor para la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social, cuyo reto sería ofrecer las condiciones jurídicas que consoliden al sector de ahorro y crédito popular, ya sea en el sentido de aplicar en definitiva la LACP o generar nuevamente otros mecanismos para su aplazamiento en la autorización de un mayor número de entidades, observando las condiciones socioeconómicas, geográficas y administrativas de las organizaciones del sector.

<sup>15</sup> Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 2 de diciembre de 2004, México.

<sup>16</sup> Este es un proceso que ha sido tratado en los medios por los directivos del Bansefi, quienes se han pronunciado por la venta de la institución a las organizaciones del sector. Sin embargo, a decir de los dirigentes de algunas organizaciones como Alcona, esta medida sólo contribuye a consolidar el monopolio del sector a favor de una sola organización encabezada por el Comacrep. *Milenio Diario*, "Proponen vender Bansefi a las cajas de ahorro", 21 de agosto de 2006, p. 26.

# Nuestra página web sigue cambiando para brindarte un mejor servicio

En la parte central se pueden consultar  
22 fichas técnicas sobre temas sociales  
de la agenda legislativa



# Temas pendientes en la legislación electoral

MARÍA DE LOS ÁNGELES MASCOTT SÁNCHEZ

*Este documento presenta un panorama sobre las minutas e iniciativas que la Comisión de Gobernación de la LIX Legislatura dejó pendientes de dictamen en materia de legislación electoral. Asimismo, describe las propuestas de reforma incluidas en las plataformas electorales de los partidos políticos. La revisión de las iniciativas legislativas se centra en impugnación, nulidad y delitos electorales; financiamiento de los partidos políticos; y facultades del Instituto Federal Electoral. La descripción sobre las propuestas de los partidos reúne todos los temas de legislación electoral incluidos en sus plataformas.*

A principios de agosto de 2006, diversos integrantes de los partidos políticos en México señalaron que nuestro país requiere una “reforma profunda” en las instituciones y el sistema electoral. Entre otras cosas, insistieron en la necesidad de regular las precampañas, reducir la duración de las campañas políticas, así como el tiempo y el costo de la propaganda en medios; aprobar calendarios electorales concurrentes y revisar las facultades de los organismos electorales. En ese sentido, se han pronunciado, entre otros, Santiago Creel y Pablo Gómez, del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD), respectivamente; Manlio Fabio Beltrones, del Partido Revolucionario Institucional (PRI); y Francisco Agundis, del Partido Verde Ecologista de México (PVEM).<sup>1</sup>

El tema de una nueva reforma electoral ha estado presente en el debate nacional y en la agenda legislativa desde hace varios años, y ha ocupado parte de los esfuerzos de las comisiones de gobernación en ambas Cámaras. Además, la mayoría de las propuestas de reforma anunciadas por los partidos políticos para el periodo legislativo 2006-2009 recoge las inquietudes y los proyectos turnados al Poder Legislativo durante la LIX Legislatura, así como las opiniones de diversos especialistas e integrantes de la sociedad civil.

Durante la LIX Legislatura, en la Cámara de Diputados se presentaron más de ochenta iniciativas legislativas en materia electoral. La Cámara aprobó cuatro dictámenes de la Comisión de Gobernación en esta materia: el proyecto de decreto sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, el que establece las bases y los requisitos para que las agrupaciones políticas nacionales se transformen en partidos políticos, el proyecto relativo a las

<sup>1</sup> Cfr. Nayeli Cortés, “Hoy más que nunca urge hacer política y ejercer el diálogo”, *El Universal*, 29 de agosto de 2006; Jorge Teherán, “El PAN impulsará ante el Congreso reforma electoral”, *El Universal*, 28 de agosto de 2006; Francisco Reséndiz, “Perredistas impulsarán reforma electoral”, *El Universal*, 25 de agosto de 2006; Mauricio Juárez, “Impulsarán la reforma electoral”, *Milenio*, 16 de agosto de 2006; y “El PRD rechaza la agenda legislativa de Calderón”, en *Milenio*, 8 de agosto de 2006.

obligaciones de los funcionarios con cargos de dirección en el Instituto Federal Electoral y el que deroga la llamada “ley seca” observada durante los comicios electorales.<sup>2</sup> Sin embargo, y a pesar de ciertos avances en la discusión sobre una reforma que afecte diversos aspectos del sistema electoral, la LIX Legislatura no llegó a los consensos necesarios para aprobarla.

---

<sup>2</sup> De acuerdo con datos de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, durante la LIX Legislatura, y hasta el 28 de agosto de 2006, se turnaron a la Comisión de Gobernación 380 iniciativas y minutas de leyes, decretos y reformas legislativas. Dada la amplia competencia de la Comisión, los temas de dichas iniciativas y minutas abarcan una variedad de asuntos, entre ellos sistema electoral y regulación de partidos políticos, seguridad nacional, protección civil, bienes nacionales, administración pública federal, y legislación en materia de juegos y sorteos, de portación de armas, de radio y televisión y de iglesias. Sin embargo, las propuestas más recurrentes fueron reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, seguidas de reformas a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a la Ley General de Bienes Nacionales y a la Ley General de Población.

Los temas en los que la Comisión de Gobernación emitió un mayor número de dictámenes son celebraciones de aniversarios y conmemoraciones nacionales y reformas a la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y a la Ley de Estímulos, Premios y Recompensas Civiles. Véase Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Desempeño legislativo”, e “Impacto del trabajo legislativo”, *Temas de política interior*, [Actualización: 30 de agosto de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

En 2004 y 2005 la Comisión Especial para la Reforma del Estado y la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados estudiaron y emitieron un predictamen sobre varias iniciativas que proponen reformas amplias a la legislación electoral, tres presentadas por el Ejecutivo Federal y otra por diputados de las fracciones parlamentarias del Partido de la Revolución Democrática, el Partido Revolucionario Institucional y Convergencia.<sup>3</sup> Aunque las iniciativas coincidie-

---

<sup>3</sup> Las iniciativas del Ejecutivo: decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Turnado a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado, en *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1461-II, martes 23 de marzo de 2004; decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y Participación Ciudadana, con opinión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado, en *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1461-II, martes 23 de marzo de 2004; decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del título vigésimocuarto del Código Penal Federal. Turnado a las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos y de Gobernación, en *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1481-I, jueves 22 de abril de 2004.

La iniciativa de diputados del PRD, PRI y Convergencia: decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Participación Ciudadana, con opinión de la Comi-

ron en algunas de sus propuestas –disminuir el financiamiento de los partidos políticos; fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sobre el destino de dichos recursos; regular las precampañas políticas; y reducir la duración de las campañas electorales– el predictamen no incluyó la revisión sobre el origen y monto del financiamiento a los partidos, la duración de las campañas y la regulación de las precampañas ni la propaganda electoral, aunque sí consideró aumentar las facultades de fiscalización del Instituto Federal Electoral (IFE), suprimir el secreto bancario respecto de las finanzas de los partidos y normar que el IFE sea el único facultado para contratar espacios publicitarios para los partidos políticos.<sup>4</sup> De acuerdo con declaraciones de Germán Martínez, vicecoordinador de los diputados del PAN durante la LIX Legislatura, el predictamen avalado por cinco fracciones parlamentarias no contaba con el apoyo de su partido porque no consideraba, entre otros temas, la disminución del financiamiento de los partidos políticos.<sup>5</sup>

La Cámara de Diputados recibió otros proyectos de reformas y adiciones a la legislación electoral sobre algunos de los temas incluidos en las propuestas anteriores. Muchos de ellos proponen reformas similares o, cuando menos, compatibles. Por ello, este documento tiene dos propósitos: presentar un panorama general sobre algunas de las minutas e iniciativas que la Comisión de Gobernación de la LIX Legislatura dejó pendientes de dictamen en materia de legislación electoral y ofrecer una descripción sobre algunas de las propuestas de reforma incluidas en las plataformas electorales de los partidos políticos.<sup>6</sup> Por razones

sión Especial para la Reforma del Estado. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1461-II, martes 23 de marzo de 2004.

<sup>4</sup> Véanse, por ejemplo: Juan Cristián Iturriaga Acevedo, “La reforma electoral pendiente”, s.f. En: [www.comce.org/](http://www.comce.org/) (consulta: 15 de agosto de 2006); y Encuentro nacional La reforma del Estado y la agenda ciudadana, “Documento Base. Mesa de Acuerdos V. Reforma Electoral”, Pátzcuaro, Michoacán, 16 al 18 de junio de 2005. En: [www.equipopueblo.org.mx/](http://www.equipopueblo.org.mx/) (consulta: 15 de agosto de 2006).

<sup>5</sup> Jorge Fernández Menéndez, “Entrevista telefónica con el diputado Germán Martínez, vicecoordinador de la bancada panista en San Lázaro”, *Imagen Informativa*, 27 de abril de 2004. En: <http://comunicacion.diputados.gob.mx/> (consulta: 15 de agosto de 2006).

<sup>6</sup> Para una síntesis de contenido de cada una de las iniciativas que la Comisión de Gobernación dejó pendientes de dictamen durante las legislaturas LVII, LVIII y

de espacio, la revisión de las iniciativas legislativas se concentra en tres aspectos: impugnación, nulidad y delitos electorales; financiamiento y recursos de partidos políticos; y facultades y deberes del Instituto Federal Electoral y los integrantes de su consejo general. Sin embargo, con el fin de dar un panorama integral acerca de las coincidencias y divergencias entre los partidos, la descripción sobre sus propuestas reúne todos los temas de legislación electoral incluidos en sus plataformas.

## Legislación electoral

Entre el 1 de septiembre de 2003 y el 28 de agosto de 2006, la Comisión de Gobernación recibió más de 80 iniciativas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LSI) y el Código Penal Federal (CPF). Dichas propuestas abarcan distintos aspectos del sistema electoral y de partidos políticos, así como de las instituciones encargadas de organizar y sancionar los comicios, que pueden clasificarse en los siguientes temas (véase Cuadro 1):

- Asociaciones Políticas Nacionales (APN)
- Requisitos para el registro de partidos políticos
- Obligaciones de los partidos políticos
- Financiamiento electoral y recursos de los partidos políticos
- Propaganda electoral
- Regulación de precampañas políticas
- Requisitos y obligaciones de los candidatos electorales
- Coaliciones electorales
- Número de diputados y senadores y fórmula de asignación de escaños en las Cámaras del Congreso

LIX, véase Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Desempeño legislativo”, *Ibid.* La sección “Situación actual de la comisión legislativa”, del mismo documento, analiza algunos de los temas pendientes de dictamen sobre seguridad nacional y protección civil.

- Delitos e impugnación electoral
- Representación de minorías
- Atención a personas con capacidades diferentes.

Los temas más recurrentes en las iniciativas sobre asuntos electorales fueron reformas a la legislación sobre delitos e impugnación electoral, sistema de partidos políticos, financiamiento de partidos y campañas, y asignación de escaños en las Cámaras de diputados y senadores. Asimismo, existen diversas iniciativas que buscan crear nuevas obligaciones para los partidos políticos y sus candidatos a puestos de elección popular y fortalecer la representación política de las minorías y los grupos vulnerables.

### *Delitos e impugnación electoral*

En materia de delitos e impugnación electoral la Comisión de Gobernación de la LIX Legislatura recibió, para su análisis y dictamen, 10 proyectos de reformas, adiciones y derogaciones, que tratan sobre la regulación de la nulidad de las elecciones para Presidente de la República, las causales de nulidad de los comicios para diputados y senadores, las causales que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) podrá invocar para declarar la nulidad de los comicios, la regulación y sanción de diversos delitos electorales y los sujetos facultados para interponer juicios de impugnación electoral.

### *Nulidad*

Durante la LIX Legislatura, la Comisión de Gobernación recibió una iniciativa que pretende regular la anulación de las elecciones de Presidente de la República y que establece las causales de dicha nulidad. La propuesta fue presentada por el diputado Hugo Rodríguez Díaz del Partido Revolucionario Institucional.<sup>7</sup> Con base en el análisis comparativo de la legislación respectiva en 50

<sup>7</sup> Que reforma los artículos 76 y 77 y adiciona los artículos 77 Bis y 78 Bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, *Gaceta*

países del mundo, la iniciativa propone que el Tribunal Electoral esté capacitado para declarar la anulación cuando se acrediten las causales establecidas por la ley en cuando menos 20 por ciento de las casillas electorales instaladas en el país; cuando no se instale un mínimo de 80 por ciento de éstas; cuando el candidato que haya obtenido constancia de mayoría en la elección sea inelegible; y cuando se acredite que en la elección impugnada se utilizó publicidad subliminal.

Por otra parte, el diputado Antonio Morales de la Peña, del grupo parlamentario del PAN, presentó una propuesta de reforma al artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, que añade cuatro causales de anulación de las votaciones de casillas: realizar actos de proselitismo, ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores; impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos; la presencia, cerca de la casilla, de grupos de personas uniformadas o identificadas con un partido político o candidato; y la existencia de irregularidades graves, plenamente acreditadas, que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación.<sup>8</sup>

También en materia de nulidad, la diputada Eliana García Luna, del PRD, presentó el 11 de mayo de 2005 una iniciativa de reformas al Cofipe y a la LSI, con el fin de incluir en la legislación electoral el voto en blanco, así como establecer que las elecciones se declararían nulas cuando éste constituya mayoría absoluta en más del 20 por ciento del total de las casillas instaladas en el distrito correspondiente, para el caso de la elección de diputados federales, en más del 20 por ciento del total de las casillas instaladas en la entidad federativa, para el caso de senadores de la república, y en más del 20 por ciento de las casillas en el territorio nacional para el caso de presidente de la república. Asimismo, establece que en esos

*Parlamentaria*, núm. 1372, miércoles 12 de noviembre de 2003.

<sup>8</sup> Que reforma el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Justicia y Derechos Humanos, con opinión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1608-I, martes 19 de octubre de 2004.



**Cuadro 1**  
**Clasificación temática de las iniciativas pendientes de dictamen**  
**en materia electoral, LIX Legislatura**

<i>Tema</i>	<i>Número</i>	<i>Fecha de turno a la Comisión de Gobernación</i>	<i>Procedencia</i>
Voto de los mexicanos en el extranjero y propuestas de reformas	1	15 de junio de 2005	Tomás Cruz Martínez, PRD
Asociaciones Políticas Nacionales	1	31 de marzo de 2005	Jaime Moreno Garavilla, Convergencia
Instituto Federal Electoral	8	31 de mayo de 2006	Alfonso Ramírez Cuellar, PRD
		1 de diciembre de 2005	Antonio Morales de la Peña, PAN
		13 de octubre de 2005	Marko Antonio Cortés, PAN
		13 de septiembre de 2005	Janette Ovando Reazola, PAN
		25 de marzo de 2004	Pedro Vázquez González, PT
		23 de marzo de 2004	Ejecutivo federal
		11 de diciembre de 2003	Iván García Solís, PRD
		11 de septiembre de 2003	Martha Lucía Míchel Camarena, PRD
Requisitos para el registro de partidos políticos	1	28 de abril de 2005	Jaime del Conde Ugarte, PAN
Adecuación del lenguaje legal a la estructura orgánica de las instituciones y eliminación de vacíos legales	3	27 de abril de 2006	Juan Manuel Vega Rayet, PRI
		6 de abril de 2006	Norberto Corella Torres, PAN
		20 de septiembre de 2005	René Meza Cabrera, PRI
Obligaciones de los partidos			
• A garantizar elecciones internas democráticas e incluyentes	1	27 de abril de 2006	Francisco Monárrez Rincón, PRI
• A debatir	3	27 de abril de 2006	Jorge Antonio Kahwagi, PVEM
		6 de abril de 2006	José Antonio de la Vega, PAN
		13 de septiembre de 2005	Janette Ovando Reazola, PAN
• A no registrar candidatos por ambos principios electorales	1	16 de marzo de 2006	Rafael Candelas Salinas, PRD
• A sancionar a sus miembros	1	7 de febrero de 2006	Amalín Yabur Elías, PRI
• A garantizar el acceso a puestos de elección para ciudadanos sin afiliación partidista	1	2 de febrero de 2006	Abraham Bagdadi Estrella, PRD
• A informar sobre militancia y revocaciones	1	4 de noviembre de 2005	José Antonio Cabello Gil, PAN
• A contar con organización interna dedicada al medio ambiente	1	15 de marzo de 2005	Jesús González Schmal, Convergencia
• A usar medios de información sobre sus programas para discapacitados	1	27 de abril de 2004	Santiago Cortés Sandoval, PRD
• A sujetarse a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información	1	3 de febrero de 2005	Jesús Martínez Álvarez, Convergencia
Requisitos y obligaciones de los candidatos	5	4 de abril de 2006	Maximino Fernández Ávila, PVEM
		14 de marzo de 2006	José Antonio Cabello Gil, PAN
		25 de enero de 2006	Federico Döring Casar, PAN
		6 de octubre de 2005	Elpidio Concha Arellano, PRI
		8 de marzo de 2005	Gonzalo Morelo Arévalo, PRI
Horarios de los procesos electorales	1	28 de marzo de 2006	José Mario Wong Pérez, PRI
Facilidades para el voto de discapacitados y grupos vulnerables	5	22 de marzo de 2006	Jorge Kahwagi Macari, PVEM
		25 de enero de 2006	Jorge Legorreta Ordorica, PVEM
		8 de marzo de 2005	Norberto Corella Torres, PAN
		9 de diciembre de 2004	Guillermo Tamborrel Suárez, PAN
		29 de abril de 2004	Emilio Zebadúa González, PRD
Precampañas políticas	4	14 de marzo de 2006	Jorge Kahwagi Macari, PVEM
		23 de marzo de 2004	Ejecutivo federal
		23 de marzo de 2004	Manuel Camacho, PRD,
			Jorge Aguilar Inárritu, PRI y
			Jesús Martínez Álvarez, Convergencia
		23 de marzo de 2004	Luis Antonio Ramírez Pineda, PRI
Financiamiento y recursos de partidos políticos	9	14 de febrero de 2006	Jorge Kahwagi Macari, PVEM
		2 de febrero de 2006	Roger David Alcocer García, PRI
		6 de diciembre de 2005	Jorge Kahwagi Macari, PVEM
		4 de noviembre de 2005	Quintín Vázquez García, PRI
		25 de marzo de 2004	Pedro Vásquez González, PT
		23 de marzo de 2004	Ejecutivo federal
		23 de marzo de 2004	Luis Antonio Ramírez Pineda, PRI
		23 de marzo de 2004	Manuel Camacho, PRD,
			Jorge Aguilar Inárritu, PRI
			y Jesús Martínez Álvarez, Convergencia
		18 de marzo de 2004	Juan Manuel Vega Rayet, PRI

<i>Tema</i>	<i>Número</i>	<i>Fecha de turno a la Comisión de Gobernación</i>	<i>Procedencia</i>
Representación de minorías	4	27 de abril de 2006 2 de febrero de 2006 28 de abril de 2005	Juan Perdomo Bueno, Convergencia Marcelo Tecolapa Tixteco, PRI Rafael Flores Mendoza, PRD
Propaganda electoral	7	11 de septiembre de 2003 9 de agosto de 2006 24 de mayo de 2006 18 de enero de 2006 6 de octubre de 2005 30 de noviembre de 2004 23 de marzo de 2004	Martha Micher Camarena, PRD Laura Elena Martínez Rivera, PRI Jorge Leonel Sandoval, PRI Jorge Legorreta Ordorica, PVEM Quintín Vázquez García, PRI Ejecutivo federal Norberto Corella Torres, PAN
Número y fórmula de asignación de diputados	6	11 de septiembre de 2003 22 de septiembre de 2005 12 de septiembre de 2005	Congreso del Estado de Chihuahua Martha Palafox Gutiérrez, PRI Antonio Astiazarán y Francisco Monárrez, PRI
Número y fórmula de asignación de senadores	1	17 de febrero de 2005 26 de octubre de 2004 21 de octubre de 2004 25 de marzo de 2004 27 de abril de 2006	Pedro Vázquez González, PT Gonzalo Moreno Arévalo, PRI Hugo Rodríguez Díaz, PRI Francisco Espinosa Ramos, PT José Luis Treviño Rodríguez, Sergio Penagos García, Sergio Vázquez García y Ramón González González, PAN
Impugnación y delitos electorales	10	27 de abril de 2006 27 de abril de 2006 20 de septiembre de 2005 1 de junio de 2005 11 de mayo de 2005 14 de diciembre de 2004 19 de octubre de 2004 29 de abril de 2004 22 de abril de 2004 11 de noviembre de 2003	Jorge Kahwagi Macari, PVEM Yolanda Valladares Valle, PAN Gonzalo Moreno Arévalo, PRI Alejandro Moreno Cárdenas, PRI Eliana García Laguna, PRD Lino Celaya Luría, PRI Antonio Morales de la Peña, PAN José González Morfín, PAN Ejecutivo federal Hugo Rodríguez Díaz, PRI
Observadores electorales	1	28 de abril de 2005	Quintín Vázquez García, PRI
Segunda vuelta en elecciones presidenciales	1	22 de febrero de 2005	Jesús Martínez Álvarez, Convergencia
Coaliciones electorales	3	28 de abril de 2005 17 de febrero de 2005 20 de abril de 2004	Jaime del Conde Ugarte, PAN Jesús Martínez Álvarez, Convergencia Roberto Marrufo Torres, PRI
Uso de información electoral para promoción de voto	1	23 de noviembre de 2004	María Antonia García, PAN
Reelección	1	23 de noviembre de 2004	Hugo Rodríguez Díaz, PRI
Participación infantil y juvenil	1	30 de marzo de 2004	Norma Patricia Saucedo, PAN
Obligación, sancionada, de votar	2	26 de julio de 2006 27 de abril de 2006	Pablo Alejo López Núñez, PAN Jorge Kahwagi Macari, PVEM
Promoción del voto y cultura cívica	1	27 de abril de 2006	Jesús Vázquez González, PAN
Eliminación de franquicias postales para los partidos políticos, el IFE, el Congreso y el Poder Judicial de la Federación	1	27 de abril de 2006	Tomás Cruz Martínez, PRD
Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano en contra de los partidos	1	27 de abril de 2006	Julián Angulo Góngora, PAN

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Impacto del trabajo legislativo", en *Temas de política interior* [Actualización: 30 de agosto de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/) y base de datos de la *Gaceta Parlamentaria*.

casos deberá celebrarse, por una sola vez, una elección extraordinaria, y que ésta deberá convocarse en un plazo no mayor a 90 días naturales al momento en que se declaró la nulidad de la elección. La iniciativa señala que los partidos políticos podrán registrar a los mismos candidatos que contendieron en la elección anulada.<sup>9</sup>

Los legisladores han expresado la necesidad de garantizar que las decisiones del TEPJF atiendan a criterios bien definidos sobre la nulidad de las elecciones, así como legislar sobre la causalidad de dichas declaraciones. Ello explica que existan tres propuestas sobre este tema, dos de diputados integrantes del PRI y una del PVEM. La primera fue presentada por el diputado Lino Celaya Luria, del PRI, y atiende a la llamada “causa abstracta de nulidad”. De acuerdo con la exposición de motivos, el sistema genérico de nulidades en nuestro sistema electoral adolece de dos problemas: otorga al Tribunal un amplio margen de discrecionalidad y refleja la falta de legislación en la materia. Por ello, propone reformar el párrafo 2 del artículo 3 del Cofipe, para establecer que la resolución de los medios de impugnación se hará con base en los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 14 constitucional.<sup>10</sup> En el mismo sentido se encuentra la iniciativa del diputado Jorge Kawhagi, del PVEM de México.<sup>11</sup> La tercera propuesta, con objetivos similares, fue presentada por el diputado Alejandro Moreno Cárdenas, también de la fracción parlamentaria del PRI. En ella, se establecen adiciones a los artí-

<sup>9</sup> Que reforma diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a fin de reconocer la figura del voto en blanco. Turnada a la Comisión de Gobernación. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1753, lunes 16 de mayo de 2005.

<sup>10</sup> Que reforma el segundo párrafo del artículo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el artículo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y deroga el inciso K) del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Justicia y Derechos Humanos, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1647, martes 14 de diciembre de 2004.

<sup>11</sup> Que reforma el artículo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Turnada a la Comisión de Gobernación. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2005-II, viernes 12 de mayo de 2006.

culos 75 y 78 de la LSI, para establecer que el TEPJF sólo podrá declarar la nulidad de una votación cuando existan pruebas claras y plenas de las causales incluidas en dicha ley, y que no podrá invocar ninguna causal que no se encuentre expresamente prevista en ella.<sup>12</sup>

Cabe mencionar una última iniciativa en materia de nulidad, presentada el 18 de abril de 2006 por la diputada Yolanda Valladares Valle, del PAN, que propone normar que en caso de anulación de elecciones, el IFE también anulará el registro de los candidatos, y que los partidos políticos estarán obligados a reponer el procedimiento de registro.<sup>13</sup>

### *Delitos electorales y sus sanciones*

Durante la LIX Legislatura, la Comisión de Gobernación recibió dos iniciativas de reformas a la legislación en materia de delitos electorales y sus sanciones, iniciativas que muestran algunas coincidencias en el tipo de conductas que regulan y las sanciones que proponen. La primera fue presentada por el Poder Ejecutivo Federal el 22 de abril de 2004.<sup>14</sup>

En la exposición de motivos, el Ejecutivo señala que los últimos procesos electorales federales han puesto en evidencia eventos que la legislación no tenía contemplados, así como la necesidad de fortalecer las atribuciones institucionales para sancionar a aquellas personas que violan la función pública electoral. Por ello, se proponen diversas reformas y adiciones al Código Penal Federal y al artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, a fin de identificar con mayor precisión a los responsables de cometer delitos electorales y, sobre todo, homologar las sanciones para “conductas que son semejantes o igualmente reprochables”. Entre las conductas sancionadas se encuentran: presionar

<sup>12</sup> Turnada a la Comisión de Gobernación. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1767, viernes 3 de junio de 2005.

<sup>13</sup> Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Turnada a la Comisión de Gobernación. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1989-I, martes 18 de abril de 2006.

<sup>14</sup> Turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos y de Gobernación. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1481-I, jueves 22 de abril de 2004. Véase nota 4.

o inducir a los electores en el interior de las casillas; obstaculizar, interferir o impedir el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio, cómputo, traslado y entrega de los paquetes electorales; solicitar votos por paga, promesa de dinero u otra recompensa; obligar a otros a votar a favor de un determinado partido político, coalición, o candidato; reunir o transportar votantes con el objetivo de influir en el sentido de su voto; obstaculizar el ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales; y alterar, sustituir o destruir documentos del Registro Federal de Electores; entre otras. Además, penaliza a los funcionarios del IFE que se abstengan de cumplir con las obligaciones o atribuciones propias de su cargo. La iniciativa del Ejecutivo contempla penas que van desde 150 días multa y prisión de un año, y hasta 6 mil días multa y 16 años de prisión, para diversos tipos de delitos electorales.

La segunda iniciativa fue presentada por el diputado José González Morfín (PAN). Ésta establece sanciones penales para quienes suplanten funcionarios electorales; induzcan el voto mediante relaciones laborales o profesionales; voten con credenciales falsas; impidan reuniones o actividades legales de propaganda electoral; se presenten con armas a votar; alteren, borren o destruyan propaganda electoral; obstaculicen o tomen posesión de oficinas electorales; y obstaculicen la libre afiliación partidista. También regula delitos cometidos por observadores electorales, como interferir en las votaciones, externar ofensas, difamaciones o calumnias en contra de las instituciones, las autoridades electorales, los partidos políticos y los candidatos, o declarar el triunfo de un partido político o candidato.<sup>15</sup>

### *Impugnación electoral*

La Comisión de Gobernación de la LIX Legislatura recibió una iniciativa de reformas al Cofipe y a la LSI que propone facultar a las asociaciones políticas nacionales y a los candidatos para pedir al

<sup>15</sup> Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, en materia de delitos electorales, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1489, martes 4 de mayo de 2004.

Consejo General del IFE que investigue las actividades de otros partidos políticos, agrupaciones políticas o candidatos cuando existe evidencia de que han violado sus obligaciones. Dicha iniciativa fue presentada por el diputado Gonzalo Moreno Arévalo, del PRI, el 20 de septiembre de 2005.<sup>16</sup>

### **Financiamiento y recursos de los partidos políticos**

La disminución del financiamiento público y privado para los partidos políticos ha sido un tema permanente en la discusión sobre la reforma electoral. Como se vio más arriba, el PAN usó este argumento para justificar su negativa a avalar el predictamen sobre las iniciativas de reforma electoral presentadas en 2004 por el Ejecutivo Federal, por un lado, y por el PRI, el PRD y Convergencia, por el otro.<sup>17</sup> A pesar de ello, las propuestas de los partidos indican que éste es un tema en el que existen coincidencias.<sup>18</sup> Como señala Ricardo Álvarez Arredondo, secretario parlamentario del PRD durante la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, las iniciativas del Ejecutivo, por un lado, y del PRD, PRI y Convergencia, por el otro, “lejos de ser contradictorias, son más bien complementarias”.<sup>19</sup>

Durante la LIX Legislatura se presentó una decena de iniciativas encaminadas a transparentar los recursos entregados a los partidos políticos, fomentar la rendición de cuentas y fortalecer la equidad en la competencia. Aunque existen, como se verá más adelante, distintos puntos de coincidencia entre los partidos políticos, las iniciativas que registran un mayor número de éstas son las del Poder Ejecutivo, por un lado, y las del PRD, el PRI y Convergencia, por el otro.

<sup>16</sup> Turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Justicia y Derechos Humanos, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1844-III, martes 20 de septiembre de 2005.

<sup>17</sup> Véase nota 4.

<sup>18</sup> Ricardo A. Álvarez Arredondo, “La construcción de una reforma electoral, mínima pero crucial”, y Carlos César Cárdenas Márquez, “Qué esperamos de la reforma electoral”, en *Coyuntura 120*, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, s/f. Ambos en: [www.prd.org.mx/ierd/Coy120/coy120.htm](http://www.prd.org.mx/ierd/Coy120/coy120.htm) (consulta: 28 de agosto de 2006).

<sup>19</sup> *Ibidem*.

La iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo propone, entre otras cosas, definir y establecer reglas básicas para las precampañas; fijar procedimientos claros para la entrega al Estado de los bienes de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales que hubieren perdido su registro; fortalecer la capacidad de fiscalización del Instituto Federal Electoral y de los órganos electorales locales, así como regular la publicidad y la propaganda pública en los tres órdenes de gobierno durante los procesos electorales. Además, define los mecanismos para que los partidos políticos rindan cuentas a la autoridad electoral; propone que las autoridades se abstengan de hacer publicidad y propaganda treinta días antes del día de la jornada electoral; introduce una nueva fórmula para calcular el monto del financiamiento público destinado a los partidos por concepto de actividades ordinarias<sup>20</sup> y reducir las campañas electorales, para que en el caso de los candidatos a diputados y senadores duren hasta cuarenta y cinco días; en el de presidente de la república hasta noventa días; en los de gobernador y Jefe de Gobierno del Distrito Federal sesenta días y en los de diputados locales, autoridades municipales y delegados hasta treinta días.

Esta propuesta de modificaciones y adiciones a la ley electoral coincide en muchos sentidos con la iniciativa elaborada por los diputados Manuel Camacho Solís, del PRD, Luis Antonio Ramírez Pineda y Jorge Aguilar Inárritu, del PRI, y Jesús Martínez Álvarez, de Convergencia. Como lo señala la propia exposición de motivos, muchas de las reformas propuestas, en particular las relativas al financiamiento de campañas “son congruentes con la reforma constitucional presentada por diputados de los Grupos Parlamentarios que suscriben la presente iniciativa de reforma”.<sup>21</sup>

Esta iniciativa propone reformar diversos artículos del Cofipe, la LSI, la Ley de Instituciones de

<sup>20</sup> La propuesta es que en la elección de presidente de la república el financiamiento público equivalga a una cantidad igual a las tres cuartas partes del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y que en las elecciones en las que sólo se renueve la Cámara de Diputados el financiamiento público represente el cincuenta por ciento del monto del financiamiento público para actividades ordinarias de ese año.

<sup>21</sup> Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Participación Ciudadada-

Crédito, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Impuesto sobre la Renta. Entre otras cosas, plantea lo siguiente:

- Prohíbe la contratación de espacios en los medios de comunicación masiva para promover a posibles precandidatos a presidente de la república un año antes del día del inicio de las precampañas.
- Obliga a los partidos políticos a informar sobre sueldos, gastos, viajes, costo de propaganda y, en general, la aplicación y control de todos los recursos, y establece el acceso público a la información de las auditorías, los beneficiarios de los programas que aplican los partidos y los procesos de adquisición y arrendamiento de bienes.
- Determina que las agrupaciones políticas nacionales deberán presentar un inventario anual de los bienes muebles e inmuebles que adquirieron con el financiamiento público otorgado por el IFE, y que deberán regresar dichos bienes en caso de perder su registro.
- Restringe la posibilidad de que terceros contraten propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún simpatizante o militante de un partido,
- Añade a los organismos autónomos de la federación, estados y municipios dentro de los organismos públicos que no pueden realizar aportaciones a los partidos.
- Propone una nueva fórmula para asignar el financiamiento público de los partidos políticos, basada en la definición del costo mínimo de campaña de los integrantes de mayoría y primera minoría.
- Fortalece a la Comisión de Fiscalización y faculta al IFE para que solicite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o a cualquiera de sus dependencias, así como a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información o documentación que estime

na, con opinión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1461-II, martes 23 de marzo de 2004. Véase nota 4.

pertinente sobre las operaciones bancarias y financieras de los partidos, las agrupaciones políticas nacionales y personas relacionadas con su financiamiento. Asimismo, define los periodos en los que se deberá entregar al Instituto dicha información.

- Adiciona el capítulo primero del título segundo del Cofipe para incluir las precampañas, define el concepto de precampaña y regula los términos en los que podrán realizarse. Incluye nuevas atribuciones para que el IFE fiscalice las precampañas y establezca los topes de gastos.
- Propone que el IFE no esté sujeto al secreto bancario, y que pueda solicitar información sobre los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones financieras y crediticias de los partidos políticos, agrupaciones y candidatos.

En suma, las propuestas del Ejecutivo y del PRI, PRD y Convergencia, coincidieron en la necesidad de regular las precampañas electorales; fortalecer las facultades de fiscalización del IFE y los mecanismos de rendición de cuentas de las finanzas y recursos de los partidos políticos; normar la obligación de las agrupaciones políticas nacionales y partidos que pierdan su registro de restituir al Estado los recursos que hayan adquirido por concepto de financiamiento; disminuir el costo del financiamiento electoral y obligar a terceros a entregar la información que el IFE solicite para fiscalizar el uso de los recursos de los partidos.

Existen otras iniciativas pendientes de dictamen en la Comisión de Gobernación que coinciden con las dos iniciativas anteriores. Por ejemplo, el diputado Luis Antonio Ramírez Pineda, del Revolucionario Institucional, presentó una propuesta para regular las precampañas políticas; reducir la duración y el costo de las campañas presidenciales; establecer sanciones para quienes rebasen los topes de campaña; restringir la difusión de los programas gubernamentales; regular el gasto electoral en los medios de comunicación; prohibir y sancionar a los partidos políticos nacionales y candidatos que coloquen propaganda electoral en parte del mobiliario urbano y los vehículos de servicio público; establecer la obligación

de que los partidos políticos publiquen información semestral sobre el origen y el destino de sus recursos; y ampliar las facultades de fiscalización del IFE.<sup>22</sup>

La iniciativa presentada el 25 de marzo de 2004 por el diputado Pedro Vázquez González, del Partido del Trabajo (PT), también plantea modificar la fórmula del financiamiento a los partidos políticos. Con el argumento de que las disposiciones vigentes no permiten la equidad en la competencia, propone reformar el artículo 41 de la Constitución para que cincuenta por ciento del total de los recursos públicos se asignen de manera igualitaria entre todos los partidos —en lugar del 30 por ciento que hoy se reparte de esa forma— y que el restante cincuenta por ciento se distribuya en forma proporcional a la votación nacional emitida en la elección de diputados inmediata anterior —a diferencia del 70 por ciento actual.<sup>23</sup>

Por otro lado, existen dos iniciativas que coinciden con la propuesta de modificar el artículo 41 del Cofipe a fin de proteger el patrimonio público entregado a los partidos políticos de reciente registro. La primera fue presentada el 18 de marzo de 2004 por el diputado Juan Manuel Vega Rayet, del PRI.<sup>24</sup> Al igual que las iniciativas del Ejecutivo y de los diputados Camacho Solís, Ramírez Pineda Aguilar, Iñárritu y Martínez Álvarez, esta propuesta establece que los partidos que pierdan su registro devolverán a la nación los bienes muebles e inmuebles adquiridos con financiamiento público, así como los remanentes de monetarios

<sup>22</sup> Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; adiciona diversas disposiciones a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; reforma la Ley de Instituciones de Crédito; y adiciona el Código Fiscal de la Federación. Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Participación Ciudadana, con opinión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1461-II, martes 23 de marzo de 2004.

<sup>23</sup> Que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Participación Ciudadana, con opinión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1464, viernes 26 de marzo de 2004.

<sup>24</sup> Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1458, jueves 18 de marzo de 2004.



y financieros no ejercidos. Asimismo, indica que la devolución se hará en un plazo no mayor a 180 días naturales a partir de su notificación de pérdida de registro. En el mismo sentido se encuentra la iniciativa presentada por el diputado Jorge Kahwagi Maccari (PVEM) el 14 de febrero de 2006.<sup>25</sup>

La Comisión de Gobernación también ha recibido algunas propuestas de reformas a disposiciones más específicas del Cofipe. Por ejemplo, el diputado Quintín Vázquez García, del PRI, presentó una iniciativa para prohibir que las empresas de carácter mercantil y aquellas que mantengan formas de negociación con la administración pública federal, otorguen financiamiento a partidos políticos y candidatos.<sup>26</sup> Asimismo, hay que mencionar la iniciativa del diputado Jorge Kahwagi Maccari para reformar el artículo 182-A del Cofipe, a fin de señalar que no se considerarán dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos por concepto de su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.<sup>27</sup>

### *Organismos electorales*

Las propuestas de reformas a la legislación en materia de organismos electorales también mostraron cierto grado de coincidencia entre los integrantes de distintos partidos. Así ocurrió con dos iniciativas –una propuesta por un diputado del PRD y otra por uno del PAN– para reformar el mecanismo de integración del Consejo General del IFE. De igual modo, hubo coincidencias entre dos iniciativas –una del PRD y otra del PT– en el sentido de prohibir a los consejeros electorales que desempeñen cargos de elección o de la administración pública federal durante el periodo inmediato posterior a la conclusión de su encargo.

<sup>25</sup> Que reforma el artículo 32 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Turnada a la Comisión de Gobernación. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1947, miércoles 15 de febrero de 2006.

<sup>26</sup> Que reforma el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Turnada a la Comisión de Gobernación. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1869-III, martes 25 de octubre de 2005.

<sup>27</sup> Que reforma el artículo 182-a del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Turnada a la Comisión de Gobernación. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1899, miércoles 7 de diciembre de 2005.

El 11 de diciembre de 2003 el diputado Iván García Solís, del PRD, presentó una iniciativa de reformas a la Constitución que, entre otras cosas, transforma la integración, facultades del Instituto Federal Electoral y los estipendios de los consejeros.<sup>28</sup> A este respecto, las principales propuestas de la iniciativa son las siguientes:

- Aprobar un mecanismo transparente de designación de los consejeros electorales, basado en la consulta ciudadana y la publicación de un dictamen sobre las razones que sustentan la elección y la votación en el pleno de la Cámara de Diputados.
- Suprimir la figura de consejero presidente del Instituto Federal Electoral, y facultar al propio consejo en pleno para que elija, por mayoría calificada, a su presidente –tal como sucede en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El cargo de consejero presidente, de acuerdo con la iniciativa, durará dos años, con posibilidad de una reelección.
- Establecer que el secretario ejecutivo del IFE no dependerá del consejero presidente, sino del consejo general. La exposición de motivos de la iniciativa señala que esta medida se basa en “la idea de favorecer el autogobierno del IFE, es decir, que la responsabilidad de nombrar al presidente esté exenta de compromisos partidistas, como pudieran ser los grupos parlamentarios mayoritarios de la Cámara”.
- Prohibir que los consejeros electorales ocupen cargos de elección popular, o altos cargos en la administración pública, durante el periodo para el que fueron electos y durante los cinco años posteriores a su encargo.
- Aprobar una modificación salarial para los consejeros electorales, quienes actualmente perciben un ingreso similar al de los mi-

<sup>28</sup> Que reforma los artículos 41, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de integración, organización y funcionamiento del Instituto Federal Electoral. Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1392, jueves 11 de diciembre de 2003.

nistros de la Suprema Corte de Justicia, y situar dicho ingreso en el equivalente a la dieta que perciben los diputados federales.

- Incluir a los consejeros electorales y al secretario ejecutivo del IFE dentro de la lista de funcionarios que podrán ser sujetos de juicio político.
- Otorgar al Instituto Federal Electoral la facultad de organizar las elecciones internas de los partidos que así lo soliciten.
- En artículos transitorios, se deja sin efecto la previa elección de consejero presidente y consejeros electorales del IFE, y se establece que la Cámara de Diputados realizará una nueva elección.

La iniciativa del diputado Ivan García Solís señala que, de aprobarse las reformas propuestas, se requieren modificaciones adicionales al Cofipe, modificaciones que indica en su exposición de motivos.<sup>29</sup>

El método de elección de los consejeros electorales y las restricciones sobre sus actividades políticas han motivado otras iniciativas de reforma. Por ejemplo, la iniciativa presentada el 13 de octubre de 2005 por el diputado Marko Antonio Cortés (PAN), propone que la Cámara de Diputados cree una comisión especial, integrada por un representante de cada grupo parlamentario y un suplente, para llevar a cabo el proceso de elección de los consejeros y sus suplentes a partir

<sup>29</sup> En concreto, apunta las siguientes: para modificar el vocablo Secretario Ejecutivo del IFE: 49-B, párrafo 4 inciso J); 64, 76, párrafo 2; 77, primer párrafo; 79, párrafo 2; 82, primer párrafo, inciso s); la denominación del Capítulo V; 88, primer párrafo; 92, primer párrafo, inciso n); 93, inciso k); 107, inciso d); 117, inciso c); 132; 133; 134, párrafo 2; 164, párrafo 2, inciso c); 169, párrafo 3; 179, párrafo 8; 190, párrafo 3; 205, párrafo 2, inciso j); 253, párrafo 1 incisos b), c), d) y e); 257, inciso e); 261 inciso c).

En materia del Consejero Presidente del IFE, establece que debe plantearse el momento y el modo de elección del Presidente del Consejo, así como las atribuciones del mismo. Además, indica que es necesario reformar los siguientes artículos: 74 (reformular los párrafos 1, 2 y 8 para concordancia constitucional); 76 (adecuar el párrafo 3 en cuanto a la retribución económica); 79 (adecuar el párrafo 5 en torno al procedimiento en caso de ausencia definitiva del Consejero Presidente); y 82 (reformular el inciso “y” para otorgar al Consejo General, y no de la Cámara, la facultad para sustituir provisional y definitivamente al Consejero Presidente en caso de ausencia definitiva).

de una convocatoria abierta.<sup>30</sup> Asimismo, existe otra iniciativa que propone prohibir a los consejeros del IFE que desempeñen cargos en la administración pública federal e, incluso, en los tres poderes del gobierno una vez que concluyan su encargo. Ésta fue presentada por el diputado Pedro Vázquez González, a nombre de la fracción parlamentaria del Partido del Trabajo, del 25 de marzo de 2004.<sup>31</sup>

Por otra parte, dentro de las propuestas de reforma en materia de las facultades del Instituto, se encuentra la iniciativa del diputado Antonio Morales de la Peña, del PAN, presentada el 1 de diciembre de 2005. En ella se propone facultar al IFE a fin de que conozca de los procedimientos administrativos que interpongan los ciudadanos para proteger sus derechos políticos frente a los partidos políticos.<sup>32</sup> Asimismo, existe una iniciativa de la diputada Janette Ovando Reazola, también de Acción Nacional, que faculta al IFE para que realice debates públicos entre los candidatos a la presidencia, a transmitirse por radio y televisión.<sup>33</sup>

Finalmente, es necesario mencionar la iniciativa que propone modificaciones al régimen laboral que rige a los funcionarios del Instituto Federal Electoral. En ese sentido, la iniciativa del diputa-

<sup>30</sup> Además, señala que dicha comisión se disolverá una vez electos los consejeros; pero podrá habilitarse en caso de vacantes. Véase: Iniciativa que reforma los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 74 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia del Consejo Electoral. Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1861-II, jueves 13 de octubre de 2005.

<sup>31</sup> Que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Participación Ciudadana, con opinión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1464, viernes 26 de marzo de 2004.

<sup>32</sup> Que reforma diversos artículos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Justicia y Derechos Humanos. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1893-I, martes 29 de noviembre de 2005.

<sup>33</sup> Que adiciona un tercer párrafo al artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Turnada a la Comisión de Gobernación. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1840-I, martes 13 de septiembre de 2005.

do Alfonso Ramírez Cuellar, del 31 de mayo de 2006, propone que los funcionarios directivos del IFE se rijan en los términos del personal de confianza, es decir, de acuerdo con lo establecido en la fracción XIV del artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>34</sup>

### *Plataformas electorales: las propuestas de los partidos*

El Cuadro 2 presenta un resumen de las propuestas de reforma electoral de los ocho partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados durante la LX Legislatura (2006-2009). La información proviene de las plataformas electorales de los partidos y coaliciones que participaron en las elecciones federales de 2006, y se clasifica en los siguientes temas: partidos políticos; precampañas y campañas electorales; financiamiento de los partidos políticos; prerrogativas y propaganda electoral; transparencia y rendición de cuentas; representación política; calendario de elecciones; organismos electorales y democracia directa. Hay que señalar que el partido que propone el mayor número de reformas es el PRD, en tanto que el PRI, el PVEM y Nueva Alianza ocupan poco espacio para los temas electorales dentro de sus plataformas.

La mayoría de los partidos políticos coinciden en la necesidad de disminuir el costo de los procesos electorales, ya sea mediante la reducción del financiamiento a los partidos políticos (PAN, PRD, PT, Convergencia), de la duración de los procesos electorales (PAN) o del presupuesto del Instituto Federal Electoral en tiempos no electorales (PAN). A pesar de dichas convergencias, hay que señalar que, como se vio más arriba, este tema ha sido objeto de debate entre los partidos políticos, e impidió que prosperara el predictamen de la Comisión Especial para la Reforma del Estado so-

bre las iniciativas de reforma electoral de 2004 (véanse las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo, y por el PRD, el PRI y Convergencia descritas arriba).

Por otro lado, hay cierto grado de acuerdo en que deben fortalecerse las condiciones para que los partidos compitan en condiciones de equidad. En ese sentido, el PRD, el PT, Convergencia y el PVEM proponen una serie de reformas encaminadas a distribuir el financiamiento electoral de manera más equitativa; y el PAN, el PRD, el PT, Convergencia y Alternativa Socialdemócrata y Campesina, coinciden en que deben crearse normas estrictas sobre la propaganda política en los medios de comunicación, ya sea prohibiendo a los partidos que contraten directamente los espacios publicitarios, o estableciendo que el IFE será el único organismo facultado para hacerlo.

Todos los partidos proponen algún tipo de reforma para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el manejo de los recursos de los partidos políticos. Sin embargo, hay distintas opiniones sobre cómo deben llevarse a cabo: el PAN, el PRD, el PT y Convergencia proponen eliminar el secreto bancario; el PAN y Alternativa coinciden en fortalecer las facultades de fiscalización del IFE; y Nueva Alianza plantea que las finanzas de los partidos estén sujetas a las reglas de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Dos temas adicionales en los que existen coincidencias son la aprobación de elecciones concurrentes, para compactar el calendario electoral, y crear normas sobre distintos mecanismos de democracia directa. Sin embargo, en términos de representación política y número de legisladores las coincidencias son pocas. Por un lado, el PRD, el PT y Convergencia, proponen redefinir la fórmula de asignación de los diputados de representación proporcional, mientras que el PAN considera disminuir el número total de legisladores. En el resto de los temas no existen propuestas definidas por parte de todos los partidos.

<sup>34</sup> Que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2021, lunes 5 de junio de 2006.

**Cuadro 2**  
**Propuestas de reforma electoral: plataformas de los partidos políticos 2006-2012**

	PAN	PRI*	PRD**	PT**	PVEM*	Convergencia**	Nueva Alianza	Alternativa Socialdemócrata y Campesina
<b>PARTIDOS POLÍTICOS</b>								
Estimular una ley de partidos políticos que promueve la democracia interna		x			x			
<b>PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS ELECTORALES</b>								
Regulación de precampañas	x		x	x		x		x
Reducir la duración de los procesos electorales	x		x	x		X		x
<b>FINANCIAMIENTO ELECTORAL</b>								
Disminuir el financiamiento de los partidos políticos	x		x	x		x		x
Distribuir el financiamiento de los partidos de manera más equitativa			x	x	x	x		
Reducir el financiamiento privado y reformar las reglas sobre su origen			x	x		x		
<b>PRERROGATIVAS Y PROPAGANDA ELECTORAL</b>								
Prohibir la contratación directa por parte de los partidos políticos de espacios publicitarios en los medios			x	x		x		x
Promover mecanismos que aseguren la transparencia y la equidad en la contratación de anuncios promocionales de los partidos	x							
Regular las tarifas de los medios de comunicación y establecer tarifas preferenciales para los partidos políticos			x	x		x		
Prohibir la publicidad de los tres órdenes de gobierno en tiempos electorales			x	x		x		
Garantizar que la publicidad de los actos gubernamentales durante el periodo de campañas electorales sea exclusivamente educativo y/o informativo		x			x			
<b>TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS</b>								
Eliminar el secreto bancario sobre el manejo financiero de los partidos	x		x	x		x		
Fortalecer las facultades de fiscalización del IFE	x							x
Sujetar las finanzas de los partidos políticos a las reglas de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental							x	
Sancionar durante el proceso electoral a los partidos y candidatos que violen los topes de gastos de campaña			x	x		x		
<b>REPRESENTACIÓN POLÍTICA</b>								
Reformular la asignación de diputados de representación proporcional			x	x		x		x
Disminuir el número de legisladores a 400 diputados y a 96 senadores	x							
Aprobar la reelección consecutiva de legisladores y alcaldes	x				x			x
Permitir el registro de candidaturas comunes. Reducir requisitos para la formulación de coaliciones			x	x		x		
Normar el registro de candidaturas independientes			x	x		x		
Normar que los candidatos a elección popular deben tener una militancia de al menos seis meses, previos a su registro, en el partido que los postula		x			x			
<b>CALENDARIO ELECTORAL</b>								
Aprobar elecciones concurrentes	x		x	x		X		x
<b>ORGANISMOS ELECTORALES</b>								
Federalizar los procedimientos y las autoridades electorales locales, bajo la responsabilidad de un solo órgano			x	x		x		
Compactar las funciones y presupuesto del IFE en épocas no electorales	x							
Prohibir que los consejeros electorales ocupen puestos de elección popular y cargos públicos durante los dos años posteriores al término de su encargo			x	x		x		
Establecer plazos definidos y precisos para que el TEPJF emita sus resoluciones		x						
Reformar las normas sobre la integración y facultades del IFE y del TEPJF								x
<b>DEMOCRACIA DIRECTA</b>								
Aprobar mecanismos de democracia directa	x	x	x	x	x	x	x	x

\* Plataforma electoral de la Alianza por México, integrada por el PRI y el PVEM.

\*\* Plataforma electoral de la Alianza por el Bien de Todos, conformada por el PRD, el PT y Convergencia.

Fuente: plataformas electorales y páginas electrónicas de los partidos y coaliciones. En: [www.presidencia.com.mx/presidencia/partidospoliticos.html](http://www.presidencia.com.mx/presidencia/partidospoliticos.html) (consulta: 1 de agosto de 2006).

## Comentarios finales

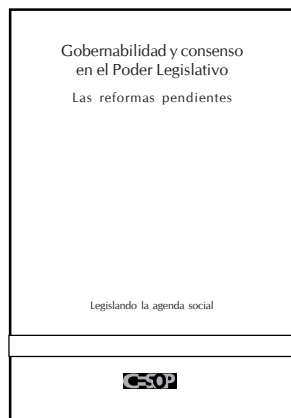
Como se ha visto a lo largo de este documento, los partidos políticos coinciden en la necesidad de reformar la legislación electoral en diversos aspectos. Los temas más recurrentes en las propuestas legislativas son reducir la duración y el financiamiento de los partidos y campañas, regular las precampañas, fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización de los recursos de los partidos, promover condiciones de equidad en la propaganda electoral y revisar las facultades de los organismos electorales. En estos temas existe un grado de convergencia entre los partidos políticos. Sin embargo, hay asuntos en los que parece haber un menor grado de acuerdo. Muchos de ellos no han sido, por razones de espacio, discutidos a lo largo de este ensayo, pero vale la pena enunciarlos: la modificación de los mecanismos de asignación de diputados y senadores, la disminución del número de legisladores, la segunda vuelta electoral y la reelección.

A finales de agosto de 2006, pocos días antes de la instalación de la LX Legislatura, la Comisión Especial para la Reforma del Estado de la Cámara de Diputados insistió en que el Congreso mexicano debe discutir y analizar una reforma electoral. Entre las propuestas incluyó compactar el calendario de los comicios; regular y reducir los tiempos electorales; aprobar la anulación del secreto bancario respecto de las finanzas de los partidos y fortalecer las facultades de fiscalización del IFE; transferir el tiempo oficial del Estado a los partidos políticos durante los períodos electorales; implementar una segunda ronda electoral y aprobar la reelección de diputados y senadores para profesionalizar el trabajo legislativo.<sup>35</sup> Como se ha visto a lo largo de este documento, estas son propuestas incluidas en diversas iniciativas pendientes de dictamen y votación en la Cámara de Diputados, así como en algunas de las plataformas políticas de los parti-

---

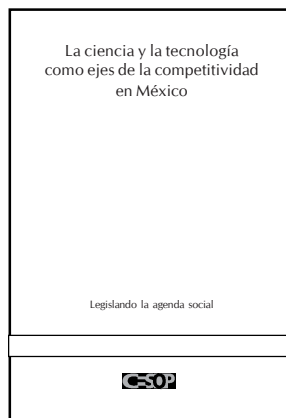
<sup>35</sup> Jorge Teherán, "Proponen 10 reformas contra conflicto postelectoral", *El Universal*, 21 de agosto de 2006; Notimex, "Urge en México reforma para segunda vuelta electoral: diputados", 21 de agosto de 2006, en: [mx.news.yahoo.com/](http://mx.news.yahoo.com/) (consulta: 24 de agosto de 2006).

# LOS PRIMEROS CUATRO TÍTULOS DE LA COLECCIÓN LEGISLANDO LA AGENDA SOCIAL



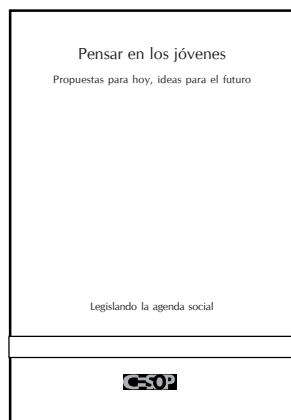
En *Gobernabilidad y consenso en el Poder Legislativo: las reformas pendientes*, convergen la experiencia de los diputados y el análisis de académicos especialistas sobre los avances obtenidos en el transcurso de los últimos años en el fortalecimiento de la go-

bernabilidad y el funcionamiento del Congreso; convergen también los señalamientos y las propuestas de legisladores y expertos de lo que aún queda por hacer. Es en la convergencia de la teoría y de la práctica, del estudio y la experiencia, en la que radica el valor esencial de este libro.



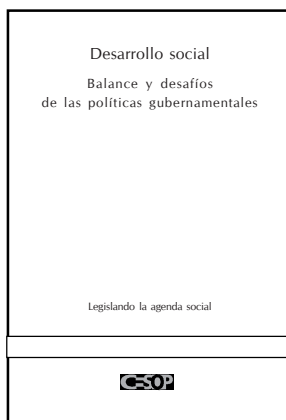
Con el propósito de reunir a miembros de la comunidad científica, funcionarios, representantes de la sociedad civil y legisladores para dialogar sobre los avances y los pendientes del desarrollo científico y tecnológico, se llevó a cabo el foro "La ciencia y la tecnología como

ejes de la competitividad de México". Muchos fueron los temas y diversos los puntos de vista vertidos en este diálogo, en el que destacó la competitividad como elemento central en las discusiones que se dieron sobre las necesidades de desarrollo de nuestro país, y que se recopilan aquí.



*Pensar en los jóvenes: propuestas para hoy, ideas para el futuro*, contiene los textos de académicos especializados o interesados en la juventud, de representantes de la sociedad civil que trabajan junto a los jóvenes y para ellos, de funcionarios que diseñan o im-

plementan políticas vinculadas o centradas en la población juvenil y de un diputado integrante de la Comisión de Juventud y Deporte de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados. Jóvenes o no tanto, todos abordan con conocimiento el tema, al que miran y aportan sin agotarlo, porque asumen la magnitud y complejidad que implica.



Este libro recoge la visión de diversos actores del desarrollo social quienes, desde sus distintos campos de conocimiento, configuran un rico espectro de propuestas que tienen en común la genuina preocupación por aportar elementos para el entendimiento de la pro-

blemática social y por emprender acciones decididas para avanzar en el desarrollo social. En esta confluencia de opiniones pueden identificarse importantes coincidencias que ponen de manifiesto la posibilidad de emprender un proyecto conjunto en pos del desarrollo social, con la decidida participación de toda la sociedad.

## Próximos títulos:

La seguridad social a una década de la reforma de pensiones  
Avances y pendientes para fortalecer el federalismo  
Fomento cooperativo: alternativas para una economía solidaria  
Legitimidad y gobernabilidad democrática: los horizontes del buen gobierno

Disponibles en las principales bibliotecas del país  
y en [www.congreso.gob.mx/cesop](http://www.congreso.gob.mx/cesop)



# Seis prioridades y consensos para fortalecer la seguridad pública

EFRÉN ARELLANO TREJO

*Este ensayo presenta un breve panorama de seis temas que, en función de lo expresado por partidos políticos, legisladores y organizaciones de la sociedad civil, resultan prioritarios para fortalecer a las instituciones de seguridad pública. También ofrece una descripción de la dimensión de la inseguridad en México, los factores que la originan y las reformas realizadas durante la pasada legislatura.*

## Demanda ciudadana de seguridad

¿Qué tan grave es el problema de la inseguridad pública en México? Desde los años ochenta se inició en el país un crecimiento muy pronunciado de la delincuencia. La población que delinquía se duplicó, al pasar de 0.11 por ciento al inicio de esa década, a 0.2 en 1995. Por otra parte, entre 1991 y 2004 las denuncias presentadas ante las procuradurías locales pasaron de 809 mil a 1.5 millones; es decir, crecieron en 85 por ciento.<sup>1</sup>

Hoy en día, los estudios de opinión pública coinciden en señalar que la inseguridad es el problema más importante para los ciudadanos. El Cuadro 1 muestra el estudio más reciente de Consulta Mitofsky sobre este tema. A nivel nacional, la inseguridad y/o la delincuencia es el problema principal del país para una cuarta parte de la población. Para el caso de la ciudad de México, ésta apreciación es compartida por casi la mitad de sus habitantes.

¿Que factores explican el crecimiento de la delincuencia? Estudios nacionales e internacionales han destacado dos tipos de factores: el deterioro de

Cuadro 1  
Principal problema del país en México, según región

	Nacional	Norte	Centro	Sur	Ciudad de México
Inseguridad/delincuencia	26.4	23.0	20.7	25.5	46.0
Desempleo	22.1	34.1	22.3	12.8	11.3
Crisis económica	20.0	11.9	21.9	28.0	21.4
Pobreza	11.9	11.7	12.9	19.4	6.3
Corrupción	5.5	3.7	6.2	8.0	4.8

Fuente: Consulta Mitofsky, *Boletín Semanal de Consulta*, núm. 153, noviembre de 2005.

<sup>1</sup> Véase Efrén Arellano Trejo, "Los desafíos de la delincuencia en México. Incidencia delictiva y su impacto en la opinión pública", en *Boletín*, núm. 6, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, abril de 2005, pp. 6-7.

la economía y el crecimiento y diversificación de la delincuencia, en particular de la delincuencia organizada. Entre los primeros se encuentran la falta de crecimiento económico y de empleo, lo cual genera incrementos en la pobreza y la desigualdad.<sup>2</sup>

Para el caso de México, la caída del PIB *per cápita* durante el periodo 1981-2000 parece corroborar esta aseveración. Durante los años de la mayor escalada delictiva, 1989-1996, el porcentaje de la población en situación de pobreza se incrementó de 48 a 52 por ciento; en tanto que la indigencia se incrementó de 18 a 21 por ciento. La tasa de desempleo abierto en las ciudades pasó de 2.5 a 5.5.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Un trabajo que muestra diversos estudios auspiciados por el Banco Mundial es Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza (coords.), *Crimen y violencia en América Latina*, Banco Mundial, Alfaomega, Colombia, 2001, 252 pp. Para el caso de México puede consultarse a Pedro José Peñaloza, “La seguridad pública: más allá de policías y ladrones”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana/UNAM/PGR, México, 2002, p. 87. Esta relación entre deterioro económico y delincuencia fue parte del diagnóstico utilizado para la elaboración del “Programa Nacional de Seguridad”, Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2003, primera sección, pp. 1-51.

<sup>3</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar, Argentina, 2004, compendio estadístico, p. 127. Como *pobreza* se entiende al ingreso insuficiente para adquirir alimen-

Además de los problemas económicos, según los especialistas, el incremento de la inseguridad también se explica por la presencia de una delincuencia cada vez mejor equipada y preparada y el deterioro de los cuerpos policíacos. El crecimiento de las bandas de narcotraficantes nacionales, que reemplazaron a las colombianas en los años ochenta, es un fenómeno que marca el inicio de esta tendencia. Los recursos de estas mafias, la capacidad de movilización transnacional y de infiltración sobre la policía, explican el surgimiento, corrupción y desaparición de corporaciones creadas para combatirlos, como la Dirección Federal de Seguridad en los años ochenta, o del Instituto Nacional de Combate a las Drogas a mediados de los noventa.<sup>4</sup>

A lo anterior habría que añadir lo que Lucía Dammert llama la “democratización del crimen”, que se refiere a la capacidad de pequeñas bandas para comprar armas e intercambiar bienes en el mercado transnacional. Esto explica la proliferación de grupos dedicados al robo de autos, secuestro, trata de personas y al tráfico de contrabando y/o mercancías robadas, entre otros ilícitos.<sup>5</sup>

tos y cubrir otras necesidades básicas; se entiende como “indigencia” al ingreso insuficiente respecto a alimentos únicamente.

<sup>4</sup> Intervención de Jorge Chabat en el seminario “Seguridad ciudadana”, Querétaro, Qro., 11 de agosto de 2006.

<sup>5</sup> Intervención de Lucía Dammert en el seminario “Seguridad ciudadana”, *ibidem supra*.

Para el combate de la delincuencia común, aquella que afecta a la gran mayoría de los ciudadanos, el sistema de justicia no tiene la capacidad para prevenir, perseguir y castigar a los delincuentes. De acuerdo con diversos estudios, la probabilidad de que un delincuente sea castigado por un ilícito es de entre 2 y 17 por ciento, según la entidad federativa en que ocurra y la gravedad del mismo.<sup>6</sup>

En México la evaluación y confianza que tienen los ciudadanos hacia la policía y el desempeño de los sistemas de impartición de justicia son más bajas incluso que en el promedio de América Latina (una de las regiones con los mayores índices de delincuencia e impunidad).

Un estudio elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo mostró que en promedio, en esta región, 49 por ciento de aquellos que tuvieron necesidad de recurrir al sistema de impartición de justicia desistieron porque encontraron barreras de acceso y otro 11 por ciento lo hizo porque no tuvieron confianza en las autoridades; además, 33 por ciento consideró que las autoridades no actuaron ni justa ni rápidamente.

Para México, en estos tres rubros, las cifras respectivas fueron 59, 19 y 49 por ciento. Es decir, la evaluación de los mexicanos sobre sus autoridades es más baja en un rango de entre 7 y 16 puntos.<sup>7</sup>

## Una nueva institucionalidad

¿Cuáles son las principales políticas públicas puestas en marcha para enfrentar la delincuencia? La creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) en 1994 significó el inicio de un nuevo modelo y una nueva institucionalidad para la prevención y combate a la delincuencia. Para su creación fue necesario adicionar un párrafo al artículo

<sup>6</sup> Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, *Violencia e impunidad en México*, [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx), fecha de consulta: agosto de 2006, y Fernando Tenorio Tagle, "Los escenarios del orden en la condición posmoderna", en *Este país*, noviembre de 2003, p. 6.

<sup>7</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina...*, *op. cit.*, pp. 120-136 y compendio estadístico.

73 constitucional, con el cual el Congreso quedó facultado para expedir leyes que establecieran las bases de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en materia de seguridad pública; así como para organizar el funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.<sup>8</sup>

Esta reforma constitucional, tal como lo señaló la iniciativa que le dio origen, se proponía combatir con nuevos instrumentos la corrupción de los cuerpos policiacos, la cual era identificada como una de las principales causas de la ineficiencia del Estado en su lucha contra la delincuencia; así como crear instrumentos y órganos plenamente facultados para llevar a cabo un nuevo nivel de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.<sup>9</sup>

Más adelante se publicó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del SNSP, la cual definió a la seguridad pública como una función a cargo del Estado que "tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos". El artículo 10 de esta ley define las materias que son susceptibles de coordinación, a saber:

- I. Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales.
- II. Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas.
- III. Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública.

<sup>8</sup> Véase Mayolo Medina Linares, "Sistema Nacional de Seguridad Pública", en Sergio García Ramírez y Leticia A. Vargas (coords.), *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001, pp. 175-181. También puede consultarse Gabriela C. Pérez García, "Diagnóstico sobre la seguridad pública en México", Fundar, Centro de Análisis e Investigación, disponible en [www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx).

<sup>9</sup> Una descripción más amplia de estos temas puede encontrarse en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Política y gestión", en *Seguridad Pública* [Actualización: 28 de agosto de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/).

IV. Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto.

V. Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública.

VI. Acciones policiales conjuntas, en los términos del artículo 5o. de esta ley.

VII. Regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares.

VIII. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos.<sup>10</sup>

El SNSP es coordinado por un Consejo Nacional, el cual es presidido por el Secretario de Seguridad Pública e integrado por los gobernadores de los estados y el Jefe de Gobierno del D.F. Cuenta con dos grandes instrumentos: la carrera policial, con la cual se busca homologar los sistemas de selección, capacitación, promoción y castigo de los cuerpos policiacos; y, como segundo instrumento, el Sistema de Información Nacional sobre Seguridad Pública, el cual se integra a su vez de cinco bases de datos con información sobre personal de seguridad pública, armamento utilizado por dicho personal, estadísticas sobre delincuencias, delitos y sentencias, datos sobre los presuntos delinquentes y un servicio para la localización de bienes y personas.<sup>11</sup>

Junto con las reformas legales que dieron pie a la creación del SNSP, también se realizaron reformas al Poder Judicial, a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público (MP). Entre otras cosas, en 1994 fue creada la carrera judicial, con lo cual jueces y magistrados son nombrados o removidos con base en su capacidad y actuación profesional; se estableció el Consejo de la Judicatura;<sup>12</sup> se facultó al Senado para ratificar el nombramiento del Procurador de la República y se estableció la posibilidad de que cualquier querrelante o denunciante pueda impugnar ante un

juez la decisión de un MP de optar por el desistimiento o por el no ejercicio de la acción penal.<sup>13</sup>

## El trabajo del Legislativo

¿Cómo impactó esta nueva institucionalidad el trabajo de la Cámara de Diputados? El 14 de noviembre de 2003 se instaló por primera vez la Comisión ordinaria de Seguridad Pública, la cual antes era una comisión especial y por tanto carecía de facultades para elaborar dictámenes. Uno de los propósitos centrales fue separar los asuntos de la seguridad de los temas de gobernación, que hasta entonces eran tratados por una misma comisión. Este cambio, a su vez, obedeció a la creación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) en el año 2000.

Las subcomisiones que la integraron permiten identificar los principales temas en torno a los cuales se trabajó: prevención del delito, readaptación social, atención a menores infractores, legislación penal, sistema nacional de seguridad pública y seguridad nacional, y análisis del presupuesto.

El Cuadro 2 permite conocer los temas y las leyes que han sido objeto de iniciativas en materia de seguridad pública durante las últimas tres legislaturas. El mayor número de iniciativas ha estado dirigido, dadas las funciones centrales del SNSP, a lograr y garantizar una mayor coordinación entre las autoridades involucradas, seguida por iniciativas dirigidas a mejorar la readaptación de los sentenciados, a prevenir los delitos y a modificar el proceso penal.

## El trabajo realizado por la LIX Legislatura

¿En qué temas se lograron avances en la LIX Legislatura? A partir de los dictámenes elaborados por la Comisión de Seguridad Pública se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* seis

<sup>10</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1995.

<sup>11</sup> Véase Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Política y gestión", *op. cit.*

<sup>12</sup> Para las atribuciones de este último Consejo véase artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>13</sup> *Cfr.* Victoria Adato Green, "Las reformas de los últimos cinco años en materia de administración de justicia penal", en García y Vargas (coords), *Las reformas penales...*, *op. cit.*, pp. 217-222.

**Cuadro 2**  
**Iniciativas en materia de seguridad pública según ley que se propone modificar y tema (1997-agosto de 2006)**

	<i>Coordinación entre las autoridades</i>	<i>Aplicación de penas y readaptación de sentenciados</i>	<i>Prevención del delito</i>	<i>Modificaciones al proceso penal</i>	<i>Otros</i>	<i>Total general</i>	<i>%</i>
Reformas a la Constitución	4	2	3	3	3	15	24.6
Proponen crear leyes nuevas	2	3	2	4	3	14	23.0
Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública	6	—	4	—	3	13	19.7
Ley que Establece las Normas Mínimas para la Readaptación de Sentenciados	—	6	—	—	—	6	9.8
Código Penal	—	1	1	1	1	4	6.6
Código de Procedimientos Penales	1	—	—	1	—	2	3.3
Ley de la Policía Federal Preventiva	1	—	1	—	—	2	3.3
Otros	4	1	—	—	2	7	9.7
<b>Total general</b>	<b>18</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>63</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Desempeño legislativo", en *Seguridad Pública* [Actualización: 28 de agosto de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/).

decretos que permitieron complementar, o reforzar en algunos casos, los instrumentos y órganos de trabajo del SNSP. Con estos decretos se logró lo siguiente:

- a) Se expidió la Ley del Registro Público Vehicular.
- b) Se creó la Conferencia de Secretarios de Seguridad Pública, como parte del SNSP.
- c) Se simplificaron los trámites para el pago de multas aplicadas en el autotransporte federal, se definió el destino de esos recursos y se delimitó la competencia de las autoridades en la inspección de las empresas del ramo.
- d) Se clarificó la posibilidad de otorgar recompensas para combatir el secuestro.
- e) Se expidió la Ley Federal de Empresas de Seguridad Privada.
- f) Se hizo más expedito el trámite para aquellos internos que soliciten el derecho a la preliberación.

Por otra parte, en el Senado de la República quedó pendiente de discusión, y en su caso aprobación, un dictamen ya aprobado por los diputados, con el cual se pretende facilitar la interven-

ción de las comunicaciones privadas en aquellos casos que se presuman acciones de la delincuencia organizada.<sup>14</sup>

### Prioridades políticas y sociales

¿Cuáles son los temas pendientes de discusión en la Cámara de Diputados y cuáles son las propuestas de los principales actores políticos y sociales? El Cuadro 3 ofrece un panorama sobre los temas que fueron objeto de una iniciativa en la Cámara de Diputados y que no han sido dictaminados. Estos temas constituyen, en gran medida, los temas pendientes de la agenda legislativa.<sup>15</sup>

El Cuadro 4 permite comparar tres diferentes propuestas, elaboradas por diversos grupos de la sociedad civil. La primera de ellas corresponde a la asociación "México unido contra la delincuen-

<sup>14</sup> Véase Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Impacto del trabajo legislativo", *op. cit.*

<sup>15</sup> El presidente Vicente Fox envió al Senado una amplia propuesta de reforma en materias penal y de seguridad pública. Un debate sobre esta propuesta puede consultarse en Instituto Nacional de Ciencias Penales, *La reforma penal a debate*, México, 2004, 209 pp. Un análisis sobre el avance de estas propuestas puede consultarse en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Temas de la agenda", *op. cit.*

**Cuadro 3**  
**Temas de las iniciativas pendientes de discusión en materia de seguridad pública**

<i>Tema</i>	<i>Descripción</i>
Coordinación entre las autoridades para la prevención y el combate a la delincuencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativas para dotar de mayor fuerza vinculante las acciones y los acuerdos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</li> <li>• Ampliar y optimizar los registros del SNSP.</li> <li>• Reorganización de las autoridades competentes en materia de seguridad pública.</li> </ul>
Aplicación de penas y readaptación de sentenciados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lograr la efectiva readaptación de los sentenciados.</li> <li>• Fortalecer los sistemas de administración.</li> </ul>
Prevención del delito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minuta del Senado que crea una nueva Ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales.</li> <li>• Crear una comisión especializada para el estudio de incidencias delictivas en el SNSP.</li> <li>• Crear el Consejo Nacional de Prevención del Delito y Conductas Antisociales, que se encargaría de definir los lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de prevención operativa.</li> <li>• Establecer el Instituto Ciudadano para la Prevención Social del Delito y la Seguridad Pública, diseñado como organismo público con autonomía técnica y de gestión, integrado por un Consejo Ciudadano.</li> <li>• Fundar el Instituto Nacional contra la Delincuencia, que tendrá a su cargo analizar el desempeño de las autoridades contra la delincuencia y que obligaría al Ministerio Público y a las policías, federales y estatales, a proporcionar al Instituto la información que se solicite y a poner en marcha las acciones que les sugiera el Instituto.</li> <li>• Promover la cultura de la prevención desde el SNSP.</li> <li>• Reformar la Constitución para expresar explícitamente que el diseño y funcionamiento del SNSP tendrá como base un concepto integral de política criminológica.</li> </ul>
Modificaciones al proceso penal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unificar los códigos Penal y de Procedimientos Penales.</li> <li>• Fortalecer el respeto a las garantías de las víctimas y de los sujetos a proceso.</li> </ul>
Justicia para menores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen tres iniciativas para crear una nueva ley en la materia y una minuta, proveniente del Senado, que crea la Ley Federal de Justicia para Adolescentes.</li> </ul>
Participación de la sociedad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear el Instituto Nacional Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.</li> <li>• Ampliar la participación de los sectores social y privado en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.</li> </ul>
Combate a las adicciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligar a una mayor coordinación entre la federación y los estados en diversos ámbitos penales.</li> </ul>

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Situación actual de la Comisión", en *Seguridad Pública* [Actualización: 28 de agosto de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/).

cia", la cual logró que su propuesta fuera asumida como un compromiso por cuatro de los candidatos presidenciales que contendieron en las pasadas elecciones federales. La segunda propuesta fue difundida por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y, como lo señala este mismo centro, pone el énfasis en las acciones de participación social, transparencia en la actuación de las autoridades y defensa de los derechos humanos, tanto de víctimas como de victimarios. La tercera propuesta resume los principales planteamientos derivados de la marcha del 27 de junio de 2004, la cual contó con la participación de uno de los contingentes sociales más numerosos de la historia reciente del país en demanda de seguridad ciudadana.

En el Cuadro 5 se presenta una selección de los planteamientos en materia de seguridad y justicia, que plasmaron los partidos políticos y coaliciones que contendieron por la presidencia de la república en las elecciones federales de este año. A continuación se ofrece un análisis que destaca los principales puntos de coincidencia y que representan los puntos en los que existe un mayor acuerdo entre los sectores analizados.



**Cuadro 4**  
**Principales demandas de organizaciones sociales**

<i>Temas</i>	<i>México Unido contra la Delincuencia</i>	<i>Red Nacional “Todos los derechos para todos”, Instituto para la Seguridad y la Democracia; y Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”</i>	<i>Pro Vecino y Consejo Ciudadano por la Seguridad Pública y la Justicia Penal</i>
Propuestas integrales		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convocar a la ONU a fin de evaluar el diseño institucional y normativo de la seguridad pública y la justicia penal, que emita recomendaciones.</li> </ul>	
1. Prevención del delito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar una política de Estado en materia de prevención del delito, involucrando a todas las instituciones que directa o indirectamente puedan reducir, con su actuación, los índices criminales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reintegrar la policía preventiva a la sociedad, mediante la adopción de programas de prevención comunitaria del delito.</li> <li>• Campaña intensiva, masiva e integral de fomento a la cultura de la legalidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear el Instituto Nacional para la Prevención del Delito.</li> <li>• Fomentar la cultura de la legalidad, desde la primaria hasta la educación superior.</li> </ul>
2. Preparación y equipamiento de los cuerpos policíacos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estandarizar los procesos de reclutamiento, selección y capacitación, así como presentar una iniciativa para que se apruebe la Ley Federal de Servicio de Carrera, para dignificar la función de los servidores públicos relacionados con la seguridad y la justicia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear el ombudsman del policía.</li> </ul>	
3. Combate a la delincuencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas al MP para hacerlo más eficiente, confiable, transparente y honesto.</li> <li>• Intervenir las cuentas bancarias de los criminales.</li> <li>• Establecer mecanismos eficaces para coordinar las facultades de comprobación del MP, los jueces y la autoridad fiscal para minar la estructura financiera de las organizaciones criminales.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna denuncia debe archivar o declararse el no ejercicio de la acción penal, sin el consentimiento de la víctima.</li> <li>• Penas ejemplares para el MP que otorgue libertad caucional de manera injustificada.</li> <li>• Combate al secuestro con mejores equipos, grupos especiales de MP y aumento de las penas.</li> <li>• Garantizar la protección y confidencialidad de los denunciantes.</li> </ul>
4. Justicia alternativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover modificaciones legislativas para establecer mecanismos alternativos de solución de conflictos.</li> </ul>		
5. Impartición de justicia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juicios imparciales, cortos y justos.</li> <li>• Promover una reforma que garantice imparcialidad, brevedad y certeza en el proceso penal.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privilegiar el juicio oral.</li> <li>• Invalidar las sentencias en los casos que se demuestre corrupción.</li> </ul>
6. Readaptación de sentenciados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reestructurar el sistema de readaptación social para garantizar el respeto a los derechos humanos de los reclusos, establecer programas de primodelincentes, hacer obligatorio el trabajo y establecer programas serios de reinserción social.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplimiento efectivo de las sentencias privativas de la libertad, impuestas por una autoridad judicial.</li> </ul>

<i>Temas</i>	<i>México Unido contra la Delincuencia</i>	<i>Red Nacional "Todos los derechos para todos", Instituto para la Seguridad y la Democracia; y Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez"</i>	<i>Pro Vecino y Consejo Ciudadano por la Seguridad Pública y la Justicia Penal</i>
7. Transparencia sobre la información delictiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abrir el Sistema Nacional de Seguridad Pública para que pueda ser auditado por la sociedad civil.</li> <li>• Hacer obligatoria la publicación del método para la formulación de estadísticas delictivas e indicadores de avance, y la difusión periódica de los mismos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas modernos de rendición de cuentas.</li> <li>• Creación de informes mensuales de resultados contra la delincuencia y la violencia.</li> <li>• Creación de monitores independientes especializados.</li> <li>• Reorganizar la seguridad pública y la justicia penal mediante la adopción de indicadores de desempeño, modernos y públicos.</li> </ul>	
8. Participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear mecanismos permanentes para la interlocución de la sociedad civil con las autoridades, a fin de consensuar las políticas públicas en materia de seguridad y de justicia.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear el Instituto Nacional para la Prevención del Delito como un organismo autónomo, pero con participación ciudadana.</li> <li>• Crear la figura del ombudsman de la sociedad, como órgano autónomo.</li> </ul>
9. Justicia para adolescentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernizar el sistema de justicia para menores.</li> </ul>		

Fuentes: México Unido contra la Delincuencia, "Documento ciudadano de demandas prioritarias de seguridad", propuesto por esta organización y firmado por los candidatos a la presidencia de los partidos Acción Nacional, Alternativa, Nueva Alianza y la Alianza por México, disponible en <http://www.mexicounido.org/modules/sections/index.php?op=viewarticle&artid=79> (fecha de consulta: agosto de 2006); y Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., "Seguridad pública. ¿Represión o protección?", julio de 2005, disponible en <http://www.centroprodh.org.mx/> (fecha de consulta: agosto de 2006).

Cuadro 5

## Propuestas de las Plataformas Electorales de los partidos contendientes en las elecciones federales 2006

Tema	Alianza por el Bien de Todos	Partido Acción Nacional	Alianza por México	Partido Nueva Alianza	Partido Alternativa
Ministerio público (MP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantizar su plena autonomía, sustrayendo sus funciones de la esfera de competencia del Poder Ejecutivo, imposibilitando así la acción penal por consigna.</li> <li>Eliminar el monopolio de la acción penal.</li> <li>Hacer valer directamente ante el juez competente, los derechos de la víctima, eliminando la discrecionalidad del Ministerio Público, la corrupción en el procedimiento administrativo y la pérdida de tiempo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eliminar el monopolio y la Fe Pública del Ministerio Público, otorgando participación en la investigación al acusado y a la víctima y dejando al juez toda la facultad de sopesar y valorar las pruebas.</li> <li>Dotar a los ministerios públicos de infraestructura, equipo y recursos para el desempeño de su labor, protegiendo, además, a su persona y sus familias.</li> <li>Impulsar un régimen de transparencia y rendición de cuentas sobre su actuación.</li> <li>Dotar de autonomía constitucional a la Procuraduría General de la República y a todas las procuradurías locales del país.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elevar el nivel de los programas de capacitación de los ministerios públicos, peritos y policía judicial.</li> <li>Agilizar la investigación de los delitos.</li> <li>Revisar el marco normativo de la averiguación previa, con el objeto de agilizar los procesos de investigación de los delitos.</li> <li>Promover un esquema confiable de denuncia ciudadana contra todo tipo de delincuencia, asegurando la respuesta inmediata de los cuerpos policiacos, que brinde seguridad plena a los ciudadanos que informen sobre los delitos. Bajo ningún concepto debe ponerse en riesgo la seguridad personal y patrimonial del ciudadano informante.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Independencia y autonomía al MP.</li> <li>Separación de funciones entre la policía judicial y el MP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Que los delitos se puedan reportar en cualquier agencia del Ministerio Público y no, como sucede hoy, en la que tiene jurisdicción sobre el lugar en el que sucedieron los hechos. Esto ayudaría a disminuir el número de víctimas que son rechazadas por estar en la agencia equivocada y;</li> <li>Crear un centro al que las personas puedan acudir o llamar las 24 horas del día.</li> </ul>
Seguridad pública	<p>Reformar integralmente los ordenamientos legales, como Ley de la Policía Federal Preventiva; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, con el objetivo de garantizar la coordinación y profesionalización de las policías preventivas, investigadores judiciales y ministerios públicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crear el Sistema Único de Información Criminal como una herramienta compartida de inteligencia y comunicación de vanguardia, alimentada por los propios ciudadanos y por todos los cuerpos policiales del país.</li> <li>Transformar a la Secretaría de Seguridad Pública en una Secretaría del Interior responsable de la política criminal y encargada de la coordinación y el mando</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Expedir una ley de seguridad pública que regule facultades, obligaciones y ámbitos de actuación. Se reforzará el servicio profesional de carrera y se crearán registros de incidencia delictiva y del comportamiento de los servidores públicos responsables de la seguridad en los tres órdenes de gobierno.</li> <li>Dotar a la policía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer el Programa Nacional de Seguridad Pública.</li> <li>Sistema de coordinación para la procuraduría de justicia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Unificar los cuerpos policiales locales bajo un solo organismo para facilitar el flujo de información entre los diferentes organismos.</li> <li>Aumento de sueldos, entrenamiento, equipo y educación tanto de policías como de agentes, peritos, médicos forenses y oficiales secretarios.</li> <li>Modificar la asignación presupuestaria, su actual fórmula de distribución de</li> </ul>

Tema	Alianza por el Bien de Todos	Partido Acción Nacional	Alianza por México	Partido Nueva Alianza	Partido Alternativa
Sistema penitenciario	<p>de las policías federales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unificar a todas las policías federales del país para que con un solo mando superior coordinen sus acciones de prevención, investigación y persecución de los delitos.</li> <li>• Combatir la corrupción en los cuerpos policiacos con un sólido sistema de monitoreo y supervisión.</li> </ul>	<p>de las policías federales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unificar a todas las policías federales del país para que con un solo mando superior coordinen sus acciones de prevención, investigación y persecución de los delitos.</li> <li>• Combatir la corrupción en los cuerpos policiacos con un sólido sistema de monitoreo y supervisión.</li> </ul>	<p>federal preventiva de facultades de prevención, investigación y persecución del delito.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar las normas, organismos y mecanismos que dan cauce a la coordinación de todas las instancias competentes en materia de seguridad pública, a fin de consolidar estrategias nacionales con la participación de los tres órdenes de gobierno.</li> <li>• Diseño, supervisión, control y evaluación de la seguridad pública en el país.</li> </ul>	<p>recursos (número de habitantes y de delitos cometidos), para ocuparse más en combatir las causas originarias de los delitos y reducir así el gasto que se ejerce para resarcir sus efectos.</p>	<p>recursos (número de habitantes y de delitos cometidos), para ocuparse más en combatir las causas originarias de los delitos y reducir así el gasto que se ejerce para resarcir sus efectos.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analizar la aplicación de la pena privativa de libertad para los delitos que ofenden gravemente a la sociedad, y buscar sanciones alternativas para delitos menores, contribuyendo a garantizar el castigo efectivo en atención a la gravedad de la conducta y reduciendo la sobrepoblación de las cárceles.</li> <li>• Ampliar la infraestructura carcelaria e impulsaremos una política penitenciaria para hombres y mujeres, separando a los reos por perfil criminológico, peligrosidad y de delito cometido.</li> <li>• Promover la autonomía económica de algunas actividades y procesos de las prisiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analizar la aplicación de la pena privativa de libertad para los delitos que ofenden gravemente a la sociedad, y buscar sanciones alternativas para delitos menores, contribuyendo a garantizar el castigo efectivo en atención a la gravedad de la conducta y reduciendo la sobrepoblación de las cárceles.</li> <li>• Ampliar la infraestructura carcelaria e impulsaremos una política penitenciaria para hombres y mujeres, separando a los reos por perfil criminológico, peligrosidad y de delito cometido.</li> <li>• Promover la autonomía económica de algunas actividades y procesos de las prisiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear un Sistema Nacional de Prevención y Readaptación Social con la concurrencia del gobierno federal y de los gobiernos de los estados y del D.F. y proveerlo de los recursos necesarios para su óptimo funcionamiento.</li> <li>• Capacitar y profesionalizar en niveles de excelencia al personal del sistema penitenciario, a través de planes de actualización en materia penal, derechos humanos y tecnología de información, entre otros.</li> <li>• Integrar al sector empresarial al proceso de capacitación para el trabajo de internos de baja peligrosidad, a fin de que se reintegren productivamente a la sociedad una vez que recobren su libertad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar el marco legislativo en materia de readaptación social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar el marco legislativo en materia de readaptación social.</li> </ul>

<i>Tema</i>	<i>Alianza por el Bien de Todos</i>	<i>Partido Acción Nacional</i>	<i>Alianza por México</i>	<i>Partido Nueva Alianza</i>	<i>Partido Alternativa</i>
Prevenición del delito		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernizaremos el Instituto Nacional de Ciencias Penales como un órgano dedicado al estudio, análisis, formación y promoción de políticas y alternativas de prevención y combate de conductas delictivas.</li> <li>• Incorporaremos en el sector educativo la aplicación de programas en materia de cultura de la legalidad y prevención del delito.</li> <li>• Fomentaremos una cultura de la denuncia, brindando orientación, garantías y soluciones a los denunciantes.</li> <li>• Incentivar en los medios de comunicación las campañas promotoras de la cultura preventiva del delito.</li> <li>• Promover, con el concurso de los medios, la revisión de los horarios y los controles de la programación en que se haga apología del delito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Robustecer el mejoramiento tecnológico y desarrollo del conocimiento en las áreas de investigación y prevención del delito.</li> </ul>		
Participación ciudadana		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formalizaremos el derecho que tienen los ciudadanos de participar en la definición y evaluación de las políticas de seguridad pública.</li> <li>• Estableceremos controles estrictos en la supervisión del gasto público destinado al sistema de seguridad pública, a fin de que exista certeza sobre el destino final de los recursos y el impacto en la prevención y combate del delito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar la participación ciudadana en la prevención del delito, dentro de un marco de legalidad, brindando seguridad a los testigos del delito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar la participación ciudadana a través de la denuncia.</li> <li>• Invertir en el sistema educativo en todos sus niveles, asegurando así la concientización de la sociedad sobre su corresponsabilidad en la eliminación y prevención de la delincuencia.</li> </ul>	

<i>Tema</i>	<i>Alianza por el Bien de Todos</i>	<i>Partido Acción Nacional</i>	<i>Alianza por México</i>	<i>Partido Nueva Alianza</i>	<i>Partido Alternativa</i>
Justicia para adolescentes		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortaleceremos un régimen de transparencia y rendición de cuentas de las agencias policiales ante la sociedad, a través de la creación de un organismo autónomo, integrado por ciudadanos, responsable del sistema de estadísticas delictivas para evaluar la eficacia de las acciones en materia de seguridad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer el sistema de justicia para adolescentes, sustentado en la prevención y en su pronta reinserción a la sociedad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparentar las actividades y las erogaciones de las fuerzas de seguridad pública.</li> </ul>	

Fuentes: Instituto Federal Electoral, [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx) y [www.presidencia.com.mx](http://www.presidencia.com.mx) (fecha de consulta: agosto de 2006).



## Prioridades y coincidencias

Habría que señalar, en primer lugar, que entre la agenda legislativa, las demandas de los grupos sociales y las plataformas partidistas existe una clara coincidencia a favor de seguir impulsando los principios que orientan el trabajo del SNSP, como la coordinación de las autoridades, la profesionalización y dignificación de los cuerpos policíacos, la participación de la sociedad y la prevención del delito. Sin embargo, también es posible identificar diversos planteamientos que implican la renovación y actualización de distintos componentes del sistema. Veamos los casos en los que existen las mayores coincidencias.

### a) Nueva ley de ejecución de sanciones penales

Los centros federales y locales de readaptación social enfrentan diversos rezagos. Uno de los principales es la sobrepoblación de los internos. En 2005, en los centros federales, existía un sobrecupo de más de 44 mil internos, lo que significaba 28 por ciento más sobre la capacidad instalada.<sup>16</sup> Además, son ineficientes para lograr la readaptación, los internos son víctimas de sobornos y maltrato y en no pocas ocasiones permiten que desde su interior continúen operando las bandas delictivas.<sup>17</sup>

El Senado de la República aprobó una iniciativa, enviada a los diputados en carácter de minuta, por medio de la cual se pretende crear la Ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales. Esta propuesta de ley fue elaborada originalmente por el Ejecutivo federal y corresponde a una de las líneas estratégicas del programa de Seguridad Pública 2000-2006, dirigida a reestructurar integralmente el sistema penitenciario federal. En el Senado fue aprobada el 20 de junio de 2005.

<sup>16</sup> Secretaría de Seguridad Pública, *5º Informe de labores*, Presidencia de la República, México, 2005, p. 102.

<sup>17</sup> Al respecto puede consultarse Elena Azaola, *La institución correccional en México. Una mirada extrañada*, Siglo XXI Editores (Col. Criminología y Derecho), México, 1990, 368 pp; y Elena Azaola y Marcelo Bergman, "El sistema penitenciario mexicano", como parte del Proyecto sobre la reforma de la administración de la justicia en México, Centro de Estudios Mexicano Estadounidenses, disponible en [www.usmex.ucsd.edu/justice](http://www.usmex.ucsd.edu/justice).

En la Cámara de Diputados, durante las Legislaturas LVIII y LIX, se elaboraron otros tres proyectos con el propósito de crear una nueva ley en la materia. Se trata de las iniciativas de los diputados Luis Maldonado, para crear la Ley de Ejecución de Penas y Readaptación Social de Sentenciados;<sup>18</sup> de Lizbeth Rosas Montero, para crear la Ley Federal de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad;<sup>19</sup> y de Amador Rodríguez Lozano, de la legislatura anterior, para crear el Código Federal de Ejecución de Sentencias.<sup>20</sup>

Por su parte, tal como se observa en el Cuadro 4, las organizaciones sociales se han pronunciado a favor de reestructurar el sistema de readaptación social para garantizar los derechos humanos de los reclusos, establecer programas de primodelincuentes, hacer obligatorio el trabajo de los internos y establecer programas efectivos de reinserción social.

En esta materia, el PAN propuso cuatro modalidades que habría que revisar a la luz de las iniciativas propuestas: establecer sanciones alternativas para delitos menores; promover la autonomía económica de algunas actividades de los internos; promover programas para jóvenes y crear la figura de los jueces de ejecución de sanciones, responsables de vigilar el otorgamiento de los beneficios de la ley.

La Alianza por México se pronunció a favor de impulsar una mayor coordinación y profesionalización en la materia, así como integrar a los empresarios en la capacitación de los internos.

### b) Nuevo sistema de justicia para adolescentes

El Congreso de la Unión aprobó una reforma al artículo 18 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2005, la cual estipula que la federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para quienes hayan cometido un delito y se encuentren en un rango de entre 12 y 18 años de edad.

<sup>18</sup> Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1367-I, 5 de noviembre de 2003.

<sup>19</sup> *Ibidem*, núm. 1725-I, 5 de abril de 2005.

<sup>20</sup> *Ibidem*, núm. 719, 30 de marzo de 2001.

Una vez realizada y aprobada la reforma constitucional, las comisiones respectivas de las cámaras de diputados y senadores continuaron realizando un trabajo conjunto, mediante la modalidad de conferencias, que logró concluir una iniciativa, con proyecto de decreto, para expedir la Ley Federal de Justicia para Adolescentes. Esta iniciativa también incluye reformas y adiciones a la Ley Federal de Defensoría Pública y a las leyes orgánicas del Poder Judicial de la Federación, de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.<sup>21</sup>

Dicha iniciativa fue aprobada en el Senado de la República el 26 de abril de 2006 y enviada a la colegisladora como minuta, la cual ya no pudo ser discutida ni dictaminada por la Cámara de Diputados.

En opinión de la ex diputada Angélica de la Peña, la aprobación de esta ley federal permitiría a México corregir un rezago con respecto a lo que ocurre en América Latina, ya que muchos países de la región tienen ya en funcionamiento un sistema de justicia especializado para adolescentes, entre los que destacan Venezuela, Brasil, Costa Rica, Panamá y Colombia.<sup>22</sup>

En la minuta del Senado ya se incorporaron las tres iniciativas que sobre este tema existían en la Cámara de Diputados, por lo que, a decir de la ex diputada De la Peña, se trata de un documento que quedó muy consensuado entre los diferentes partidos políticos. Este tema, como se observa en el Cuadro 4, está incluido entre las propuestas de “México Unido contra la Delincuencia” que, como ya se explicó, fue avalado por cuatro de los cinco candidatos que compitieron en las pasadas elecciones federales.

### c) *Combate al narcomenudeo*

El 28 de noviembre de 2005 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una adición a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, por el

<sup>21</sup> El dictamen y el proyecto de decreto pueden consultarse en *Gaceta parlamentaria* del Senado de la República, núm. 170, 26 de abril de 2006.

<sup>22</sup> Entrevista personal con la diputada Angélica de la Peña Gómez, Cámara de Diputados, México, D.F., 6 de julio de 2006.

cual “las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales”.<sup>23</sup>

Esta reforma legal –tal como lo establece el dictamen que le dio origen– tiene el propósito de crear la base jurídica para que las procuradurías estatales y la federal puedan conocer conjuntamente de determinados delitos federales y estén facultadas para investigarlos y perseguirlos ante los tribunales federales o del fuero común, según corresponda.

Una vez que se actualicen las leyes secundarias –un tema pendiente para la LX Legislatura–, las entidades federativas podrán realizar la persecución y sanción del comercio ilícito de estupefacientes y/o sustancias psicotrópicas, cuando las condiciones de las mismas determinen que es para su directa distribución en dosis individuales.

### d) *Prevención del delito*

Este es un tema de gran atención entre los actores analizados, aunque no es posible identificar alguna propuesta que conlleve un amplio acuerdo. En la Cámara de Diputados existen iniciativas para crear una comisión especializada en esta materia en el Consejo del SNSP, otras proponen crear un instituto, emprender reformas constitucionales y fomentar la cultura de la prevención, también desde el SNSP.<sup>24</sup>

Las organizaciones sociales incluidas en este análisis tienen también diferentes propuestas, como definir una política de Estado, realizar campañas intensivas, incluir programas de prevención en el sistema educativo y auspiciar la policía comunitaria.

En materia de prevención del delito, el PAN desarrolló una propuesta con acciones específicas, entre las cuales destacan el fortalecimiento del Instituto Nacional de Ciencias Penales, como órgano dedicado al estudio y desarrollo de políti-

<sup>23</sup> Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1785-I, martes 28 de junio de 2005.

<sup>24</sup> Un desglose sobre las iniciativas en este rubro puede consultarse en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Situación de la Comisión”, en *Seguridad Pública* [Actualización: 28 de agosto de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/).

cas alternativas de prevención, la realización de programas educativos en el sistema escolarizado y de campañas de difusión a través de los medios masivos. Además, su grupo parlamentario en el Senado aprobó impulsar la creación del Sistema Nacional de Prevención.<sup>25</sup>

#### *e) Participación de la sociedad y transparencia de las autoridades*

Entre los sectores legislativo y social existen propuestas dirigidas a crear nuevas instancias y una mayor responsabilidad en la participación de los ciudadanos. Así, en la agenda legislativa está pendiente de discutir la creación del Instituto Nacional Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia<sup>26</sup> y la propuesta de que el Consejo Nacional de Seguridad Pública sea el encargado de promover la participación de los sectores social y privado.

En general, las organizaciones sociales destacan por la amplitud de sus propuestas para crear nuevos mecanismos para la rendición de cuentas por parte de las autoridades, como lograr una mayor injerencia de los ciudadanos, auditar las acciones del SNSP, transparentar y unificar los criterios de medición de la delincuencia y crear indicadores sobre el desempeño y efectividad de las autoridades.

#### *f) Reformas a los procedimientos penales*

Como se comentó en la primera sección de este trabajo, el crecimiento de la delincuencia está muy asociado a la impunidad de que gozan los delincuentes y, por tanto, a la ineficacia de las autoridades para perseguirlos y castigarlos. Un estudio empírico sobre el destino y resultado de las averiguaciones previas y el desempeño del ministerio público encontró como causas de su ineficacia la inexistencia de controles internos en las

<sup>25</sup> *El Universal*, "Ley de medios, prioridad en agenda de AN", 21 de agosto de 2006, [www.reforma.com.mx](http://www.reforma.com.mx) (fecha de consulta: agosto de 2006).

<sup>26</sup> *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1814, 8 de agosto de 2005 y *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1839-I, 12 de septiembre de 2005.

procuradurías, sobrecarga de trabajo y falta de recursos, la complejidad del derecho penal y los excesos de la policía judicial.<sup>27</sup>

En torno a estos temas, en la LIX Legislatura quedaron pendientes tres iniciativas que tienen el propósito de unificar los códigos Penal y de Procedimientos Penales.

Entre las organizaciones sociales, tal como se observa en el Cuadro 4, existe la preocupación por hacer del MP un órgano más confiable, eficiente y transparente.

Al analizar las plataformas partidistas, es posible observar que coinciden en la necesidad de transformar esta institución, tres de ellas proponen dotar de plena autonomía a este órgano constitucional (Alianza por el Bien de Todos, PAN y Partido Nueva Alianza) y dos de ellas (las primeras dos citadas) por terminar con el monopolio que actualmente tiene sobre la acción penal.

## **Consideraciones finales**

La complejidad del incremento de la delincuencia y de la inseguridad pública demanda acciones en diversos frentes por parte del Estado. Por un lado, según las evidencias discutidas en este documento, el crecimiento económico y el combate a la pobreza y la desigualdad tienen un impacto directo en la solución de estos problemas.

Por otra parte, el crecimiento y la diversificación de la delincuencia organizada plantean retos a escala mundial, para los cuales los gobiernos nacionales siguen en la búsqueda de las mejores fórmulas de trabajo.

Frente a ello, el Estado mexicano sigue teniendo un amplio campo de trabajo para mejorar y hacer más eficientes las instituciones dedicadas a la prevención, procuración y administración de justicia. Como se describió a lo largo de este documento, la mayoría de las propuestas que se están impulsando desde los ámbitos político y social coinciden en fortalecer y profundizar las estrategias puestas en marcha desde 1995, como la mayor

<sup>27</sup> Guillermo Zepeda Lecuona, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, Fondo de Cultura Económica-Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., México, 2004, 462 pp.

coordinación entre las autoridades, la capacitación y profesionalización de los cuerpos policíacos y una mayor participación de la sociedad y de las acciones de prevención.

También es posible identificar, sobre todo entre los grupos sociales, una demanda por lograr

mayores niveles de transparencia en las instituciones policíacas, mejores instrumentos para evaluar su desempeño y una mayor injerencia de los ciudadanos en los espacios de planeación y toma de decisiones.

# El desarrollo metropolitano: los problemas y el trabajo legislativo

SALVADOR MORENO PÉREZ

*Este artículo describe, en primer lugar, los problemas más importantes en la agenda del desarrollo metropolitano en México y su relación con las atribuciones del Congreso de la Unión. En segundo lugar, se presenta un breve análisis de las iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Metropolitano en la LIX Legislatura con el fin de describir los posibles efectos en el desarrollo, gestión y coordinación de las metrópolis. Además, se señalan algunas asignaturas pendientes en la agenda legislativa metropolitana.*

## Introducción

Una de las características del proceso de urbanización es el crecimiento de las grandes ciudades o megaciudades, llamadas así por su gran número de habitantes. Una de las características del proceso es la conformación de zonas metropolitanas, éstas surgen cuando una ciudad rebasa su límite territorial político administrativo para conformar un área urbana ubicada en dos o más municipios en los cuales no se ubica la ciudad central y se caracterizan por la gran concentración de población y actividades.<sup>1</sup>

Con la multiplicación de ciudades y zonas metropolitanas surge también la compleja problemática urbana. En el presente artículo se pretende destacar los problemas más importantes en la agenda del desarrollo metropolitano, nos centraremos en tres de los más relevantes relacionados con las actividades legislativas: reformas a la estructura jurídica, los instrumentos de planeación, coordinación y gobernabilidad metropolitana.

En el presente documento sólo nos centramos en las atribuciones del Congreso de la Unión en relación con los temas señalados; sin embargo no es una tarea sencilla, ya que existen intersecciones y contradicciones entre la legislación federal y la local en materia de desarrollo urbano, especialmente en las áreas o zonas metropolitanas donde participan los tres órdenes de gobierno.<sup>2</sup>

En segundo lugar se presentará un análisis de las iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Metropolitano en la LIX Legislatura con el fin de describir los posibles efectos en el desarrollo, gestión y coordinación metropolitana, así como los grandes pendientes en la materia y que pudie-

<sup>1</sup> Jaime Sobrino, "Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 18, núm. 3, México, 2003, p. 461.

<sup>2</sup> Gustavo Garza y Fernando A. Rodríguez (comps.), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, El Colegio de México, México, 1998, p. 16.

ran ser de interés en la agenda legislativa de la LX Legislatura.

## Temas de la agenda del desarrollo metropolitano

El proceso de urbanización es multifactorial ya que en él intervienen aspectos económicos, sociales, políticos, ambientales e histórico-culturales. La nueva realidad urbana se puede caracterizar por su complejidad y diversidad a gran escala y las formas urbanas de la ciudad actual se caracterizan por la concentración y la dispersión. Esto significa que a principios del siglo XXI, en México se mantiene un desarrollo urbano preeminente que implica una elevada concentración territorial de la población y las actividades económicas. El proceso de urbanización ocurrió en un principio concentrado en la ciudad de México o ciudad capital y actualmente se observa una dispersión hacia otras metrópolis como Guadalajara, Monterrey, Puebla y Toluca.<sup>3</sup>

Nuestro país no es ajeno a las grandes transformaciones en las ciudades a escala mundial, el proceso de urbanización se ha dado en forma simultánea al crecimiento económico y al proceso de

<sup>3</sup> Gustavo Garza, "Dimensión macroeconómica de las metrópolis en México", en Garza y Rodríguez (comps.), *Normatividad urbanística...*, op. cit., p. 35.

industrialización del país.<sup>4</sup> La realidad mexicana actual se caracteriza por la presencia de nuevos fenómenos urbano-regionales y los retos para atender los efectos que de ellos se derivan involucran a todos los actores sociales.

A las zonas metropolitanas tradicionales se suman nuevas que han sido el resultado de una elevada concentración económica y demográfica. En ese esquema los retos del Poder Ejecutivo a través de la aplicación de las políticas públicas están enfocados a la dotación de vivienda, servicios públicos, infraestructura urbana y regional, generación de empleo, seguridad pública, medio ambiente y desarrollo sustentable, mientras que al Poder Legislativo le corresponde en los términos del artículo 73 constitucional fracción XXIX-C, "expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos".<sup>5</sup>

En el ámbito del trabajo legislativo la coordinación metropolitana es un tema importante cuando los problemas desbordan los límites geográficos municipales y estatales. Según Laura Elena

<sup>4</sup> Al respecto uno de los primeros trabajos sobre el proceso de industrialización y urbanización fue realizado por Luis Unikel y Crescencio Ruíz, *El desarrollo urbano en México, diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México, 1976.

<sup>5</sup> Consultado en: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (agosto de 2006).



Herrejón, en nuestro país “existe un vacío legal sobre estas cuestiones, ya que sólo dos artículos de la Constitución tratan lo relacionado con la conurbación y la coordinación necesaria para solucionar problemas: el artículo 115 y el 122 en su apartado G”.<sup>6</sup>

En México se han hecho esfuerzos importantes para consolidar el federalismo y el municipio libre a través del fortalecimiento de su autonomía, pero se hace poco para mejorar la gobernabilidad<sup>7</sup> y gestión coordinada de las zonas metropolitanas.

En ese sentido, la agenda metropolitana legislativa gira en torno a tres áreas: revisión y adecuación de las estructuras jurídicas; evaluación de los instrumentos de planeación, gestión y el de la gobernabilidad.

### *Reformas a la estructura jurídica*

Al Congreso de la Unión le compete una revisión integral del marco jurídico federal vigente de coordinación metropolitana con el propósito de redefinir atribuciones del gobierno federal, estatales y municipales en la atención de sus territorios.

En ese sentido, una de las tareas del Congreso de la Unión que podría ser materia de discusión en relación con el fenómeno metropolitano es la reforma constitucional a través de la revisión con una visión metropolitana de los artículos 27, 115, 116 y 122 y promover reformas en el mismo sentido a las leyes de planeación, equilibrio ecológico y protección al ambiente, agraria y de asentamientos humanos.

El artículo 27 constitucional establece el uso del suelo y los recursos naturales. Por su parte, el

---

<sup>6</sup> Laura Elena Herrejón Caballero, “Los retos de la coordinación metropolitana”, en *Metrópolis/2025. Boletín*, año 1, núm. 2, México, 2006, en <http://www.metropoli.org.mx> (agosto, 2006).

<sup>7</sup> Se entiende por *gobernabilidad*, por un lado, el equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad gubernamental de respuesta y, por otro, la capacidad de los gobiernos para formular e implementar políticas; mientras que *gobernanza* tiene relación con la eficacia y eficiencia en la implementación de políticas públicas. En el presente artículo consideramos como sinónimos gobernanza y gobernabilidad. Véase Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Definición”, en *Temas de Política Interior* [Actualización: 16 de febrero de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

artículo 115 regula la organización y el funcionamiento del municipio; incluye dentro de sus facultades la de formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano de los municipios. En la fracción III, menciona que “los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan”. Mientras que en la fracción VI del mismo artículo, establece que “cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal en la materia”.<sup>8</sup>

El artículo 116 establece las disposiciones de los gobiernos de las entidades federativas y el artículo 122 define el gobierno del Distrito Federal y su relación con los Poderes Federales y los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. En el apartado G se establece que

para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.<sup>9</sup>

El artículo 20 de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) establece al igual que la fracción VI del artículo 27 constitucional, los mecanismos de coordinación para las conurbaciones.

---

<sup>8</sup> Consultado en: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (agosto de 2006).

<sup>9</sup> *Idem*.

Por tanto, en el marco jurídico mexicano no está contemplado el concepto de *zona metropolitana* o *metropolización*, lo único que menciona es el fenómeno de conurbación que sólo es una parte del fenómeno metropolitano. El proceso de urbanización y de manera adyacente los procesos de metropolización, han avanzado más rápido que los intentos de adecuación del marco jurídico en materia de planeación urbana. Los esfuerzos se han centrado en el fortalecimiento de la autonomía de los municipios, pero poco se ha hecho en materia de gobernabilidad y coordinación metropolitana.

### *Instrumentos de planeación y coordinación metropolitana*

En la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), como respuesta a los problemas de alcance metropolitano, se ha impulsado la creación de comisiones metropolitanas encargadas de atenderlos en forma coordinada entre los gobiernos del Distrito Federal, Estado de México e Hidalgo.

En el marco de la coordinación metropolitana la Cámara de Diputados aprobó en el Presupuesto de Egresos 2006 la partida “Fondo Metropolitano”, con una asignación presupuestal de mil millones de pesos. La negociación del fondo comenzó un año antes, gracias a la reinstalación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana. El fondo permitirá llevar a cabo obras importantes para el desarrollo de la infraestructura metropolitana y mecanismos de cooperación en materias como seguridad pública y normatividad, entre las más importantes.

Para el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México, Francisco Maldonado Ruíz, secretario de desarrollo metropolitano en el Estado de México, menciona que es necesario seguir apoyando el fondo metropolitano que concentre aportaciones federales, estatales y municipales, además de que se canalicen a la construcción de infraestructura y a equilibrar disparidades entre municipios y delegaciones y propone que la Cámara de Diputados vuelva a asignar recursos para proyectos metropolitanos.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Gabriel Salazar “Entrevista. Francisco Maldonado

Al respecto, José Luis Lezama opina que el sistema de planeación y gestión metropolitano deberá tener como base el consenso de los tres ámbitos de gobierno y que se requiere fortalecer las figuras de coordinación metropolitana mediante el rediseño de sus funciones y la dotación de recursos financieros, humanos, técnicos y de continuidad.<sup>11</sup>

En el mediano plazo la responsabilidad jurídica de los gobiernos en la coordinación metropolitana será decisiva dada la gravedad de los problemas. Una de las acciones que podría emprender el Congreso de la Unión sería la determinación de los campos, aspectos y sectores susceptibles de obligatoriedad en la coordinación metropolitana.

### *Gobernabilidad metropolitana*

La diversidad de gobiernos que intervienen en la gestión, administración y gobierno de las áreas metropolitanas, aunada a la pluralidad de partidos políticos en los distintos órdenes de gobierno y la limitada coordinación, provoca que la gobernabilidad y la participación de los sectores sociales sea un tema importante en la agenda social. En este sentido, la gobernabilidad metropolitana se entiende como una herramienta para incidir positivamente en el funcionamiento metropolitano, el ordenamiento del territorio y el desarrollo metropolitano sustentable. A través de su implantación podría ser una de las soluciones para algunos problemas con ese carácter: el transporte y vialidad, agua, desechos sólidos, persecución de delitos y normatividad metropolitana.

En ese ámbito, Alfonso X. Iracheta, señala que una de las tareas del Congreso de la Unión sería el estudio de las reformas constitucionales para que se reconozca el fenómeno metropolitano y su modalidad estatal, además de definir las responsabilidades en los tres órdenes de gobierno.<sup>12</sup>

Ruíz”, *El Universal*, Distrito Federal, 28 de agosto de 2006, México.

<sup>11</sup> José Luis Lezama, “Medio ambiente, sociedad y gobierno: la cuestión institucional”, *El Colegio de México*, México, 2006, p. 110.

<sup>12</sup> Alfonso X. Iracheta, “Quién paga qué en la Zona

## La Comisión de Desarrollo Metropolitano

La Comisión de Desarrollo Metropolitano en la Cámara de Diputados nace como una instancia legislativa necesaria para atender la problemática señalada. Se creó formalmente el 2 de octubre de 2003 y se integró, en principio por 13 diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 9 del Partido Acción Nacional (PAN), 7 del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y 1 del Partido Verde Ecologista de México (PVEM). La presidencia de la Comisión durante la LIX Legislatura fue ejercida por el diputado Fernando Fernández García del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.<sup>13</sup>

Entre los objetivos que se planteó la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la LIX Legislatura se pueden destacar: el análisis de reformas constitucionales en materia de desarrollo metropolitano; la promoción de acciones legislativas que permitan el financiamiento de políticas de desarrollo metropolitano; la discusión y el análisis de estos temas; conocer y difundir las opciones de formas de coordinación metropolitana en otros países que puedan ser aplicadas para el caso mexicano, y vincularse con otras legislaturas para intercambiar opiniones y opciones legislativas en desarrollo metropolitano.<sup>14</sup>

Para el logro de los objetivos la mesa directiva de la comisión dividió sus actividades en cinco subcomisiones de trabajo: fondo de obras y servicios metropolitanos, seguridad pública, sistema de transporte metropolitano, instancias y mecanismos de coordinación metropolitana, y gobernabilidad territorial. Tal división es un indicador de los problemas que la Comisión consideró fundamentales para su estudio y legislación. Sin embargo, en la práctica las tareas que se planteó la comisión se confunden, diluyen o traslapan con otras

---

Metropolitana del Valle de México: la difícil relación entre el Distrito Federal y el Estado de México”, en Jordi Borja y Esteban Warío *et al.*, *Desafío metropolitano*, UNAM/Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura, México, 2004, p. 165.

<sup>13</sup> Véase Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Comisión Legislativa”, *Desarrollo Metropolitano* [Actualización: 15 de junio de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

<sup>14</sup> *Programa de Trabajo de la Comisión de Desarrollo Metropolitano para el periodo 2003-2006*, en [www.gaceta.diputados.gob.mx](http://www.gaceta.diputados.gob.mx) (consulta: agosto de 2006).

comisiones ordinarias, como las de Desarrollo Social, Transporte, Vivienda, Medio Ambiente e incluso la del Distrito Federal. Ello se puede explicar porque los problemas metropolitanos en el ámbito de la Administración Pública Federal son atendidos por varias secretarías como Desarrollo Social, Comunicaciones y Transportes, Medio Ambiente y Recursos Naturales, entre otras.

A continuación se describen las iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Metropolitano para analizar su relación con los temas de la agenda planteados en la primera parte.

### Propuestas legislativas para el desarrollo metropolitano

En la LIX Legislatura fueron turnadas a la Comisión de Desarrollo Metropolitano tres iniciativas de ley con diferentes propósitos: una tenía como objetivo crear un Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Metropolitano; la segunda buscaba promover la ocupación y el aprovechamiento sustentable del territorio; y la tercera proponía crear el Instituto Nacional de Planeación Metropolitana.

Las tres iniciativas, según reportó la Comisión de Desarrollo Metropolitano en sus informes de labores, dieron la pauta para la revisión integral del marco jurídico en materia de asentamientos humanos.<sup>15</sup> La revisión y las consultas a través de diferentes foros de análisis derivaron en una iniciativa de nueva Ley General de Asentamientos Humanos que presentó el diputado presidente de la comisión Fernando Fernández García en el último periodo ordinario de sesiones de la LIX Legislatura.

#### *Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Metropolitano*

El 4 de noviembre de 2003, la diputada Clara Marina Brugada Molina, del grupo parlamentario del PRD, presentó la iniciativa que adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, a

---

<sup>15</sup> Comisión de Desarrollo Metropolitano, “Informe de Labores”, *Gaceta Parlamentaria* (agosto de 2006).

fin de crear el Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Metropolitano.<sup>16</sup>

En la exposición de motivos la diputada menciona que el objetivo para crear un fondo de ese tipo es disponer de una fuente segura y continua de financiamiento para las acciones y obras de alcance metropolitano en las conurbaciones interestatales e intermunicipales. Plantea que el fondo estaría incluido en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación y sería regulado por la Ley de Coordinación Fiscal. El monto del fondo sería de alrededor de 22 mil millones de pesos. Una parte estaría orientada a financiar obras y acciones en las ciudades medias o poblaciones urbanas con más de 100 mil habitantes, y otra a apoyar la realización de obras en las zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes.

Para distribuir equitativamente los recursos de ambos fondos, la diputada propuso dos criterios básicos: la equidad y la proporcionalidad para garantizar que todas las ciudades cuenten con un piso igual de recursos y que reciban éstos en proporción directa a su peso poblacional. Además establece que los recursos se destinarán exclusivamente a financiar acciones y obras de carácter metropolitano vinculadas a la planeación y ordenación del territorio: infraestructura hidráulica, vialidades, transporte, seguridad pública y protección del ambiente. También propone como requisito ineludible la aportación de los gobiernos de las entidades y de los municipios para el financiamiento de las obras aprobadas. La iniciativa plantea que los recursos del Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Metropolitano se ejercerán a través de convenios de las entidades y los municipios con la Secretaría de Desarrollo Social; además esta secretaría fijaría las reglas de operación del fondo.

### *Ocupación y aprovechamiento sustentable del territorio*

El 29 abril de 2004 la diputada Guadalupe Morales Rubio, integrante del grupo parlamentario del

PRD presentó una iniciativa con proyecto de decreto que pretendía reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en materia de ocupación y aprovechamiento sustentable del territorio, desarrollo metropolitano, equilibrio ecológico y protección al ambiente.<sup>17</sup>

En la exposición de motivos, la diputada Morales justificó la necesidad de reformar la LGAH debido a las nuevas realidades del mundo actual como el cambio climático mundial, la pérdida masiva de biodiversidad, la mundialización de la economía, la reestructuración del orden político internacional, la consolidación de la sociedad urbana y los fenómenos de metropolización.

La diputada también señala que el objetivo final es lograr el desarrollo económico sostenido que propicie mejores niveles de bienestar, ello implica aprovechar de manera sustentable los recursos naturales. Asimismo, destaca la falta de operatividad de las actuales políticas de planificación territorial del desarrollo urbano de nuestro país, las cuales, señala, no han logrado establecer los mecanismos adecuados para eficientar el desarrollo de las regiones, administrar adecuadamente las ciudades y mucho menos ordenar el crecimiento de las metrópolis. La ausencia de esa política continúa provocando que exista desorden y anarquía en el crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas, depredación de nuestros recursos naturales y una mayor dispersión poblacional en las zonas rurales del país.

La legisladora plantea que la disminución de los montos para el desarrollo metropolitano sustentable se debe en buena medida al traslado de recursos hacia estados y municipios, mismos que han ido acrecentando sus facultades sobre la ordenación y administración de sus territorios. Desde su perspectiva, es un factor acertado si se analiza en el contexto de descentralización y fortalecimiento del pacto federal; sin embargo, también resulta imperativo que la independencia en la toma de decisiones locales se acompañe de una política nacional que establezca las directrices de los esfuerzos federales, estatales y locales.

<sup>16</sup> Diputada Clara Marina Brugada Molina, en *Gaceta Parlamentaria*, año VI, núm. 1367, miércoles 5 de noviembre de 2003 (agosto, 2006).

<sup>17</sup> Diputada María Guadalupe Morales Rubio, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1486-III, jueves 29 de abril de 2004 (agosto, 2006).

Por ello establece como una necesidad que el actual marco normativo que se sustenta, principalmente por la LGAH, legitime la planificación de los mecanismos de ocupación y aprovechamiento del territorio, se regulen los procesos que permitan que los fenómenos urbano y metropolitano pasen de ser considerados como causal de múltiples problemas sociales a asumirse como los ejes rectores para el desarrollo del país.

La reforma pretende establecer los mecanismos a través de los cuales las autoridades competentes diseñen e implementen una política de estado en materia territorial que sea concurrente. Además, incorpora el tema de la coordinación de zonas metropolitanas.

### *Instituto Nacional de Planeación Metropolitana*

El 23 de febrero de 2006 el diputado Jorge Luis Hinojosa Moreno, del grupo parlamentario del PAN, presentó la iniciativa con proyecto de decreto, que tiene como propósito principal la creación del Instituto Nacional de Planeación Metropolitana.<sup>18</sup>

En la exposición de motivos el diputado Hinojosa menciona que el objetivo de su iniciativa es modificar el marco jurídico en materia de planeación de la metropolización para que sea efectivo y así lograr una urbanización controlada, tratando de minimizar los daños asociados a un desarrollo de baja calidad, disminuyendo los costos de mantenimiento a largo plazo de muchas infraestructuras actualmente obsoletas, y procurando mejores servicios de tratamiento y suministro de agua, de alcantarillado, de desechos sólidos, de carreteras y calles que unan a municipios y estados, de recolección de basura, de seguridad pública, de financiamiento, entre muchos otros importantes rubros.

Otro objetivo es evitar la fragmentación política y administrativa de las grandes áreas metropolitanas. Lo que se propone concretamente, es la creación del Instituto Nacional de Planeación Metropolitana, dotado de personalidad jurídica y pa-

<sup>18</sup> Diputado Jorge Luis Hinojosa Moreno, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1951-I, 21 de febrero de 2006 (agosto, 2006).

trimonio propio, como parte del proceso de descentralización administrativa, que tendría por objeto el diseño de los instrumentos operacionales de contenido técnico, administrativo, financiero y de gestión, que permitiría impulsar el desarrollo de los proyectos estructurales, logrando el crecimiento armónico de las conurbaciones, así como llevar a la práctica las recomendaciones para la aplicación de políticas públicas adecuadas que permitan un ejercicio más eficiente, con carácter intermunicipal.

El Instituto tendría como competencias la realización de los estudios de planeación, supervisión y control de las obras tendientes a mejorar la infraestructura urbana de una zona metropolitana determinada; implementar el diseño de los aspectos técnicos, administrativos, financieros y de gestión que permitan impulsar el desarrollo de los proyectos estructurales; además de realizar las recomendaciones para la puesta en marcha de políticas públicas adecuadas que permitan un ejercicio público más eficiente; impulsar la celebración de convenios de colaboración entre municipios y/o estados para detonar el desarrollo urbano regional.

### *Nueva Ley General de Asentamientos Humanos*

El martes 13 de diciembre de 2005, el diputado Fernando Fernández García, del grupo parlamentario del PRI, presentó la iniciativa de nueva Ley General de Asentamientos Humanos.<sup>19</sup>

En la exposición de motivos justifica la propuesta de un nuevo proyecto de LGAH, con base en el argumento de que la concentración poblacional, principalmente en las ciudades, y la multiplicación de áreas o zonas metropolitanas, precisa una actualización en el marco normativo en congruencia con la dinámica económica, política, social y cultural que demanda la expansión y crecimiento del país.

Señala que a escala mundial los problemas urbanos contemporáneos observados son muy similares, por ejemplo: el limitado o nulo acceso

<sup>19</sup> Diputado Fernando Fernández García, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1903-IV, martes 13 de diciembre de 2005 (agosto, 2006).



de la población al mercado formal de suelo; viviendas insuficientes y precarias; carencia de servicios básicos; conflictos de accesibilidad y movilidad del transporte de personas y mercancías; escasez de equipamientos educativos, recreativos y de salud, así como de identidad cultural, que como consecuencia, se crean ambientes de violencia, inseguridad y descomposición social, entre otros factores de riesgo.

Frente a estos problemas, propone la revisión del marco normativo, en concreto de la Ley General de Asentamientos Humanos, así como disposiciones concordantes, correlativas y derivadas, para una eficiente concurrencia y coordinación intergubernamental e intersectorial, en los casos en donde se localiza el fenómeno de metropolización, atendiendo aspectos de administración, planeación, financiamiento, regulación, ejecución y operación de obras y servicios públicos.

Sin embargo, al comparar los cambios realizados en la nueva Ley General de Asentamientos Humanos con la ley vigente aprobada en 1993, se observa que no existen modificaciones estructurales sustantivas. En general se mantienen todas las disposiciones de la ley anterior y sólo se modifican e introducen nuevos términos.

En el capítulo de disposiciones generales se incorporan nuevos conceptos y se amplían algunos. Por ejemplo, se introduce la definición de centro urbano, ciudad, área o mancha urbana, megalópolis, región, desarrollo metropolitano, desarrollo sustentable, zona conurbada, equipamiento urbano y regional, declaración, Sistema Nacional Geográfico de los Asentamientos Humanos y Subsistemas Rural y Urbano Nacional, infraestructura urbana y regional, y se detalla el concepto de zona metropolitana.

En general, se mantiene prácticamente la totalidad de la ley anterior, sólo cambian algunos términos, por ejemplo centros de población por desarrollo urbano, metropolitano y regional, o bien planeación de centros de población por planeación urbana, metropolitana y regional u ordenamiento de centros de población por ordenamiento urbano, metropolitano y regional.

En el capítulo IV “De las conurbaciones”, dicho término se conserva aunque se le agrega “entidades federativas” y se incorpora el de “zo-

nas metropolitanas”; en este apartado se agrega una sección que trata de manera especial a los estados que colindan con el Distrito Federal, específicamente se aborda la creación y funcionamiento de comisiones metropolitanas para esta región.

Los contenidos de las iniciativas de las diputadas Clara Marina Brugada, Guadalupe Morales y del diputado José Luis Hinojosa sobre el fondo metropolitano, ordenamiento territorial sustentable y el instituto de planeación metropolitana, no fueron incorporadas en la nueva iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos, ello a pesar de que en los informes de trabajo de la Comisión se insistía en que fueran incorporados y discutidos en la revisión integral del marco jurídico.

### **Los grandes pendientes en la agenda legislativa metropolitana**

Las iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Metropolitano en la LIX Legislatura están estrechamente relacionadas con los temas de la agenda del desarrollo metropolitano.

Uno de los aspectos que muy probablemente serán recurrentes en la siguiente legislatura es el fortalecimiento de las comisiones metropolitanas en lo que se refiere a la autoridad y la obligatoriedad de su funcionamiento, acuerdos y decisiones.

En ese sentido, Laura Elena Herrejón Caballero menciona que se requiere reconocer y elevar a rango constitucional la concurrencia metropolitana o la figura de zona metropolitana; actualizar el marco jurídico político para dotar con poder de decisión a estos mecanismos de coordinación (obligatoriedad, evaluación, rendición de cuentas y sanciones) y la ejecución de un sistema de financiamiento metropolitano y recursos económicos propios; así como asegurar que las adecuaciones a las leyes contemplen mecanismos de participación ciudadana, tanto en la toma de decisiones como en el seguimiento y la evaluación de programas y proyectos.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Laura Elena Herrejón Caballero, “Los retos de la coordinación metropolitana”, *Metrópoli/2025. Boletín*, año 1, núm. 2, México, 2006, en <http://www.metropoli.org.mx> (agosto, 2006).



Lo anterior probablemente será una de las preocupaciones de la agenda legislativa en la próxima legislatura, ya que existe la necesidad de actualizar la Ley General de Asentamientos Humanos debido a los nuevos problemas que plantea la consolidación de la sociedad urbana y los fenómenos de metropolización.

### **Comentarios finales**

Los problemas que plantea el desarrollo metropolitano son retos a escala nacional porque más de la mitad de la población reside en ellas y, en promedio, su tasa de crecimiento es mayor que la nacional, además generan cuatro quintas partes

del producto interno bruto industrial, comercial y de servicios.

Las zonas metropolitanas en México presentan nuevos y complejos problemas de planeación, inversión y gestión urbana que no han sido resueltos por el marco constitucional y legal vigente, ni por las estructuras político administrativas en uso, por ello enfrentan la fragmentación de instancias estatales y municipales de planeación y gestión para atender problemas comunes que no reconocen límites político-administrativos.

En ese sentido, las propuestas legislativas que se generen serán de gran relevancia para atender la problemática metropolitana y para conformar un moderno marco jurídico sobre la materia.

**GRACIAS A TU APORTACIÓN PODEMOS CONTINUAR**



**APORTACIÓN (1)**

Anual (2)	Mensual (3)
\$500	\$42
1500	125
3000	250
6000 o más	500

(1) Recibo deducible de impuestos.

(2) Pago en una exhibición.

(3) 24 aportaciones vía descuento en nómina o 12 con cargo a tarjeta de crédito o depósitos bancarios en:

-Banamex Suc. 870, Cta. 533019,  
Ref. 99.00.100

-Inbursa Cta. 011-00049-001-8



FUNDACION  
UNAM

programa de **becas**

Cada día, más estudiantes de alto nivel académico y bajos recursos económicos reciben el apoyo del Programa de Becas, evitándose así su deserción escolar.

Necesitamos tu aportación para seguir impulsando el futuro del país.



ACTUALMENTE, APOYAMOS A MÁS DE 10 MIL ESTUDIANTES DE LICENCIATURA Y PARA EL SIGUIENTE AÑO, NUESTRA META SON 11 MIL BECAS.



*Al afiliarte recibirás una credencial y un distintivo, asimismo, se te proporcionará información para acceder a distintos descuentos y promociones especiales.*

Si tienes algo que agradecer, es tiempo de dar... ¡Afílate!

- 53 400 900 (Exts. 2013/2018/2019) • Lada sin costo: 01 800 000 8626 •
- fundunam@servidor.unam.mx • www.fundacion.unam.mx •
- Pensylvania 203, Col. Nápoles, México, D.F. 03810 •

# Los retos de la normatividad ambiental

GUSTAVO MEIXUEIRO NÁJERA

*El artículo ofrece un panorama de las iniciativas presentadas durante la LIX Legislatura en materia de bioseguridad y de responsabilidad ambiental que permanecen como pendientes en la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Además, presenta una revisión de las plataformas electorales de los partidos políticos que participaron en las pasadas elecciones federales en materia de medio ambiente, y un análisis de las coincidencias entre éstas y las iniciativas pendientes.*

Durante la LIX Legislatura, fueron turnadas 109 iniciativas o minutas del Senado de la República a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de las cuales nueve se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, 27 fueron aprobadas por la Cámara de Diputados y turnadas a la legisladora o al Ejecutivo para continuar con el proceso legislativo, dos fueron dictaminadas en sentido negativo y 71 quedaron pendientes.<sup>1</sup>

En este periodo, en el *Diario Oficial de la Federación* se publicaron reformas a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, y a la Ley General de Vida Silvestre. Además, fue analizada, discutida y publicada la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, aunque la iniciativa que le dio origen fue inicialmente presentada durante la LVIII Legislatura.

El presente documento tiene por objeto ofrecer un panorama general de las iniciativas que permanecen como pendientes de dictamen en la Comisión de Medio Ambiente al inicio de la LX Legislatura, así como brindar una descripción de las propuestas plasmadas en las plataformas electorales que los partidos políticos presentaron en el pasado proceso electoral federal con el fin de ubicar los temas prioritarios para cada uno de ellos en materia ambiental.

De esta forma, en la primera parte se hace un recuento de los temas ambientales abordados por las iniciativas que se presentaron durante la LIX Legislatura y que por diferentes razones no fueron puestos a la considera-

---

<sup>1</sup> Aunque algunas de las iniciativas fueron analizadas, discutidas y dictaminadas por la comisión en la LIX Legislatura, al no haber sido puestas a consideración y votación del Pleno de la Cámara de Diputados pasan a la siguiente legislatura con el estado de "pendientes". Para mayor detalle del proceso de todas las iniciativas o minutas véase el apartado "Desempeño de la Comisión" en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Desempeño de la Comisión", en *Medio Ambiente y Recursos Naturales* (actualización: 31 de agosto de 2006), en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

ción del Pleno de la Cámara de Diputados. En particular se realiza una breve descripción de las iniciativas que abordan temas que ocuparon mayores espacios en los medios de comunicación escritos. Posteriormente se presentan las propuestas electorales de los partidos políticos y se analizan coincidencias o divergencias entre ellos en ciertos temas. Por último se realizan algunos comentarios finales.

## Las iniciativas pendientes presentadas durante la LIX Legislatura

Para el análisis de las 71 iniciativas o minutas que continúan pendientes de dictamen por la Comisión, se clasificaron en 16 temas, considerando el objeto de la normatividad o reforma propuesta. Las materias en las que se presentaron mayor número de iniciativas son: vida silvestre, residuos sólidos, equilibrio de los ecosistemas, responsabilidad ambiental y justicia ambiental; los temas en los que se presentaron menor número de iniciativas son: contaminación ambiental, política fiscal ambiental, acceso a la información, educación ambiental y protección de los animales (véase Cuadro 1).

De la clasificación anterior, los temas que ocuparon los mayores espacios en la prensa por el interés de diferentes actores de los sectores gu-

bernamental, político y social fueron la bioseguridad y los organismos genéticamente modificados (OGM), y la responsabilidad de autoridades gubernamentales y de empresas de la iniciativa privada por contaminación de ecosistemas o por deterioro ambiental. Por esta razón en el presente artículo se describen las iniciativas pendientes que abordan estos temas.<sup>2</sup>

### *Bioseguridad y organismos genéticamente modificados (OGM)*

Para analizar la naturaleza de las iniciativas pendientes en esta materia, es conveniente recordar brevemente el proceso de aprobación de la ley, ya que los actores que estuvieron involucrados no alcanzaron acuerdos.

La discusión sobre la bioseguridad de los organismos genéticamente modificados inició en 1999 con una iniciativa presentada por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) para regular la producción de granos obtenidos por procedimientos de mutación genética. Un año después, el Senado aprobó una iniciativa de modificación a la Ley

<sup>2</sup> Para mayor información de los temas ambientales abordados por medios de comunicación escritos véase Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Temas en la agenda nacional", en *Medio Ambiente y Recursos Naturales* (actualización: 31 de agosto de 2006), en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

**Cuadro 1**  
**Temas y procedencia de las iniciativas y minutas pendientes**  
**de dictamen turnadas a la Comisión de Medio Ambiente**  
**y Recursos Naturales**

<i>Tema</i>	<i>Procedencia</i>	<i>Total</i>
Vida silvestre	PAN (1) PRD (1) PVEM (7) Minuta de la Cámara de Senadores (5)	14
Residuos sólidos	PAN (1) PRI (1) PRD (1) PVEM (5) Convergencia (1)	9
Equilibrio de ecosistemas	PRD (2) PVEM (2) Minuta de la Cámara de Senadores (3)	7
Responsabilidad ambiental	PRD (1) PVEM (4) Minuta de la Cámara de Senadores (1)	6
Justicia ambiental	PAN y PRI (1) PVEM (5)	6
Desarrollo sustentable	PAN (1) PRI (1) PVEM (3)	5
Áreas naturales protegidas	PVEM (3) Minuta de la Cámara de Senadores (2)	5
Bioseguridad y organismos genéticamente modificados	PRD (3) PVEM (1)	4
Aguas nacionales	PAN (1) PVEM (1) Minuta de la Cámara de Senadores (1)	3
Minería	PRD (1) Minuta de la Cámara de Senadores (2)	3
Política ambiental	PRI (1) PVEM (1) Congreso de Jalisco	3
Contaminación ambiental	PRI (1) PVEM (1)	2
Política fiscal ambiental	PAN (1)	1
Acceso a la información	PVEM (1)	1
Educación ambiental	PVEM (1)	1
Protección de animales	PVEM (1)	1
Total		71

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Desempeño de la Comisión", en *Medio Ambiente y Recursos Naturales* (actualización: 31 de agosto de 2006), en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

General de Salud que pretendía establecer el etiquetado de alimentos transgénicos, pero fue rechazada por la Cámara de Diputados. Fue hasta después de la ratificación del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología, en mayo de 2002, cuando en la Cámara alta se presentó la iniciativa de ley de bioseguridad de los OGM que fue aprobada en abril de 2003.

Después de un largo proceso de debate que dividió la opinión de la comunidad científica, de organizaciones de la sociedad civil y de legisladores, la minuta fue aprobada por la Cámara de Diputados en diciembre de 2004 con el apoyo del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) y con el voto dividido de las bancadas del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Par-



tido de la Revolución Democrática (PRD). Los principales aspectos que generaron desacuerdos fueron en cuanto a permitir el uso de semillas transgénicas en el campo mexicano, pues atentaba contra la riqueza de la diversidad de las especies en México, en particular del maíz; la importación de organismos genéticamente modificados, pues no se contaba con estudios que demostraran que el uso de OGM no causaba daños en la salud humana; y el claro etiquetado de los productos derivados de transgénicos destinados al consumo humano. Legisladores del PRD y organizaciones campesinas como la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas y la Central Campesina Cardenista, señalaron que el proyecto de ley beneficiaba únicamente a las empresas transnacionales agrobiotecnológicas y a la industria agroalimentaria; que proponía sanciones para campesinos que sembraran OGM, pero no para las empresas que los importaran sin separarlos y sin etiquetarlos; que no establecía mecanismos para regular la introducción de transgénicos al país ni sistemas de protección para campesinos afectados por contaminación.<sup>3</sup>

La minuta regresó a la colegisladora porque se le hicieron algunas modificaciones, donde nuevamente tuvo el rechazo de senadores del PRD y del PVEM en los temas divergentes. La Ley fue finalmente publicada por el Ejecutivo el 18 de marzo del 2005.<sup>4</sup>

Posterior a su publicación, durante la LIX Legislatura fueron presentadas cuatro iniciativas para llevar a cabo modificaciones, tres fueron presentadas por diputados del PRD y una más por un diputado del PVEM (véase Cuadro 2).

La primera de ellas fue presentada el 8 de junio de 2005 por el diputado Víctor Suárez Carrera, del PRD, en la que busca incorporar las recomendaciones del estudio realizado sobre el maíz transgénico, por la Comisión para la Cooperación

<sup>3</sup> Para mayor detalle del proceso de aprobación de la ley y de los actores involucrados véase el apartado "Temas de la Agenda de Medio Ambiente y Recursos Naturales" en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Temas de la agenda de Medio Ambiente y Recursos Naturales", en *Medio Ambiente y Recursos Naturales* (actualización: 31 de agosto de 2006), en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

<sup>4</sup> *Idem.*

**Cuadro 2**  
**Iniciativas pendientes de dictamen en bioseguridad y organismos genéticamente modificados**

<i>Procedencia</i>	<i>Fecha de turno</i>
José Luis Cabrera Padilla, PRD	27 de abril de 2006
Fernando Espino Arévalo, PVEM	22 de marzo de 2006
Omar Ortega Álvarez, PRD	12 de septiembre de 2005
Víctor Suárez Carrera, PRD	8 de junio de 2005

Nota: en los cuatro casos las iniciativas fueron turnadas a las comisiones de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ciencia y Tecnología y, Agricultura y Ganadería.

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Situación actual de la Comisión", en *Medio Ambiente y Recursos Naturales* (actualización: 31 de agosto de 2006), en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

Ambiental (CCA).<sup>5</sup> La propuesta establece determinar áreas geográficas en las que se prohíba o restrinja realizar actividades con OGM, y procura un régimen de protección especial para el maíz.<sup>6</sup>

Para ello, instruye una moratoria a la liberación en programa piloto y comercial de maíz transgénico en todo el territorio nacional, situación que podrá ser cambiada sólo con la opinión del Consejo Consultivo Científico, del Consejo Consultivo Mixto y del Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable, en función de los avances de la investigación científica y técnica que se obtengan en materia de bioseguridad.

Asimismo, la iniciativa del diputado Suárez Carrera propone minimizar las importaciones de maíz genéticamente modificado de países que lo cultivan comercialmente, y reducir las probabilidades de que en México se siembre maíz transgénico no autorizado. Adicionalmente, se incluyen reformas a dos artículos transitorios para que los permisos otorgados o solicitados con anterioridad se rijan de acuerdo con estas modificaciones.

<sup>5</sup> La CCA es un organismo creado por Canadá, Estados Unidos y México en 1994, en términos del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). El estudio *El maíz y la biodiversidad. Efectos del maíz transgénico en México*, fue realizado a solicitud de grupos de la sociedad civil, organizaciones internacionales y grupos indígenas y campesinos de Oaxaca; en dicho estudio la CCA recomienda mantener la moratoria a la siembra comercial de maíz transgénico, minimizar las importaciones de maíz transgénico vivo y conservar la diversidad genética de las razas locales de maíz mexicano. Véase [www.cec.org](http://www.cec.org) (consulta: 29 de agosto de 2006).

<sup>6</sup> Que reforma la Ley de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados, *Gaceta Parlamentaria*, número 1772, 10 de junio de 2005.



El 12 de septiembre de 2005, el diputado Omar Ortega Álvarez, del grupo parlamentario del PRD, presentó una iniciativa para incorporar algunos lineamientos del Protocolo de Cartagena que garanticen la protección de la salud humana por la transferencia, manipulación y utilización de los OGM que puedan tener efectos adversos para la conservación y utilización de la diversidad biológica.<sup>7</sup> Con la modificación de varios artículos de la ley, la iniciativa busca que la introducción de organismos genéticamente modificados en México sea evaluada en función de las necesidades de desarrollo nacional, protegiendo la biotecnología moderna que se desarrolla en el país, la salud humana y animal, y la megabiodiversidad.

De esta forma, para proteger tanto la investigación nacional como a los productores y a los consumidores, la propuesta del diputado Ortega Álvarez establece un tratamiento exclusivo a los organismos genéticamente modificados que procedan de otros países, ya sea para consumo humano o animal, para siembra o para experimentación.

Por otro lado, el 22 de marzo de 2006, el diputado Fernando Espino Arévalo, del Partido Verde Ecologista de México, presentó una iniciativa para que todos los productos que contengan organismos genéticamente modificados, y sean autorizados para consumo humano, ya sea de forma directa o indirecta, señalen en la etiqueta la referencia explícita de que se trata de un OGM, así como la información de su composición alimenticia o sus propiedades nutrimentales. Además, establece una sanción por el incumplimiento de esta disposición, que va de 20 mil a 40 mil días de salario mínimo.<sup>8</sup>

En la exposición de motivos que presenta el diputado Espino Arévalo, da cuenta de varios casos en diferentes partes del mundo en que productos que contienen transgénicos han tenido consecuencias en la salud humana, por lo que

---

<sup>7</sup> Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1839-I, 12 de septiembre de 2005.

<sup>8</sup> Que reforma el artículo 101 y adiciona un artículo 120 bis a la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1972-I, 22 de marzo de 2006

varios países han dispuesto en sus legislaciones el etiquetado de forma obligatoria de los OGM, de tal forma que el consumidor o usuario pueda identificarlos plenamente y se le proporcione toda la información que le ayude a tomar la decisión de utilizarlos o no.

El diputado autor de la iniciativa fundamenta su propuesta en el derecho constitucional consagrado en el artículo 6 de nuestra Carta Magna, donde se establece que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”; en los artículos 1, 24, 32 y 41 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, por los que se obliga a ser específicos con la información hacia el consumidor final; y en la ratificación del Protocolo de Cartagena, el cual obliga a los países firmantes a que contribuyan a la garantía de inocuidad, por la transferencia, manipulación y utilización de OGM.

Finalmente, el pasado 27 de abril, el diputado José Luis Cabrera Padilla, del grupo parlamentario del PRD, presentó una iniciativa en la que argumenta que en el debate por la aprobación de la ley, uno de los puntos de controversia fue el señalamiento de que la legislación carecía de la posibilidad de fincar responsabilidades y solicitar reparación de daños por el mal manejo de organismos genéticamente modificados.<sup>9</sup> En opinión del legislador, la ley cuenta con un mecanismo sumamente débil de responsabilidad civil y reparación de daños, por lo que propone modificarla para establecer el régimen de responsabilidades penales y civiles de los sujetos que la infrinjan, así como establecer las responsabilidades en las que incurrirían los servidores públicos en caso de violación a las disposiciones de la ley.

Además, el diputado Cabrera Padilla propone un procedimiento para que todas las personas que se vean afectadas en su patrimonio, cuenten con los medios jurídicos para solicitar la reparación del daño del medio ambiente o la biodiversidad, los tipos de responsabilidad de las personas que utilicen productos transgénicos y de los servidores públicos que falten a la legalidad, y determina las sanciones aplicables.

---

<sup>9</sup> Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1989-I, 18 de abril de 2006.

De la descripción realizada podemos afirmar que las iniciativas presentadas para reformar la ley de bioseguridad abordan aspectos en los que no se alcanzó el consenso entre los diferentes actores involucrados: un régimen de protección especial para el maíz; un minucioso cuidado con la importación de organismos genéticamente modificados; un etiquetado más riguroso con los productos que utilicen transgénicos y que se destinen directa o indirectamente para consumo humano; y la incorporación de responsabilidades por el mal manejo de OGM que afecten el medio ambiente.

### *Responsabilidad ambiental*

Otro de los temas que durante la LIX Legislatura cobró interés fue el de la responsabilidad por el daño o deterioro ambiental, fundamentalmente por los múltiples accidentes de derrame de hidrocarburos ocasionados por la falta de mantenimiento en los ductos de Pemex y por la contaminación detectada en algunas playas del país ocasionada por la descarga de aguas residuales.

Durante este periodo fueron turnadas cuatro iniciativas a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales presentadas por diputados del PVEM, una por un diputado del PRD y una minuta del Senado de la República (véase Cuadro 3).

Los asuntos turnados abordan aspectos como la responsabilidad civil por deterioro ambiental, la responsabilidad de la Secretaría de Seguridad Pública en los casos de desastres naturales, y la responsabilidad de los servidores públicos por actos que ocasionen daños o deterioro ambiental.

La discusión sobre el uso de la jurisdicción civil para proteger el medio ambiente y que los afectados por una contingencia ambiental pudieran reclamar la reparación del daño inició en la LVIII Legislatura, cuando los diputados del PVEM presentaron una iniciativa para promulgar la Ley de Responsabilidades Civiles por Daños y Deterioro Ambiental, que fue dictaminada por las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos y de Medio Ambiente y Recursos Naturales y aprobada en el Pleno por todos los partidos políticos el 13 de diciembre de 2002. El expediente fue tur-

nado al Senado de la República, pero la colegisladora le hizo modificaciones y devolvió la minuta a la Cámara de Diputados.

El 18 de septiembre de 2003, la minuta fue nuevamente turnada a las comisiones unidas que la discutieron un año antes, donde permanece como pendiente de dictamen.<sup>10</sup>

La ley busca crear un régimen especial para la obligatoriedad de los actos que causen afectación ambiental y el mecanismo de su reparación. Entre las actividades que pueden generar daño ambiental, el proyecto de ley menciona a las obras hidráulicas; las vías de hidrocarburos; las industrias petroquímica, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica; la extracción de minerales; el manejo de residuos peligrosos; el aprovechamiento forestal; el cambio de uso de suelo de áreas forestales; los desarrollos inmobiliarios en ecosistemas costeros; las actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos y lagos, así como en áreas naturales protegidas; y las actividades pesqueras y agropecuarias.

La minuta establece que las personas físicas o morales, que con motivo de sus actividades generen daño o deterioro ambiental, serán responsables de sus actos y estarán obligadas a su reparación. Además, cualquier persona física o moral que sufra afectación en su persona o patrimonio podrá exigir la reparación del daño, que puede consistir en la reparación en especie, el pago de los daños o perjuicios o, en su caso, el pago de los gastos en que haya incurrido por contener el daño por deterioro ambiental.

Sin embargo, el 30 de noviembre de 2005 fue presentada nuevamente una iniciativa para expedir una ley de responsabilidades civiles, que en síntesis incorpora las recomendaciones del dictamen de las comisiones unidas presentado y votado por el Pleno en 2002. En esta ocasión la iniciativa fue turnada únicamente a la Comisión de Medio Ambiente, y el primero de diciembre de ese año, el Pleno de la Cámara baja lo aprobó con el voto en contra de los diputados del Partido

<sup>10</sup> Con Proyecto de Decreto, por el que se expide la Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y el Deterioro Ambiental y se deroga el artículo 203 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1332, 18 de septiembre de 2003.

**Cuadro 3**  
**Iniciativas pendientes de dictamen en responsabilidad ambiental**

<i>Procedencia</i>	<i>Comisiones a las que fue turnada</i>	<i>Fecha de turno a la Comisión</i>
Cauhtémoc Ochoa Fernández, PVEM	Medio Ambiente y Recursos Naturales, Justicia y Derechos Humanos	4 de noviembre de 2005
Leonardo Álvarez Romo, PVEM	Medio Ambiente y Recursos Naturales, Gobernación	25 de mayo de 2005
Leonardo Álvarez Romo, PVEM	Medio Ambiente y Recursos Naturales, Gobernación	25 de mayo de 2005
Jorge Kahwagi Macari, PVEM	Medio Ambiente y Recursos Naturales	28 de abril de 2005
Arturo Nahle García, PRD.	Medio Ambiente y Recursos Naturales, Gobernación, Seguridad Pública	2 de septiembre de 2004
Minuta de la Cámara de Senadores	Medio Ambiente y Recursos Naturales, Justicia y Derechos Humanos	18 de septiembre de 2003

Fuente: Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Situación actual de la Comisión", en *Medio Ambiente y Recursos Naturales* (actualización: 31 de agosto de 2006), en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

Acción Nacional. La minuta se encuentra en estudio por parte del Senado.<sup>11</sup>

Es decir, una ley de responsabilidad civil ambiental se encuentra en análisis del Senado, al mismo tiempo que un proyecto que persigue el mismo fin se encuentra como pendiente en la comisión objeto de nuestro análisis.

En otro orden de ideas, el 2 de septiembre de 2004, el diputado Arturo Nahle García, del PRD, presentó una iniciativa donde propone un reordenamiento gubernamental de las funciones en materia de protección civil por contingencias como los desastres naturales, confiriéndole a la Secretaría de Seguridad Pública la responsabilidad de organizar las políticas y los programas que en esta materia actualmente corresponden a la Secretaría de Gobernación.

Por otro lado, el 28 de abril de 2005, el diputado Jorge Kahwagi Macari, del PVEM, presentó una iniciativa que modifica el artículo 107 de la Ley General de Vida Silvestre para adaptar el sistema de responsabilidad ambiental, estableciendo que aquellos que demanden a algún órgano de la administración pública federal o a alguna empresa de participación estatal mayoritaria por daños a la vida silvestre, en caso de no obtener sentencia

favorable, no sean condenados al pago de gastos y cuotas judiciales.<sup>12</sup>

El diputado Kahwagi Macari argumenta que es necesario que aquellos que ocasionen un daño a la vida silvestre asuman el costo de sus acciones, de tal forma que se pueda trasladar el costo de la contaminación o del daño ambiental a quien lo genera. Además, el diputado menciona que en países como Estados Unidos o Colombia se han creado figuras jurídicas que facilitan el acceso a la justicia para los miembros de las comunidades afectadas, lo que propicia una mayor protección de los recursos naturales. En este sentido, en opinión del diputado, una de las disposiciones más importantes que se han adoptado, es la que permite que los miembros de la comunidad que demanden a un tercero por la comisión de un daño ambiental, no sean condenados por los gastos y costos del proceso en caso de que pierdan.

El 25 de mayo del 2005, el diputado Leonardo Álvarez Romo y el senador Jorge Emilio González Martínez, ambos del PVEM, presentaron una iniciativa para expedir la Ley de Responsabilidades Ambientales de los Servidores Públicos para obligar a los funcionarios a cumplir con la normatividad ambiental y los programas que se deriven de ella.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Que expide la Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y el Deterioro Ambiental, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1894, 30 de noviembre de 2005.

<sup>12</sup> Que adiciona un párrafo al artículo 107 de la Ley General de Vida Silvestre, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1749-II, 10 de mayo de 2005.

<sup>13</sup> Que expide la Ley de Responsabilidades Ambientales.

El catálogo de obligaciones para los servidores públicos, y todas aquellas personas que manejen o apliquen programas federales ambientales, incorpora aspectos como: cumplir el servicio ambiental que les sea encomendado; formular y ejecutar planes, programas y presupuestos ambientales; utilizar los recursos con que cuenten exclusivamente para los fines ambientales establecidos; y denunciar por escrito ante la Semarnat o la contraloría interna, los actos u omisiones que llegaren a advertir respecto de cualquier servidor público que pudieran constituir responsabilidad ambiental.

Además, la propuesta de ley establece distintos tipos de sanciones: amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor al inicio de la reparación del daño o perjuicio ambiental, y hasta la reparación total del daño o perjuicio ambiental; destitución del puesto; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

El mismo 25 de mayo de 2005, el senador González Martínez y el diputado Álvarez Romo presentaron otra iniciativa para reformar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que se especifiquen claramente sanciones para aquellos funcionarios que participen o promuevan daños ambientales.<sup>14</sup>

Los legisladores federales argumentan que el grado de deforestación y degradación de nuestros bosques es alarmante, y que en parte se debe al uso indebido de atribuciones de algunos funcionarios que en los distintos órdenes de gobierno –municipal, estatal y federal– autorizan o permiten actividades corruptas que han llevado a que la masa forestal del país se encuentre en esas condiciones.

Por último, el 4 de noviembre de 2005, el diputado Cuauhtémoc Ochoa Fernández, del grupo parlamentario del PVEM, presentó una iniciativa para reformar el artículo 3 de la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, el cual busca

---

tales de los Servidores Públicos, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1763, 30 de mayo de 2005.

<sup>14</sup> Que adiciona una fracción XXIV al artículo 47 y reforma el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1763, 30 de mayo de 2005.

hacer explícita la responsabilidad del Estado en el cuidado del medio ambiente con el fin de garantizar un desarrollo sustentable.

La iniciativa obliga y responsabiliza al Estado por los daños y perjuicios causados por sus actos u omisiones en materia ambiental, por el empleo de reactores nucleares y la utilización de sustancias y combustibles nucleares y desechos de éstos.

De la lectura y análisis de las iniciativas descritas en este apartado se puede afirmar que las propuestas abarcan aspectos diferentes en materia de responsabilidad ambiental: la minuta del Senado establece un régimen jurídico para que personas afectadas por contingencias ambientales puedan reclamar la reparación del daño en sus bienes o en su salud; la iniciativa del diputado Kahwagi Macari intenta liberar de gastos y cuotas judiciales a las personas que pierdan un juicio por demandar a quienes ocasionen daños a la vida silvestre; una iniciativa del diputado Álvarez Romo pretende expedir una ley que regule las responsabilidades ambientales de los servidores públicos; una iniciativa más del diputado Álvarez Romo implementa sanciones para los servidores públicos que promuevan o faciliten, a través de actividades corruptas, actividades que deterioren los ecosistemas; y la iniciativa del diputado Ochoa Fernández responsabiliza al Estado de daños al ambiente por actividades nucleares. La iniciativa del diputado Nahle García, aunque no intenta legislar en torno de la responsabilidad que deben asumir quienes contaminen o provoquen un daño en el entorno, aborda la responsabilidad que tiene el Estado para afrontar daños y deterioros al medio ambiente ocasionados por desastres naturales.

Sin embargo, varias de las iniciativas comparten una idea central. Tanto la minuta del Senado de la República como las iniciativas de los diputados Kahwagi Macari, Álvarez Romo y Ochoa Fernández comparten la premisa de que es necesario que las personas físicas o morales que ocasionen un daño o deterioro ambiental se responsabilicen de sus actos. Al respecto vale la pena mencionar que la obligatoriedad de resarcir el daño o deterioro al ambiente, al patrimonio o a la salud de las personas está sustentado en el principio conocido como “el que contamina paga” y

surgió en una recomendación de la OCDE en 1972.<sup>15</sup> La premisa de “el que contamina paga” quedó estipulada en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo al estipular que las autoridades deben fomentar que quien contamine debe “cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público”. Los sistemas de responsabilidad, en los cuales los culpables por causar un daño ambiental se ven obligados a pagarlo, logran que las personas, ante la amenaza de pagar indemnizaciones cuantiosas, ajusten sus procesos productivos para evitar la causación de los mismos.<sup>16</sup>

En este orden de ideas, es pertinente señalar que la iniciativa del diputado Cabrera Padilla, descrita en la sección anterior, es coincidente con el principio establecido por la OCDE.

### Las propuestas ambientales en las plataformas electorales de los partidos políticos

Al hacer una revisión de las plataformas electorales de los partidos políticos que participaron en las pasadas elecciones federales, en materia de medio ambiente se identificaron 15 temas sobre los que se realizaron diferentes propuestas. El Cuadro 4 resume cuáles de ellos fueron abordados por cada uno de los partidos o coaliciones.

Cabe señalar que en la mayoría de los casos, las plataformas electorales no profundizan en las formas de lograr lo que pretenden, es decir, sólo enuncian el “qué hacer” pero no indican el “cómo hacerlo”.<sup>17</sup> No obstante, se encontró que en algu-

nos temas los planteamientos de los partidos son coincidentes o complementarios. A continuación se describen algunos temas en los cuales hay concurrencia entre las diferentes fuerzas políticas.

En materia de *ahorro de energía*, el PAN, PRI-PVEM y PRD-PT-Convergencia coinciden en fomentar el desarrollo de energías renovables o energías alternativas limpias e impulsar programas de ahorro, tanto en la sociedad como en el sector público.

En cuanto a la *biodiversidad*, el PAN, PRI-PVEM, PRD-PT-Convergencia y el PASC convergen en que es necesaria su protección y conservación. Además, el PAN y el PRI-PVEM concuerdan en proteger a las poblaciones que se encuentran amenazadas o en peligro de extinción, aprovechar el conocimiento de las comunidades indígenas en el aprovechamiento de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente.

La coincidencia de propuestas en materia de *contaminación ambiental* es respecto a la utilización de gasolinas más limpias. El PRI-PVEM y el PAN incluyeron esta propuesta dentro de sus plataformas electorales, el primero estableciendo la obligación de contar con combustibles limpios y hacer públicas sus fórmulas químicas, y los segundos propiciando además la mejoría en los sistemas de vialidad y transporte utilizados en las áreas urbanas. En este sentido, el PRD-PT-Convergencia y el PASC proponen mejorar el servicio de transporte, renovar el parque vehicular, fomentar y modernizar el transporte público.

El PAN, PRI-PVEM, PRD-PT-Convergencia y Nueva Alianza coinciden en la importancia de fomentar el *desarrollo sustentable*, aprovechar el uso racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. En cuanto al manejo de *residuos sólidos*, el PAN, el PRI-PVEM y el PRD-PT-Convergencia proponen establecer programas para garantizar su recolección, transporte y confinamiento que involucre a los distintos órdenes de gobierno. Estas fuerzas políticas también pretenden impul-

das para cada uno de los temas ambientales pueden consultarse los libros que publicaron los candidatos a la Presidencia de la República del PAN y del PRI-PVEM: *El reto de México y Bases para un gobierno firme y con rumbo*, respectivamente, y el documento “50 compromisos para recuperar el orgullo nacional” del candidato del PRD-PT-Convergencia.

<sup>15</sup> OCDE, “Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies”, 26 de mayo de 1972, disponible en <http://webdomino1.oecd.org> (consulta: 21 de agosto de 2006). Para mayor información se puede consultar la recomendación de la OCDE para la implementación del principio de “el que contamina paga” en OCDE, “Recommendation of the Council on the Implementation of the Polluter-Pays Principle”, 14 de noviembre de 1974, disponible en <http://webdomino1.oecd.org> (consulta: 21 de agosto de 2006).

<sup>16</sup> Organización de las Naciones Unidas, Principio 16 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, junio de 1992, Río de Janeiro, Brasil, disponible en [www.un.org/spanish/](http://www.un.org/spanish/) (consulta: 21 de agosto de 2006).

<sup>17</sup> Para mayor profundidad en las propuestas plantea-

**Cuadro 4**  
**Temas ambientales en las plataformas electorales de los partidos políticos o coaliciones**

<i>Tema</i>	<i>PAN</i>	<i>Coalición por México (PRI-PVEM)</i>	<i>Coalición por el bien de Todos (PRD- Convergencia-PT)</i>	<i>Nueva Alianza</i>	<i>Alternativa Socialdemócrata Campesina</i>
Agua	XX	XX	XX		XX
Ahorro de energía	XX	XX	XX		
Biodiversidad	XX	XX	XX		XX
Bioseguridad		XX			
Bosques		XX	XX		
Contaminación ambiental	XX	XX	XX		XX
Desarrollo sustentable	XX	XX	XX	XX	
Desechos sólidos	XX	XX	XX		
Educación y cultura ambiental	XX	XX	XX	XX	
Investigación ambiental	XX	XX	XX		
Justicia ambiental	XX	XX			
Ordenamiento territorial		XX	XX		XX
Política ambiental	XX	XX	XX		XX
Política fiscal ambiental		XX	XX		XX
Responsabilidad civil ambiental	XX	XX			

Fuente: plataformas electorales 2006 de los partidos políticos o coaliciones registradas en el IFE.

sar el reciclaje, sólo que en el caso del PAN es explícita la intención de coordinar estas acciones con la iniciativa privada.

A excepción del PASC, todos los partidos pretenden promover o impulsar una *cultura ecológica* y de protección al ambiente. El PAN plantea sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia de preservar el medio ambiente y construir una cultura medioambiental que haga énfasis en la interacción y respeto de las personas y de su entorno. La coalición PRD-PT-Convergencia y Nueva Alianza proponen impulsar una educación ambiental y una cultura de respeto al medio ambiente, y el PRI-PVEM expresan la necesidad de fortalecer la cultura de acopio, reciclaje, tratamiento y confinamiento de residuos. La pretensión de estos últimos parece ir más allá de lo expuesto por los demás partidos al pretender elevar a rango constitucional la *educación ambiental* e incorporar la educación y la capacitación ambiental en los planes de estudio de la educación básica, media y superior.

En materia de *investigación ambiental*, el PAN y la coalición PRD-PT-Convergencia proponen au-

mentar la inversión, aunque el primero para generar mayor productividad con el cuidado de los recursos naturales, y los segundos para destinarlos a programas de desarrollo de la ecología y de las ciencias ambientales. De manera similar, el PRI-PVEM plantea que parte del gasto a educación superior se destine a la formación de especialistas en restauración de suelos.

En el tema de *justicia ambiental*, las propuestas del PAN y la coalición PRI-PVEM concuerdan en establecer un marco jurídico más completo que el actual y aunque sus planteamientos no son del todo coincidentes, apuntan hacia el mismo objetivo. Estos partidos expresan la intención de que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) se fortalezca para sancionar el uso irracional de los recursos naturales. En este sentido el PAN propone hacerlo ampliando las atribuciones de la dependencia, y el PRI-PVEM involucrando a las autoridades estatales y municipales para que coadyuven con la institución en la inspección y vigilancia de la normatividad ambiental. Otras propuestas de esta alianza apuntan hacia la capacitación de jueces y ministerios públicos



en delitos ambientales, y crear, tanto en la PGR como en el Poder Judicial, instancias especializadas en el tema.

En el tema de *ordenamiento territorial*, las propuestas del PRI-PVEM, PRD-PT-Convergencia y del PASC apuntan en el sentido de hacerlo con un enfoque ecológico y respetando la vocación natural del suelo, que contemple la interacción agua-suelo-bosques con los sistemas productivos y con los asentamientos humanos.

Por último, en materia de *política fiscal ambiental*, el PRI-PVEM, PRD-PT-Convergencia y PASC coinciden en proponer esquemas de contribuciones para compensar el daño o deterioro ambiental que ocasionen individuos o empresas; además el PRI-PVEM y PRD-PT-Convergencia proponen incorporar medidas que incentiven la modernización de los sectores productivos.

En cuanto a los temas abordados en la primera parte de este artículo, sólo la Coalición por México, integrada por el PRI y el PVEM, aborda el tema de los organismos genéticamente modificados y propone reformar la ley para proteger las especies de origen; regular actividades de liberación, transporte y comercialización de OGM; y garantizar el derecho a la información de los consumidores a través del eco-etiquetado.

En materia de responsabilidad ambiental, sólo el PAN y la Coalición por México hacen propuestas respecto al tema. En cuanto a las responsabilidades civiles y sociales de los individuos en materia ambiental, el PAN expone la necesidad de establecer un marco jurídico de responsabilidades que penalice a quienes atentan contra el entorno; en concurrencia, el PRI y el PVEM plantean reconocer el interés jurídico del individuo para demandar la protección, reparación y reparación de daños que pudiera ocasionar cualquier autoridad. Sin embargo, la propuesta fiscal del PRD-PT-Convergencia y el PASC coinciden en el principio “el que contamina paga”.

## Comentarios finales

Las iniciativas descritas en la primera parte del artículo corresponden a los temas que en materia

de medio ambiente fueron retomados con mayor interés en algunos medios de comunicación durante la legislatura anterior: bioseguridad y la responsabilidad por actividades que deterioren o dañen el medio ambiente.

En cuanto a las propuestas de reforma a la ley de bioseguridad, las iniciativas presentadas por diputados del PRD y del PVEM, abordan aspectos que fueron discutidos y en los que no se alcanzaron consensos: protección especial para el maíz; minimizar la importación de organismos genéticamente modificados; etiquetado más riguroso de los productos que utilicen transgénicos; y establecer responsabilidades por el manejo inadecuado de OGM que afecte el medio ambiente. Además, analizando las plataformas electorales, se observa que no es un tema en el que existan posturas coincidentes entre las distintas fuerzas políticas, ya que solamente la coalición PRI-PVEM realizó propuestas que apuntan en el sentido de las iniciativas que fueron presentadas. Aunque el PRD presentó tres iniciativas para reformar la ley, la Coalición por el Bien de Todos no incluyó el tema en su plataforma electoral.

Respecto del tema de la responsabilidad ambiental, las iniciativas descritas en este artículo fueron presentadas por el PVEM y por el PRD. De acuerdo con las plataformas de los partidos políticos y de conformidad con instrumentos internacionales que han sido ratificados por nuestro país, como el Protocolo de Cartagena, las iniciativas que incorporan el principio de “el que contamina paga”, podrían tener mayor aceptación entre los legisladores, ya que la recomendación de la OCDE de 1972 es retomada en las plataformas electorales del PAN, PRI-PVEM, PRD-PT-Convergencia y PASC.

Por otro lado, es importante mencionar que se detectaron otros temas como el ahorro de energía, la protección y conservación de la biodiversidad, la contaminación ambiental, el desarrollo sustentable, la cultura ecológica y la justicia ambiental, que son del interés de distintas fuerzas políticas, ya que fueron abordados en sus plataformas electorales y presentan coincidencias en sus propuestas, por lo que las iniciativas presentadas en ese sentido podrían encontrar el respaldo de los legisladores.

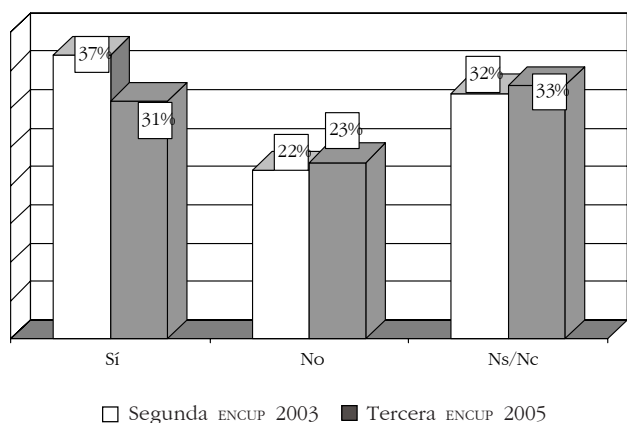
# LA OPINIÓN PÚBLICA Y EL DEBATE LEGISLATIVO

## Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas

Los mexicanos mantienen una opinión dividida sobre la democracia en México. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005, en ese año 33 por ciento de la ciudadanía dijo no saber si nuestro país vivía en una democracia, frente a 32 por ciento que así lo consideró en 2003. Asimismo, de acuerdo con la ENCUP, en 2005 se registró una disminución en el porcentaje de ciudadanos que cree que México sí es una democracia: sólo 31 por ciento de los entrevistados dijo que en nuestro país sí se vivía en una democracia, frente a 37 por ciento que mantuvo la misma opinión en 2003 (véase Gráfica 1).

Gráfica 1

En su opinión, ¿México vive o no vive en la democracia?

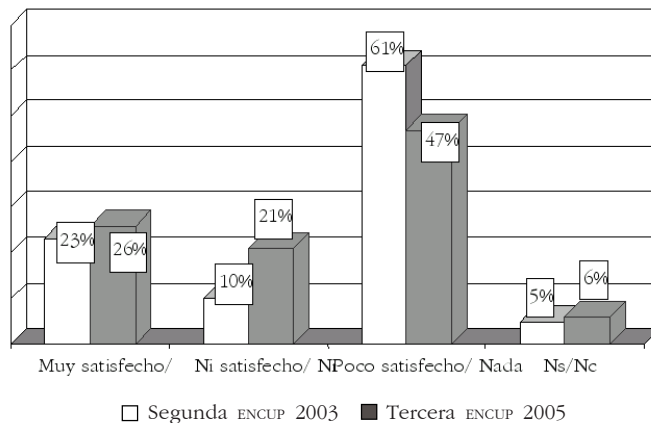


Fuente: Segunda y Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, Secretaría de Gobernación, febrero de 2003 y diciembre de 2005.

Sin embargo, de acuerdo con la ENCUP 2005, ha disminuido el porcentaje de mexicanos que se sienten insatisfecho con el funcionamiento de la democracia en México. En 2005, 47 por ciento

de los entrevistados dijo estar “poco o nada satisfecho” con la democracia el país, frente a 61 por ciento que opinó de la misma forma en 2003 (véase Gráfica 2).

**Gráfica 2**  
**¿Qué tan satisfecho está con la democracia que tenemos hoy en México?**

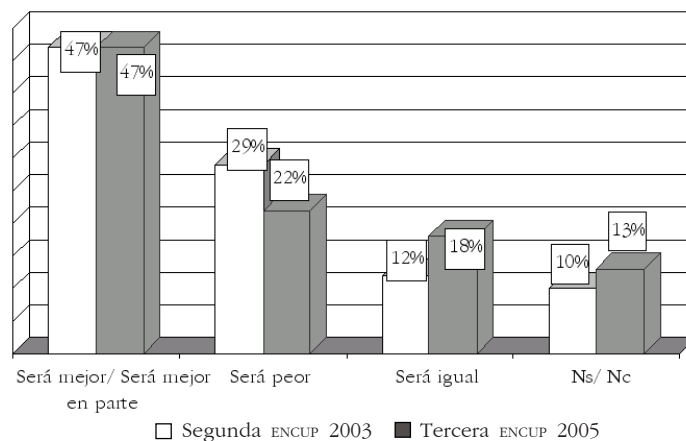


Fuente: Segunda y Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, Secretaría de Gobernación, febrero de 2003 y diciembre de 2005.

Por otro lado, la ENCUP 2005 encontró que el porcentaje de mexicanos que tiene una percepción positiva sobre el futuro de la democracia en México se mantiene en niveles similares

a los de 2003 (47%). Asimismo, disminuyó el porcentaje que dijo que tal régimen empeorará, al pasar de 29% en 2003 a 22% en 2005 (véase Gráfica 3).

**Gráfica 3**  
**¿Cree usted que la democracia en nuestro país será mejor o será peor en el futuro?**



Fuente: Segunda y Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, Secretaría de Gobernación, febrero de 2003 y diciembre de 2005.

*Nora Iliana León Rebollo*

# Un aprecio no correspondido: percepciones en México y Estados Unidos sobre la relación bilateral

México y Estados Unidos caminan hacia la construcción de una sociedad binacional. En aquella nación viven casi 27 millones de habitantes de origen mexicano, de los cuales 10 millones nacieron en nuestro país y los otros 17 son sus hijos o nietos.<sup>1</sup> Esta población contribuye a la economía estadounidense con casi 5 por ciento del producto interno bruto<sup>2</sup> y en 2005 envió remesas a México por 20 mil millones de dólares (cifra superior al total de la inversión extranjera directa).<sup>3</sup>

Los especialistas han señalado que la migración mexicana-estadounidense continuará, incluso si mejora el crecimiento económico de México, debido a la curva demográfica y a la integración de los mercados.<sup>4</sup> Además, existe un constante ensanchamiento de las redes sociales y culturales de los mexicanos en ambos lados de la frontera.

Por ello es muy relevante la “Primera encuesta CIDAC-ZOGBY de percepciones entre México y Estados Unidos”, la cual tiene la virtud de mostrar las opiniones predominantes entre la población de ambas naciones respecto a esta integración tan compleja y dinámica. A continuación se presentan los resultados más destacados.

Mexicanos y estadounidenses coinciden en que el trabajo de los migrantes es benéfico para Estados Unidos y en su oposición a la construcción de un muro en la frontera. Pese a ello, los estadounidenses están a favor de leyes y políticas migratorias más estrictas; en tanto que los mexicanos se oponen

---

<sup>1</sup> Elena Zúñiga Herrera, “El Informe de México, CIPD + 10”, en Elena Zúñiga Herrera (coord.), *Población y desarrollo en México y el mundo. CIPD + 10*, México, Conapo, 2004, p. 71.

<sup>2</sup> Carlos González Gutiérrez, director ejecutivo del Instituto de Mexicanos en el Exterior, intervención en el foro “La migración en México: ¿un problema sin solución?”, organizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 26 de abril de 2006.

<sup>3</sup> Banco de México, Informe anual 2005, abril de 2006, p. 46, disponible en [www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx) (fecha de consulta: septiembre de 2006).

<sup>4</sup> Gustavo Mohar, director de Asuntos Internacionales de la Secretaría de Gobernación, foro “La migración en México...”, *op. cit.*

a una hipotética ayuda financiera a cambio de un mayor control en la frontera; como también se oponen a un posible intercambio de migración o recursos financieros por la apertura de nuestros sectores de petróleo y gas.

Los estadounidenses tienen una mejor opinión respecto a sus vecinos. Los mexicanos, en su mayoría, consideran que los habitantes de Estados Unidos son racistas, no muy trabajadores, que discriminan a nuestros compatriotas y que su riqueza se explica porque explotan a los demás.

En contraste, los estadounidenses le conceden una mayor importancia a su relación con nuestro país y consideran que los mexicanos son trabajadores y honestos. En la costa oeste, que incluye California, esta opinión la comparte cerca de 80

por ciento de los entrevistados. Los estadounidenses atribuyen la pobreza en México a la ineficiencia y corrupción del gobierno y expresan que su país debe proporcionarnos ayuda financiera a cambio del control de los flujos migratorios.

Las opiniones de los mexicanos no están exentas de contradicciones. A pesar de la mala percepción que tienen de los estadounidenses, 50 por ciento cree que su situación mejoraría al cruzar la frontera, aunque sea ilegalmente. La mala opinión de los mexicanos es mayor entre los sectores más educados. Esto último habla —a decir de los autores de esta investigación— de que la necesidad derriba prejuicios y obliga al pragmatismo.

### Opiniones comparadas de mexicanos y estadounidenses respecto a la agenda bilateral

	<i>Opinión de los mexicanos sobre Estados Unidos</i>	<i>Opinión de los estadounidenses sobre México</i>
Impresión general favorable o muy favorable.	35%	85%
Opiniones favorables o muy favorables sobre el gobierno.	27%	27%
Opinan que son racistas.	73%	18%
	<i>Opinión de los mexicanos</i>	<i>Opinión de los estadounidenses</i>
Consideran que el TLC no ha tenido efectos perjudiciales ni benéficos.	47%	61%
Consideran que el TLC puede beneficiar a ambos países.	50%	75%
Opinaron que EU tiene un problema mayor derivado de la violencia del narcotráfico por ser un país consumidor de drogas.	40%	62%
Consideran que la relación con el otro país es de “vecinos distantes”.	36%	49%
Consideran que los mexicanos son discriminados en Estados Unidos.	80%	73%
Creen que el impacto cultural de México en Estados Unidos ha sido favorable.	40%	43%
Creen que el impacto cultural de Estados Unidos en México ha sido...	Desfavorable: 44%	Favorable: 48%
Aprobarían un matrimonio entre mexicanos y estadounidenses.	52%	81%

Fuente: Centro de Investigación para el Desarrollo, AC y Zogby Internacional, “Primera encuesta CIDAC-ZOGBY de percepciones entre México y Estados Unidos”, con base en encuestas nacionales simultáneas en Estados Unidos (telefónica, con 1 010 casos) y México (en vivienda, con 1 000 casos), realizadas en febrero de 2006, disponible en <http://www.cidac.org/portalesp/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=216> (fecha de consulta: septiembre de 2006).

## Trabajos recientes del CESOP sobre migración de mexicanos a Estados Unidos

---

*Socioscopio. Indicadores, estudios e investigaciones sociales*, nueva época, núm. 9, junio de 2006.

Contiene los siguientes artículos:

- Efrén Arellano Trejo, “En busca de la binacionalidad: integración de mexicanos en Estados Unidos”.
- María de los Ángeles Mascott Sánchez, “Opinión pública e inmigración en Estados Unidos: el papel de la economía y del prejuicio en las actitudes hacia los inmigrantes”.
- Salvador Moreno Pérez, “Las entidades fronterizas como espacios de transición de la migración interna a internacional”.

*Pulso ciudadano*, núm. 22, “Percepciones sobre migración, seguridad fronteriza y política exterior”, abril de 2006.

- Resultados de encuestas nacionales realizadas en México y Estados Unidos.
- 

*Efrén Arellano Trejo*



# APUNTES

## Seguridad pública, vivienda, asuntos indígenas, y ahorro y crédito popular en la agenda de actividades del CESOP

### Presencia en el coloquio “Seguridad ciudadana: desafíos para el desarrollo y la democracia en México”

**E**frén Arellano Trejo, investigador del CESOP asistió los pasados días 10 y 11 de agosto de 2006 al coloquio sobre seguridad ciudadana realizado en Querétaro, Querétaro. Éste se desarrolló en dos grandes líneas de trabajo. La primera se refirió a la relación que existe entre el combate a la delincuencia y el contexto político de México. En esta línea se explicó que la inseguridad en México ha tenido un repunte, a la par que se lleva a cabo la transición a la democracia, lo cual obedece a las crisis económicas recurrentes (1982 y 1995 en particular) y a que es un tema que ahora tiene más espacio en la agenda pública. También se explicó que la falta de reelección en México aparece como un déficit, pues ocasiona, entre otras cosas, que los encargados de la seguridad prefieran los resultados inmediatos o espectaculares y que no exista continuidad de los programas realizados.

En la segunda línea de trabajo se expusieron diversas propuestas para mejorar la seguridad. Se explicó la necesidad de contar con un “protocolo de detención”, que sirva a ciudadanos y autoridades para conocer y aplicar los derechos que tiene cualquier sujeto a proceso; se analizó la importancia de que las autoridades policiacas cuenten con una política de comunicación, a fin de enfrentar los retos que plantea el manejo de medios; y, entre otras cosas, se estableció la diferencia entre las visiones y los objetivos que implican un plan para combatir el crimen y otro para fomentar la convivencia ciudadana.

Este coloquio fue organizado por la asociación Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, S.C. y la Secretaría de Seguridad Ciudadana del estado de Querétaro. Contó con la participación de académicos de Georgetown University, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Instituto Tecnológico Autónomo de México y del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

## Foro regional sobre la nueva Ley de Vivienda

Salvador Moreno Pérez, investigador del CESOP, asistió el pasado 23 de junio al foro regional *Innovaciones de la nueva ley de vivienda*. En el evento estuvieron presentes Fernando de las Fuentes Hernández, presidente municipal de Saltillo, Coahuila; el diputado Aldo Martínez Hernández, secretario de la Comisión de Vivienda; Óscar Pimentel, Secretario de Gobierno del Estado de Coahuila; Juan Manuel Fernández García, Coordinador Nacional de Organismos Estatales de Vivienda (Conorevi) y Víctor Ramírez Navarro, Director General de Consultoría Corporativa S.C.

El objetivo de la reunión fue promover la nueva ley de vivienda en la región norte del país entre los actores relacionados con la materia: los institutos estatales y municipales de vivienda, los congresos de los estados, constructores, investigadores, estudiantes, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil.

Uno de los hechos destacados fue el gran interés mostrado por los representantes de la sociedad civil de Coahuila, en particular las organizaciones de arquitectos e ingenieros civiles, quienes plantearon diversas inquietudes; entre las más importantes se pueden señalar el nuevo papel del municipio como ordenador del crecimiento, la necesidad de crear barrios y ciudades, la necesidad de garantizar áreas verdes en las nuevas construcciones y que dichas áreas no se utilicen para otros fines (cambios en el uso de suelo), la relación entre la calidad de la vivienda y la disponibilidad de recursos.

Víctor Ramírez concluyó afirmando que la nueva Ley de Vivienda es un paso muy importante para el desarrollo del sector, ya que tiene un carácter programático y destacó el logro de consensos en torno a su proceso de promulgación.

## Asistencia al Seminario Internacional Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas

Con motivo de la celebración del Día Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, los

días 8, 9 y 10 de agosto se llevó a cabo en la ciudad de Iguala, Guerrero, el Seminario internacional sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas, organizado por el Programa de Cooperación sobre los Derechos Humanos-Comisión Europea, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas de la ONU (en adelante Relator especial), la Comisión Nacional para los Derechos de los Pueblos Indígenas (CNDI), la LVII Legislatura del Estado de Guerrero, el Gobierno del Estado de Guerrero y el Ayuntamiento de Iguala de la Independencia. En él participaron organizaciones y representantes indígenas del estado de Guerrero y de algunos otros estados de la república, además de académicos y funcionarios de dependencias de gobierno relacionados con las políticas públicas indígenas.

Patricia Legarreta, investigadora del Área de Opinión Pública del CESOP asistió a dicho seminario en el que resaltó la participación del Relator especial, Rodolfo Stavenhagen, quien dio una conferencia sobre la situación de los derechos humanos en México. Destacó que se violan los derechos de los pueblos indígenas por conflictos agrarios y políticos, en materia de procuración y administración de justicia, los derechos de las mujeres, los niños y migrantes, en educación y lengua, y en materia jurídica.

El tema principal fue el marco jurídico internacional para los derechos de los pueblos indígenas. En torno a este tema discutieron expertos en derecho internacional como Bartolomé Clavero, de la Universidad de Sevilla, James Anaya, de la Universidad de Arizona, José Carlos Morales, dirigente indígena de Costa Rica y Marcelino Díaz de Jesús, presidente del Consejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas, Guerrero. También participaron representantes de la CNDI y de la Secretaría de Relaciones Exteriores encargados de los derechos indígenas. Todos ellos expusieron, desde diferentes perspectivas, las líneas generales del derecho internacional en materia indígena, así como sus usos en casos específicos.

Otro de los temas debatidos fue sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Relator especial al Estado mexicano. Las ponencias de Gloria Ramírez, de la Academia Mexicana

na de Derechos Humanos y Rufino Gómez Martínez, del Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”, resaltaron que la mayoría de las recomendaciones permanecen incumplidas. Por su parte, las representantes de la Secretaría de Gobernación y de la CDI, Gabriela Nava Domínguez y Sandra Herrera López, respectivamente, expusieron la versión del gobierno. La primera mencionó que la CDI se ha centrado en “fortalecer y dar seguimiento a los compromisos internacionales”, mientras que la segunda se centró en el programa para combatir las violaciones de derechos humanos en zonas indígenas.

En los pánels sobre “Derechos a la autonomía y a la libre determinación”, “Derechos de acceso a la justicia” y “Derechos sociales y al desarrollo”, hubo representantes de diferentes dependencias, como la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, CDI, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. En dichas mesas hubo también representantes de la sociedad civil, de diferentes organizaciones indígenas y académicos.

### **Reunión de trabajo convocada por el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG)**

El 28 de agosto pasado, Efrén Arellano Trejo, investigador del Área de Opinión Pública del CESOP, asistió a la reunión convocada por el CEAMEG de la Cámara de Diputados, para discutir “La nueva agenda en materia de violencia”.

Esta reunión tuvo como objetivo conocer la opinión de expertas y expertos en el tema de violencia contra las mujeres, a fin de retomar la experiencia y el conocimiento acumulados para establecer las líneas de investigación del CEAMEG.

Los participantes coincidieron en señalar que se ha avanzado en posicionar el tema de la violencia contra las mujeres, pero que aún no se cuenta con políticas que ofrezcan servicios de calidad, enfocados a las necesidades de las víctimas y que respeten cabalmente las convenciones internacionales. Algunas de las propuestas planteadas fueron las siguientes:

- Elaborar una ley sobre trata de personas y actualizar las legislaciones locales; así como revisar la Ley General de Población en lo referente a la protección de mujeres migrantes.
- Poner en marcha programas de protección para los testigos de la violencia.
- Impulsar programas de prevención, que no se queden sólo al nivel de campañas de difusión, sino que incluyan atención a víctimas y victimarios.
- Incrementar los recursos federales y poner en marcha un sistema de evaluación y seguimiento sobre los recursos públicos destinados a este problema.

En esta reunión participaron representantes de asociaciones civiles, de la Organización Internacional de las Migraciones (ONU), funcionarias de Hábitat-Sedesol y de la Fiscalía Especial para dar Atención a Delitos Violentos Contra las Mujeres; académicos de instituciones de educación superior y de los centros de investigación de la Cámara de Diputados.

### **Reunión de trabajo con la Comacrep**

Como resultado del foro “Fomento cooperativo: alternativas para una economía solidaria”, organizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública dentro del ciclo *Legislando la agenda social*, el CESOP fue invitado a una reunión de trabajo con los dirigentes del Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular (Comacrep), la cual se llevó a cabo el pasado 16 de agosto en las instalaciones de dicho Consejo y a la que asistieron Gustavo Meixueiro Nájera y Mario Mendoza Arellano del Área de Desarrollo Regional.

En esta reunión se trataron, entre otros temas, el papel del Comacrep como organización representativa del sector de ahorro y crédito popular, así como la evolución de dicho Consejo y los diversos trabajos que ha realizado en el sector de referencia. Asimismo, los dirigentes de la organización manifestaron el interés de mantener el vínculo con el CESOP para generar espacios donde diversos actores interesados en el tema puedan

expresarse, en particular, sobre la aplicación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Adicionalmente, los representantes del CESOP recibieron del Comacrep un documento informativo del sector, que servirá de referencia para las investigaciones en el tema sobre fomento cooperativo y economía social que realiza el Centro de Estudios.

### **“Asumiendo el reto de legislar”, curso introductorio para los diputados federales integrantes de la LX Legislatura**

Con el propósito de aportar a los diputados integrantes de la LX Legislatura elementos esencialmente prácticos relacionados con el quehacer y los procedimientos parlamentarios y, de manera específica, con la estructura y el funcionamiento de la Cámara de Diputados, que les sean de utilidad para optimizar el conocimiento y desempeño del trabajo que llevarán a cabo, la Secretaría General de la Cámara de Diputados implementó el curso *Asumiendo el Reto de Legislar*.

El curso se llevó a cabo los días 6, 8, 11 y 13 de septiembre de 10 a 15 horas. Cada día se implementaron de manera simultánea las cuatro sesiones que lo integran, para ampliar así las posibilidades de asistencia de los diputados.

Tres módulos independientes conformaron la estructura del curso “Asumiendo el reto de legislar”:

- I. El nuevo contexto del Poder Legislativo.
- II. Fortalezas institucionales de la Cámara de Diputados: estructura, funcionamiento y servicios.
- III. Construcción de políticas legislativas eficaces.

El primero y el tercero, brindaron a los diputados elementos teóricos esenciales sobre el quehacer legislativo; mientras que el segundo les informó sobre los servicios que les ofrecen las secretarías y direcciones que conforman la estructura de la Cámara de Diputados.

En los módulos I y III participaron siete expositores especialistas de reconocido prestigio: Dr. Salvador Nava, Mtro. Óscar Gutiérrez, Dr. Benito Nacif, Dr. Fabián Aguinaco, Dr. Luis Raigosa, Dr. José Roldán Xopa, Dr. Ernesto Villanueva. Personal adscrito a la Secretaría General y a las secretarías de Servicios Parlamentarios y Administrativos y Financieros impartieron los temas del módulo II.

Un total de 214 diputados asistieron al menos a uno de los módulos del curso “Asumiendo el reto de legislar”, organizado por la Secretaría General con el apoyo del Centro de Estudios de Derecho e Investigación Parlamentaria y del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

# ANAQUEL

## Opiniones de las élites parlamentarias de México

ADRIANA BORJAS BENAVENTE

Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Actitudes, valores y opiniones de las élites parlamentarias de México*, Cámara de Diputados, México, 2006, 184 pp.

**D**ifundir los estudios e investigaciones relacionados con los temas en los cuales centra sus actividades es uno de los objetivos del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Al respecto, y resultado de la colaboración establecida con el Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, España, el CESOP publica el libro *Actitudes, valores y opiniones de las élites parlamentarias de México*.

El libro recupera un total de 487 entrevistas realizadas en México por colaboradores del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica a los diputados integrantes de la LVI, LVII, LVIII y LIX Legislaturas, quienes expresan sus juicios y percepciones en relación con nueve temas sustantivos, en torno a los cuales se articula la estructura de la publicación. Los temas son: la democracia, la confianza en las instituciones, el sistema electoral y la forma de gobierno, la vida parlamentaria, el papel del Estado, la integración regional y las relaciones internacionales, la socialización y profesionalización política, así como las actitudes religiosas y la identificación ideológica.

Los debates en el ámbito legislativo respecto a las iniciativas presentadas, aunados al sentido del dictamen que sobre cada una de ellas se expresa, nos permiten conocer, evaluar y ubicar en el espectro ideológico la posición de cada grupo parlamentario y, en esa medida, comprender el des-

empeño y resultados del Poder Legislativo. No obstante, en muy pocas ocasiones disponemos de información sobre los juicios individuales que explican el comportamiento de los legisladores, por ello, el valor esencial de esta obra radica en el hecho de que, al brindarnos dicha información, el conocimiento de la clase política que integra el Poder Legislativo de nuestro país se amplía y el análisis de los partidos a los que ésta pertenece se profundiza.

El rigor metodológico del estudio realizado por el Instituto Interuniversitario de Iberoamérica desde 1994, aporta información relevante desde una perspectiva comparada, que da lugar a un mayor entendimiento de la trayectoria y evolución de las élites parlamentarias, así como a una mejor comprensión del devenir y resultados del trabajo legislativo en México en el transcurso de los últimos doce años.

El grado de estabilidad democrática, las ventajas del régimen democrático, la importancia que al interior de éste cobran los partidos políticos y las características que contribuyen a consolidarlo o los factores que lo ponen en riesgo; el grado de confianza en las personas, grupos e instituciones de México; el grado de militancia, la democracia interna y la participación de las bases en la vida interna de los partidos políticos, la experiencia partidista y parlamentaria; la posición personal en relación con el papel del Estado, el modelo eco-

nómico, la integración regional y otros temas relevantes de la agenda nacional; y la identificación ideológica de los legisladores, del partido al que pertenecen y del resto de los partidos, así como los juicios y percepciones en relación con la socialización y profesionalización de la política, son algunos de los aspectos inscritos en los nueve apartados que conforman la estructura del libro.

La diversidad de temas, la información que en relación con cada uno se presenta, tanto de manera global como desagregada por partido político, aunada a la continuidad o cambios que registra a través del tiempo, confieren a esta publicación un valor único, que va más allá del análisis y estudio sistemático de dichas élites para provocar y generar conocimiento sobre los partidos políticos, sobre la evolución del Poder Legislativo y, en suma, sobre la trayectoria política de nuestro país.

La posibilidad de relacionar los datos contenidos con el contexto nacional y político, con la configuración de cada legislatura, con las agendas

partidistas, con los distintos momentos políticos e incluso electorales, así como con el devenir del Poder Legislativo en el transcurso de cuatro legislaturas, convierte a esta obra en un acervo valioso de información a partir de la cual aproximarse, conocer, analizar y ahondar desde múltiples ángulos al conocimiento para proponer vertientes innovadoras, para ampliarlo, para reafirmarlo y plantear conclusiones de diversa índole y respecto a múltiples temas.

La generosidad del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, aunada a la convicción del CESOP de que los resultados del proyecto llevado a cabo por éste son de interés para la opinión pública en general y, de manera específica, de gran utilidad para el sector académico, así como para quienes integran las élites políticas y parlamentarias de nuestro país, se traducen en la publicación de *Actitudes, valores y opiniones de las élites parlamentarias de México*, cuyo contenido contribuye a enriquecer la comprensión y el análisis del Poder Legislativo mexicano.



# Mecanismos para tener acceso a la información legislativa

EFRÉN ARELLANO TREJO

Salvador Nava, Issa Luna Pla y Ernesto Villanueva, *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, Miguel Ángel Porrúa/ Cámara de Diputados, LIX Legislatura (Colección Conocer para decidir), México, 2006, 175 pp.

Esta obra ofrece una descripción de las normas y los mecanismos que hacen posible el acceso de los ciudadanos a la información pública del Poder Legislativo. Para los legisladores y funcionarios de este poder, resulta útil porque describe las obligaciones que existen en esta materia y las formas disponibles para atender las solicitudes de información.

Los autores han sido promotores de legislar el derecho a la información, en los ámbitos federal y estatal, por lo que en esta obra destacan frecuentemente la necesidad de mantener y dar un mayor peso al principio de “máxima publicidad”. Salvador Nava ha sostenido, por ejemplo, que antes de reglamentar este derecho, el Estado mexicano era cerrado, “criptocrático”, pues si bien desde 1977 existía el derecho constitucional a tener información pública, no existían leyes que obligaran al gobierno a proporcionarla, como tampoco existía la posibilidad de que los ciudadanos activaran un mecanismo para obtener información específica de su interés.<sup>1</sup>

El libro se compone de diez capítulos. Los primeros dos hacen una revisión conceptual de lo que significa el derecho a la información, el dere-

cho parlamentario y las funciones parlamentarias de información y comunicación.

Los siguientes seis capítulos constituyen la parte medular de la obra. Sus objetos de análisis son las Cámaras de diputados, senadores y la Auditoría Superior de la Federación. Para cada uno de ellos, los autores describen y analizan las normas, los tipos de información disponible, así como los derechos y las obligaciones de ciudadanos y autoridades.

Toda la obra en su conjunto se centra en el análisis del siguiente marco jurídico:

1. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).
2. Acuerdo parlamentario para la aplicación de LFTAIPG en la Cámara de Senadores, del 30 de abril de 2003.
3. Reglamento para la transparencia y el acceso a la información pública de la H. Cámara de Diputados, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 2003.
4. Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establecen los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial de la Cámara de Diputados, del 25 de agosto de 2003; y

<sup>1</sup> Versión estenográfica de la intervención de Salvador Nava Gomar, en la reunión celebrada por el Comité de Comunicación Social, con el tema “Curso Superior en Periodismo Legislativo”, llevado a cabo en la Cámara de Diputados, 20 y 21 de mayo del 2005.

5. Acuerdo por el cual se establecen los criterios del Comité de Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 7 de junio de 2005.

## Tipos de información

A partir de este marco jurídico, los autores identifican cuatro diferentes categorías de información, las cuales adquieren diversas modalidades de acceso para los ciudadanos.

En primer lugar se encuentra la *información de oficio*. Con ella se cumplen las llamadas “obligaciones de transparencia” mínimas y se refiere, fundamentalmente, a datos de la institución sobre su integración, labores, objetivos, presupuesto, resultados, servicios y trámites, entre otras cosas. Se caracteriza porque se publica de forma proactiva, es decir, sin petición de parte y permite disminuir las solicitudes de información sobre asuntos básicos.

La segunda categoría es la *información pública*. Aquí se agrupan tres tipos de información: uno, la de oficio, descrita en el párrafo anterior; dos, la que ya ha sido publicada en cualquier otra forma, como libros, publicaciones periódicas o en internet; y tres, la que se deriva de todas las solicitudes de información. Al respecto, la Cámara de Diputados, en su portal de transparencia, publica un historial de todas las solicitudes que ha recibido y sus respectivas respuestas.

La siguiente categoría es la *información reservada*. En la LFTAIPG se establece una serie de aspectos de la vida del Estado, que pueden entrar en conflicto con el interés general al revelar cierta información. De acuerdo con el artículo 13 de esta ley, los principales aspectos se refieren a la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; a aquellos que pueden menoscabar la negociación de las relaciones internacionales; dañar la estabilidad financiera; poner en riesgo la vida o la seguridad de cualquier persona; así como causar perjuicio al cumplimiento de las leyes.

La cuarta categoría es la *información confidencial*. Aquí se incluyen los datos entregados con tal carácter por los particulares a las autoridades y los datos personales que requieren el consentimiento de los individuos para su difusión. En estos lineamientos se exceptúa aquella información que se encuentre en fuentes de acceso público.

## Órganos de clasificación y atención

En la Cámara de Diputados las autoridades encargadas de vigilar y coordinar el acceso de los ciudadanos a la información pública son la mesa directiva, la cual se encarga de establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada, y el Comité de Información, que tiene como objetivo coordinar, vigilar y asesorar a la Unidad de Enlace y a las unidades administrativas involucradas para garantizar la transparencia en el acceso a la información a las personas que así lo requieran.

El Comité está integrado por el Secretario General de la Cámara, el Titular de la Unidad de Enlace y la Junta de Coordinación Política. En primera instancia, corresponde a cada área clasificar la información como reservada, de acuerdo con los criterios expedidos por la mesa directiva, y notificar de inmediato al Comité de Información.

En opinión de los autores de este libro, la integración de este Comité en la Cámara de Diputados no cumple con las cualidades de pluralidad e independencia estipuladas por la LFTAIPG. Esta ley señala que en dicho Comité debe participar el titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad. La falta del mismo en el Comité de la Cámara de Diputados implica que no exista un control externo en la toma de decisiones en materia de clasificación y disponibilidad de la información pública.

Por último, la Unidad de Enlace se encarga de dar seguimiento personalizado a cada solicitud de información hacia adentro de las entidades y organismos públicos. Entre sus funciones también se encuentran auxiliar a los particulares en la elaboración de sus solicitudes, realizar los trámi-

tes internos para satisfacerlas y, entre otras, proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren una mayor eficacia para el desempeño de sus funciones.

El titular de esta Unidad no está facultado para conocer el uso que los particulares darán a la información solicitada. Además, los usuarios no están obligados a justificar su interés jurídico ni a presentar alguna identificación.

### Estadísticas recientes

Las Unidades de Enlace están obligadas a elaborar un informe sobre las solicitudes recibidas cada año, con lo cual es posible tener un seguimiento sobre las mismas. En el periodo de junio a diciembre de 2003 hubo un promedio de 30 solicitudes mensuales. De enero a diciembre de 2004 la cifra por mes fue de 46 y de enero a diciembre de 2005, el número llegó a 60 peticiones por mes.

Al comparar el número de solicitudes del 2004 (558) con el de 2005 (725), se observa un crecimiento de 30 por ciento. Al observar el último semestre de 2005 respecto al último de 2003, entonces vemos que el incremento equivalió a 75 por ciento.

Para 2005, el tema de mayor interés que se observó en las peticiones de información corres-

pondió al área administrativa (35 por ciento), con preguntas sobre nombramientos de los funcionarios, funciones de las áreas administrativas, licitaciones, contratos, directorios, acervo bibliográfico, publicaciones y trámites, entre otros; el segundo tema en importancia fueron los tópicos legislativos (22 por ciento), con temas como iniciativas de ley, decretos, dictámenes, acuerdos parlamentarios, exhortos, leyes, reglamentos y acuerdos; el tercer tema de interés fueron los aspectos económicos (21 por ciento), con preguntas sobre presupuesto, gastos, dietas, salarios, prestaciones laborales y viajes; en tanto que el cuarto tema de interés fueron los trabajos del pleno (13 por ciento), con solicitudes sobre asistencias y sentido del voto de legisladores, licencias, por ejemplo. Otros temas comprendieron nueve por ciento.

Del total de peticiones, sólo seis se consideraron reservadas y ocho confidenciales. De acuerdo con el informe de la Unidad de Enlace,

los asuntos reservados versaron sobre cuestiones de juicios políticos y de procedencia, expedientes judiciales, datos de enfermedades o de intervenciones quirúrgicas, información que pone en riesgo la seguridad de alguna persona y opiniones y comentarios de documentos legislativos antes de ser conocidos por el Pleno.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Cámara de Diputados, "Informe anual de la Unidad de Enlace 2005", México, 2005, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/camara/004\\_transparencia](http://www.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia) (fecha de consulta: junio de 2006).

# Un modelo destinado a cambiar la forma de solucionar problemas sociales

ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, CEPAL/ Siglo XXI Editores, México, 2005, 316 pp.

El libro que a continuación se reseña realiza un refinado análisis sobre la *gestión social*, concepto que se aplica a la formulación, implementación y evaluación de programas sociales. Los autores centran su análisis en América Latina; para este efecto organizan su trabajo en siete capítulos teóricos e incorporan dos anexos que describen y cuestionan los logros de las políticas sociales aplicadas por algunos países de la región.

Esta obra se dedica a recordarnos la razón de ser de las políticas sociales: mejorar las condiciones de vida de la población y contribuir al crecimiento económico, a través de la formación de capital humano y del mantenimiento de la cohesión social. De este modo, los autores señalan que “las políticas sociales, tanto en el pasado como en la actualidad, estuvieron y están lejos de alcanzar sus objetivos debido a que presentan notorias deficiencias... lo anterior exige que se piense no sólo en su diseño, sino también en su gestión”.<sup>1</sup>

En el primer capítulo, Franco y Cohen presentan una caracterización global del desempeño de los países latinoamericanos en relación con la equidad y el crecimiento económico. De acuerdo con estos autores, sin crecimiento económico no hay posibilidad de desarrollo social, y tal vez tam-

poco de desarrollo político. Sin embargo, su preocupación se centra en señalar a la equidad y la inclusión social como factores condicionantes de la calidad del desarrollo. Es decir, el desarrollo tiene que ser estable en términos económicos, pero también integrador en términos sociales.

No obstante, Franco y Cohen advierten que la relación entre crecimiento económico y equidad no es sencilla. Para estos autores, el optimismo derivado del crecimiento de las economías latinoamericanas a comienzos de 1990 ha sido sustituido por un pesimismo determinado por los problemas en la generación de empleo y por el aumento de la pobreza y la indigencia. En este artículo se reconoce que las políticas económicas permitieron recuperar la senda del crecimiento, pero a tasas inferiores a las que necesitaba la región, que no permitieron avanzar al ritmo necesario para diseminar el mejoramiento de los niveles de vida en toda la población, sobre todo con el preocupante crecimiento demográfico en América Latina.

Asimismo, hay países que aún mantienen tasas de crecimiento regulares y que han implementado programas que han disminuido sus índices de pobreza, pero, en ellos, han aumentado las distancias entre diferentes estratos de la población, lo cual hace pertinente el análisis de las desigualdades en cada país de la región. Todo esto genera un panorama proclive a la aparición de

<sup>1</sup> Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, CEPAL/ Siglo XXI Editores, México, 2005, p. 10.

nuevas ideas, acerca de cómo la sociedad en general, y el gobierno a través de políticas públicas, pueden contribuir con la equidad.

El segundo capítulo examina la forma en que las políticas sociales influyen sobre la disminución de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida. Ello, porque cumple tres funciones:

1. Inversión en capital humano, lo cual hace que la política social constituya un requisito del desarrollo económico, en la medida en que dota a la población de los instrumentos para un mejor desempeño laboral a través de la capacitación y la educación, en un mundo donde el principal factor productivo es el conocimiento.
2. Compensación social. Es la función más importante durante periodos de crisis, y ofrece las condiciones para revertir los niveles de vulnerabilidad y desprotección acumulados en los periodos de desaceleración del crecimiento económico.
3. Integración social, que sirve para incorporar a los sectores marginados, como ciertas etnias, la población rural y las personas afectadas por discriminaciones de diverso tipo (género, discapacidad, creencias religiosas, entre otros).

Por otra parte, en este capítulo los autores también examinan las relaciones entre los sucesivos modelos de desarrollo, el papel del Estado y la sociedad en América Latina. Cada modelo lleva consigo una concepción de la cuestión social; al respecto se distinguen tres modelos: el modelo de crecimiento hacia afuera, el modelo de sustitución de importaciones y el modelo posterior al ajuste, que se orienta a la producción de bienes competitivos. En este último, el Estado tiene un papel regulador, y el énfasis social está puesto en la inversión en capital humano.

Gracias a esta clasificación, Franco y Cohen logran distinguir dos paradigmas de política social actualmente vigentes: uno dominante y el otro emergente. El primero, originado en la fase del modelo de sustitución de importaciones, se caracteriza por el monopolio estatal de la acción social, un proceso de decisión burocrático y el

financiamiento estatal de las obras sociales. Su objetivo es el universalismo de la oferta de servicios, con una ampliación progresiva de “arriba hacia abajo”. El segundo reconoce la pluralidad de actores que incide en la política social y establece un proceso de decisión menos jerárquico. Asimismo, plantea la cofinanciación de las obras. Su objetivo es la universalidad de la satisfacción, con una focalización hacia los más necesitados.

Los autores señalan que el consenso en torno a las limitaciones del paradigma dominante tiende a ampliarse. Lo anterior ha justificado diversas propuestas de reforma y ha permitido modificaciones a la institucionalidad con la cual el Estado tradicionalmente ha enfrentado los problemas sociales. En este sentido, se han establecido redes de protección social como estrategias efectivas de combate a la pobreza y la indigencia. Por esta razón, tiene sentido considerar una reestructuración de las reglas del juego y avanzar en la consolidación del paradigma emergente de la política social.

En el tercer capítulo de la obra se señala que el paradigma emergente asume que la capacidad de innovación y de resolución de problemas se encuentra dispersa en toda la sociedad y, por lo mismo, es recomendable establecer mecanismos que contribuyan a que esa capacidad se consolide. Corresponde por tanto al sector público reconocer la existencia de otros actores en la política social (empresas, organizaciones no gubernamentales y familias, por citar algunos ejemplos.) que tienen, en muchos casos, condiciones para llevar a cabo de manera más eficiente y eficaz algunas de las tareas de la política social.

De allí que, entre las recomendaciones incluidas en las reformas a las políticas sociales de las últimas dos décadas, se ha insistido en la importancia de la descentralización, la participación y el uso de mecanismos de mercado (externalización) para la generación de los servicios que se entregarán a los usuarios de los programas sociales. Desde esta perspectiva, los recursos públicos deben entregarse a los beneficiarios para que puedan satisfacer autónomamente sus necesidades a través del mercado.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Ejemplos de estos mecanismos de descentralización y externalización han surgido en sectores sociales como

El cuarto capítulo se inserta más en la cuestión nodal de la obra –la eficiencia e impacto de las políticas sociales– y analiza el papel de la gestión social. Franco y Cohen indican que el desempeño de los programas y proyectos en los que se concretan las políticas sociales de América Latina no se evalúan adecuadamente y, sobre todo, se ignora el impacto que ellos tienen sobre los beneficiarios. En general, en los países de la región prevalece la ausencia de mecanismos de evaluación, es decir, no se hace nada por averiguar si los programas sirven o no, en qué grado se justifican, quiénes aprovechan realmente sus beneficios y a quiénes perjudica su realización.

En consecuencia, los autores colocan como objetivo central de la política social su *racionalización*, en otras palabras, es necesario aumentar la eficiencia en la utilización de recursos y la eficacia de los programas y proyectos sociales a través de la gestión y la evaluación. Ambas –gestión y evaluación– son consideradas las herramientas idóneas para superar las limitaciones existentes en la política social. Así, una estrategia encaminada a mejorar la gestión social, señalan los autores, debe incorporar tanto el análisis de la eficiencia como el de la eficacia de los proyectos, incluyendo el análisis del impacto. Los objetivos deben organizarse en una estructura jerárquica de por lo menos tres niveles: objetivos de insumos requeridos, objetivos de productos y objetivos de impacto. Por consiguiente, el desafío fundamental es cómo conseguir que los proyectos sociales tengan una estructura de gestión que permita que las funciones gerenciales sean desempeñadas adecuadamente.

El quinto capítulo hace referencia al hecho de que, para que se lleven a cabo con éxito los programas sociales, resulta esencial la utilización de

---

educación y salud. Cfr. Myriam Cardozo, “Análisis de la descentralización en el sector salud”, en Enrique Cabre-ro (coord.), *Las políticas de descentralización en México 1983-1993. Logros y desencantos*, CIDE, 1998; María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, 1999; Carles Ramió, “Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel”, ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24 a 27 de octubre de 2000.

una estrategia, lo que supone que la persona o grupo que se encargue de la dirección o administración de los mismos debe establecer relaciones horizontales con los usuarios a fin de hacer viables los procesos permanentes de reajuste con las metas. Asimismo, se requiere emprender un análisis de los nodos estratégicos, de los facilitadores y de las formas previstas para satisfacer las necesidades de los beneficiarios. En este sentido, la gestión social demanda la formulación de un modelo de “senderos estratégicos”.<sup>3</sup>

Entonces, el problema central de las políticas sociales se traduce no en la carencia de recursos, sino en la baja eficiencia con que se utilizan. Los resultados obtenidos hasta el momento por el paradigma dominante no justifican que se entreguen más recursos para repetir lo que se viene haciendo. Por lo anterior, es necesario cambiar la forma en que se ejecutan los programas y proyectos, y modificar la institucionalidad social y el financiamiento con el fin de facilitar la incorporación de las actividades de gestión y evaluación. Sobre esta base se puede comenzar a desarrollar un proceso de racionalización creciente de las políticas sociales.

El sexto capítulo resume de manera sintética muchos de los conceptos revisados en capítulos anteriores, y tiene como objetivo aportar un marco metodológico y técnico para la caracterización y el mejoramiento de la gestión de políticas y programas sociales.

El séptimo capítulo presenta las conclusiones del libro, mismas que podrían resumirse de la siguiente manera. Las últimas dos décadas del siglo xx han sido de fuertes cambios sociales en los países de América Latina. Estos cambios han tenido un desarrollo desigual y contradictorio, han alterado el mapa de los actores sociales y políticos relevantes, produciendo modificaciones en la gestión social. La persistencia de altos índices de pobreza, el aumento de la indigencia, y una distribución del ingreso que acentúa aún más las brechas existentes, legitima realizar una redefinición de los preceptos sobre los que se sustenta la eficien-

---

<sup>3</sup> De acuerdo con los autores, los senderos estratégicos se refieren a las propuestas de solución diseñadas para resolver los problemas sociales. Cohen y Franco, *Gestión social. Cómo lograr...*, op. cit., p. 151.



cia e impacto de las políticas sociales que aplican los gobiernos de la región.

El anexo I presenta los estudios de caso realizados por los autores en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay. En ellos, se analiza la contribución de la gestión social emergente a la solución de problemas relacionados con la falta de empleo juvenil, la proliferación de enfermedades de transmisión sexual, la escasez de financiamiento para proyectos productivos y la deserción escolar en los niveles básicos.

Finalmente, el anexo II se centra en explicar el diseño y la implementación de un Sistema Integrado para la Formulación, Evaluación y Monitoreo (SIFEM) de los proyectos que componen un programa social.

De este modo, Ernesto Cohen y Rolando Franco exponen, desarrollan y brillantemente defienden la tesis general del libro: el vector central que debe orientar la gestión social es el impacto que los programas y proyectos producen en la población a la que están dirigidos.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> José Luis Machinea, "Presentación", en Cohen y Franco, *Gestión social. Cómo lograr...*, *op. cit.*, p. 8.

# Sobre la medición de la pobreza en México

SARA MARÍA OCHOA LEÓN

Miguel Székely (coord.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, Sedesol/CIDE/ANUIES/Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, 910 pp.

En el 2001, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) convocó a un grupo de reconocidos académicos, expertos en pobreza y temas relacionados, para conformar el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), el cual tendría como tarea acordar un método de medición de la pobreza para México que fuera sólido metodológicamente y que sirviera para los fines de elaboración de la política social.<sup>1</sup> Este método sería propuesto a la Sedesol, la cual estaría en libertad de aprobarlo y de adoptarlo como medida oficial de la pobreza, de realizar las modificaciones que considerara pertinentes, o bien, de rechazarlo. Respecto a la naturaleza de este Comité, debe destacarse que existen pocas experiencias en el país en las que el gobierno haga un uso explícito del acervo de conocimiento generado en la academia y otorgue a los investigadores un papel protagónico para apoyar en la solución de problemas tan sensibles para el país.

<sup>1</sup> El CTMP está integrado por 11 miembros, de los cuales siete son académicos: Fernando Cortés Cáceres (Colmex), Rodolfo de la Torre (UIA), Enrique Hernández Laos (UAM-Iztapalapa), Luis Felipe López Calva (Colmex), Luis Rubalcava Peñafiel (CIDE), John Scott (CIDE) y Graciela Teruel (UIA). Además, participaron representantes institucionales de la Presidencia de la República, el Consejo Nacional de Población (Conapo), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Los representantes de la Presidencia y de Sedesol solamente tuvieron derecho a voz, pero no a voto. El CTMP se instaló formalmente el 9 de julio de 2001.

Además de los problemas técnicos inherentes y de la voluntad política necesaria, la falta de una medición oficial de la pobreza en México hasta agosto de 2002, del tipo que existe para la mayoría de los indicadores económicos en el país, se explica por la dificultad de establecer consensos en esta materia, entre otras cosas porque la medición de la pobreza lleva implícita una respuesta a la pregunta de qué es la pobreza y de cuáles son las medidas necesarias para su superación. La adopción de un método oficial de medición de la pobreza es, sin duda, un elemento positivo puesto que es difícil imaginar la elaboración de políticas eficaces de combate a la pobreza y la evaluación de sus resultados sin conocer su magnitud.

El libro *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, coordinado por Miguel Székely,<sup>2</sup> presenta en un solo volumen diferentes documentos que dan cuenta del proceso que siguió la adopción de una metodología oficial de medición de la pobreza, desde la conformación del Comité, la metodología propuesta, los resultados obtenidos de su aplicación, así como estudios sobre su evolución, tomando en cuenta estas cifras. La mayoría de estos documentos, como los informes de Sedesol para anunciar los resultados de medición de la pobreza, ya

<sup>2</sup> Miguel Székely (coord.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, Sedesol/CIDE/ANUIES/Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.

han sido publicados con anterioridad y son de amplia difusión. Quizá la mayor aportación del libro, tanto por su novedad como por los resultados que arrojan, son los nueve capítulos de la cuarta parte, en la cual se incluyen los estudios de los miembros del Comité y otros investigadores sobre elementos que permitirán mejorar la medición preliminar de la pobreza, o bien proponer métodos alternativos o complementarios. Estos estudios fueron la investigación de soporte para la elaboración del documento que contiene la propuesta final del Comité sobre la metodología de medición de la pobreza, después de tres años de investigación en la materia.<sup>3</sup>

En la primera parte del libro se presenta la situación previa a la conformación del CTMP. En el capítulo 1, Enrique Hernández Laos señala que existían varias mediciones relevantes de la pobreza, cada una de las cuales otorgaba cifras completamente diferentes sobre su magnitud e intensidad. En este documento, Hernández Laos hace la propuesta de conformar un grupo de expertos para llegar a una medición oficial de la pobreza. Sin embargo, Hernández Laos propuso también que existiera un organismo descentralizado encargado de aplicar la metodología recomendada por el Comité, propuesta que no fue retomada, dado que los cálculos oficiales quedaron a cargo de Sedesol para 2000 y 2002 y del propio Comité para el 2004. En el capítulo 2, Miguel Székely da cuenta del consenso que existía sobre la necesidad de adoptar un método oficial para la medición de la pobreza que se constituyera en un criterio homogéneo, usado por toda la administración pública federal y que sirviera de referencia para la elaboración de las políticas de

---

<sup>3</sup> El libro no recoge el Informe sobre Medición de la Pobreza 2002-2004, presentado por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza el 14 de junio de 2005, el cual señala que la pobreza disminuyó en 2.3 millones de personas en el periodo 2002-2004. Tampoco da cuenta de la discusión sobre el levantamiento de una enigh para el 2005, la cual, de acuerdo con el INEGI, sería dada a conocer después de las elecciones del 2 de julio debido a razones técnicas (la encuesta sería ajustada con los datos del Censo 2005 para obtener los cálculos oficiales), lo que ha dado lugar a sospechas sobre el ocultamiento de datos por parte de la Sedesol. La encuesta y los resultados de la medición, considerados como preliminares por el INEGI, fueron filtrados en los medios de comunicación. Rodolfo de la Torre, "Medición política de la pobreza", *El Universal Online*, 26 de julio de 2006.

combate a la pobreza y la selección de los beneficiarios. Székely presenta un ejercicio en el que demuestra que las cifras son altamente sensibles al método elegido y que existen, por lo menos, 6 000 posibilidades distintas para medir la pobreza. En el capítulo 3, Daniel Hernández y Miguel Székely presentan los índices institucionales que se utilizaban en México antes de la adopción de una metodología oficial para medir la pobreza, resultando de particular interés el método de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales utilizado por Sedesol en el caso del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que después se convertiría en Oportunidades.

En la segunda parte se documenta la *adopción de una metodología oficial* para la medición de la pobreza. El capítulo 4 corresponde al documento que contiene la propuesta preliminar del Comité para la medición de pobreza en el año 2000. Como resultado del análisis de los diferentes métodos de medición de la pobreza, sus pros y contras y sus posibilidades de aplicación para el caso de México, el Comité propuso un método de medición de la pobreza basado en la elaboración de tres líneas de pobreza monetaria: así, "para calificar a un hogar como pobre se compara el ingreso per cápita del hogar con una línea de pobreza preestablecida, la cual suele ser función de la canasta alimentaria".<sup>4</sup> Sin embargo, el Comité fue enfático en el hecho de que se presenta una medición preliminar de la pobreza, que deberá perfeccionarse y enriquecerse, para lo cual establece una agenda de investigación de largo plazo. Debe señalarse que, dadas las restricciones de tiempo, el CTMP recomendó la utilización de la canasta alimentaria elaborada por INEGI-CEPAL en 1992 y para el cálculo de las dos líneas restantes de pobreza se utilizó un factor de expansión de la canasta alimentaria, por lo que no se calculó una canasta específica.<sup>5</sup> Así, entre otros elementos, la agenda de investigación de largo plazo incluía la necesidad de estimar una nueva canasta

---

<sup>4</sup> Székely, *Números que mueven...*, op. cit., p. 157.

<sup>5</sup> El factor utilizado fue el inverso del coeficiente de Engel. Este coeficiente mide la proporción de gasto del hogar que se destina a la compra de alimentos y su recíproco mide el valor que el hogar debe gastar en otros bienes y servicios no alimentarios para alcanzar un determinado nivel de vida.

alimentaria que reemplazara la del INEGI-CEPAL, la estimación de una canasta de necesidades no alimentarias y la inclusión de indicadores no monetarios de bienestar y de mediciones multidimensionales de la pobreza.

Gran parte del interés de este capítulo reside en que muestra los argumentos que fueron considerados por el Comité para decidirse por la aplicación de un método monetario de medición de la pobreza y no, por ejemplo, por uno multidimensional, que teóricamente aporta una visión más amplia sobre este fenómeno. Los autores parten de la premisa de que existen múltiples formas de medir la pobreza, que no hay una convención internacional en la materia e, incluso, que no existe superioridad de un método sobre otro. Señalan la gran cantidad de variaciones metodológicas que llevan a cifras muy diferentes, incluso utilizando el mismo método de medición. El CTMP considera que si bien el método de líneas de pobreza tiene elementos de discrecionalidad, estos son mayores con los métodos de necesidades básicas insatisfechas y con los métodos mixtos y señalan las dificultades técnicas para la agregación de carencias y de individuos. Por esta razón, los autores nos alertan que tuvieron en cuenta criterios altamente pragmáticos a la hora de optar por un método de medición, entre ellos, la transparencia y la claridad de los supuestos y la disponibilidad de información.

La metodología recomendada por el Comité ha recibido pocas críticas, quizá por el limitado número de conocedores del tema. Julio Boltvinik ha sido el principal crítico del método adoptado para la medición de la pobreza. En términos generales su crítica consiste en que, si el mismo Comité admite que la pobreza es un fenómeno multidimensional, su medición debería ser congruente con este hecho, esto es, debería adoptarse un método que considere las diferentes fuentes de bienestar, entre las cuales el ingreso monetario es sólo una de ellas. También se critica el uso de un método indirecto de medición, es decir, un método en el que se considera si los recursos con los que cuenta un hogar son suficientes para cubrir o no las necesidades básicas, pero no asegura que efectivamente se cubran.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Julio Boltvinik y Araceli Damián, "Derechos huma-

Boltvinik considera que la identificación de pobres por medio del método de las líneas de pobreza no coincide con los identificados por el método de necesidades básicas insatisfechas y, por tanto, el método debe considerar todas estas variables. Además, las necesidades básicas consideradas deben ser amplias, de tal manera que no sea también una forma de acotar las fuentes de bienestar, ya que normalmente se incluyen vivienda y acceso a servicios públicos, principalmente, y se dejan fuera otras necesidades como servicios de salud, niveles educativos, tiempo libre. Boltvinik propone el método de medición integrada de la pobreza (MMIP) que combina los métodos de líneas de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas. Respecto a las recomendaciones del CTMP para la aplicación del método de líneas de pobreza monetaria, Boltvinik cuestiona que el CTMP haya elegido el coeficiente de Engel de la población pobre, lo que perpetúa el círculo de pobreza y deriva en cifras más bajas de pobreza.

El capítulo 5 corresponde a la presentación oficial que hizo Sedesol de los resultados de la medición de la pobreza para el año 2000, la cual tuvo lugar el 13 de agosto de 2002. El método de medición del CTMP fue aceptado por la Sedesol, aunque con importantes modificaciones. Sedesol reestructuró las líneas de pobreza propuestas por el Comité: la primera de ellas, que cubre las necesidades de alimentación, coincide con la línea 1 del Comité; la segunda línea fue creada por la Sedesol y consiste en una línea adicional entre las líneas 1 y 2 del Comité y que comprende únicamente los gastos en alimentación, salud y educación; la tercera línea corresponde a la línea 2 del Comité y comprende alimentación, salud, educa-

nos y medición oficial de la pobreza en México", *Papeles de Población*, núm. 35, enero-marzo Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, 2003, pp. 101-137. Consultar también: Julio Boltvinik, "Métodos de medición de la pobreza. Una tipología. Limitaciones de los métodos tradicionales y problemas de los combinados", en Boltvinik y Damián (coords.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, Siglo XXI Editores, 2004. En la introducción del libro, Székely señala: "A la fecha, no hemos encontrado ningún documento académico publicado, o en proceso de publicación, haciendo una crítica puntual y de carácter técnico a la metodología propuesta por el CTMP", Székely, *Números que mueven al mundo...*, *op. cit.*, p. 24.

ción, vestido, calzado, vivienda y transporte público; además la Sedesol no consideró la línea 3 del Comité, por considerar que incluía rubros que no miden la pobreza “de forma estricta”. Basada en los fines de política social, la Sedesol nombró estas líneas como pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio.

Por tanto, mientras en la estimación preliminar el CTMP estableció la existencia de 56.9 por ciento de hogares pobres en el país de acuerdo con la línea de pobreza 3 (49.1 por ciento en el medio urbano y 70.5 por ciento en el medio rural), la Sedesol reporta como cifra máxima que 45.9 por ciento de la población se encontraba en pobreza de patrimonio (correspondiente a la línea de pobreza 2 del Comité). Posterior al anuncio de estas cifras el Comité reiteró que su función era únicamente recomendar un método de medición de la pobreza y que era facultad de la Sedesol aceptarlo o rechazarlo. El Comité avaló que la metodología propuesta se aplicó correctamente en los cálculos de la pobreza presentados por la Sedesol.

En la tercera parte del libro, *La metodología oficial y la evolución de la pobreza en México* entre los años 2000 y 2002, se incluye el informe de Sedesol sobre la evolución de la pobreza para el periodo 2000-2002 y se integran diversos estudios que utilizan las cifras de pobreza resultado de la aplicación de la metodología oficial. El capítulo 6 aborda la evolución de la pobreza en México durante la década de los noventa tomando en cuenta la metodología oficial y documenta el aumento de la pobreza con la crisis de 1996, aunque, debido al crecimiento económico entre 1996 y el 2000, la proporción de pobres entre 1992 y el 2000 permaneció prácticamente inalterada. Encuentra que los cambios en la pobreza pueden explicarse principalmente por los cambios en la tasa de crecimiento económico y no por los cambios en la distribución del ingreso como ocurrió en los ochenta. Como resultado, México sigue teniendo índices de pobreza muy altos para su nivel de ingreso y los avances en materia de progreso social han sido muy magros, de hecho puede considerarse como una década de “estancamiento”.

En el capítulo 7 se reproduce el informe de la Sedesol sobre la medición de la pobreza en el

periodo 2000-2002, anuncio que se hizo el 18 de junio de 2003, en vísperas de las elecciones federales intermedias, lo que ocasionó críticas acerca del uso electoral de las cifras. Sedesol reporta una reducción en las tres líneas de pobreza consideradas: de 24.2 a 20.3 por ciento de la población en pobreza alimentaria, de 31.9 a 26.5 por ciento en pobreza de capacidades y de 53.7 a 51.7 por ciento de la población en pobreza de patrimonio. En términos absolutos, significa que 3.4 millones de personas dejaron de estar en pobreza alimentaria. Así también, se señala que la intensidad de la pobreza, la distancia que separa al ingreso promedio de las personas de las respectivas líneas de pobreza, se redujo en las tres categorías. Sedesol considera que la disminución se debe principalmente a cuatro factores: la expansión del programa social Oportunidades, el aumento en el poder de compra de los salarios, el aumento en el flujo de remesas del exterior y la reducción en los precios de algunos artículos de consumo básico derivada de la estabilidad económica. De la misma manera, con base en la ENIGH, la Sedesol da cuenta de una disminución en la desigualdad de ingreso, dado que aumentó el ingreso de los hogares ubicados en los cinco primeros deciles y disminuyó el ingreso en los dos deciles más altos. Sin embargo, señala la necesidad de profundizar el análisis en las causas de reducción de la pobreza, sobre todo en un entorno de bajo crecimiento económico.

En este capítulo se incluyen dos comunicados del CTMP: en el primero el Comité señala que la Sedesol aplicó correctamente la metodología recomendada en el 2002 y que continúa trabajando en el mejoramiento de la metodología preliminar; en el segundo el Comité señala que las cifras de reducción de la pobreza son estadísticamente significativas sólo en las pobrezas alimentaria y de capacidades y no en la patrimonial. En el ámbito rural-urbano, sostiene que la reducción es significativa en la pobreza alimentaria rural y la pobreza de capacidades urbanas, de forma tal que no puede asegurarse que la pobreza de capacidades y de patrimonio haya disminuido en las zonas rurales ni que haya disminuido la pobreza alimentaria y de patrimonio en las zonas urbanas. Debido a lo anterior, el Comité recomendó in-

corporar la significancia estadística al análisis de los cambios en la pobreza. Estas precisiones del Comité, sin duda, dan un panorama completamente diferente al planteado por el informe de la Sedesol, cuyas cifras fueron la fuente de amplias discusiones a escala nacional, por lo cual llama la atención que no se hayan considerado en el informe original, dado que la revisión de la significancia estadística es elemental en cualquier análisis.

De hecho, en el capítulo 10 se incluye una recomendación de metodología para la evaluación intertemporal de los grados de pobreza en el periodo 2000-2002 por parte del Comité, la cual no había sido incluida en la metodología preliminar del CTMP. El Comité evalúa diferentes aspectos de las ENIGH 2000 y 2002 para determinar si es posible hacer comparaciones en el tiempo y, en caso de que no sean comparables, recomienda mecanismos de ajuste. Después de realizar los ajustes necesarios, el comité concluye que se mantienen las tendencias observadas con las mediciones que resultaron de la aplicación de la metodología original. Sin embargo, la diferencia fundamental se encuentra en el hecho de que muchas de las cifras de reducción de la pobreza no son estadísticamente significativas.

Los estudios de Fernando Cortés, y de Miguel Székely y Ericka Rascón investigan las causas de reducción de la pobreza en el periodo 2000-2002. Parte de la investigación fue instigada porque la pobreza disminuyó en un contexto de bajo crecimiento económico y de reducción de los ingresos totales. Lo anterior llama la atención debido a que estudios anteriores habían encontrado que en la década de los noventa el “efecto crecimiento” había sido mayor que el “efecto distribución”, esto es, que los cambios en la pobreza se explicaban por los cambios en el crecimiento económico y no en la distribución del ingreso. El informe de la Sedesol sostiene que esta relación cambió y que la reducción de la pobreza está determinada por la disminución en la desigualdad del ingreso.

Cortés considera las críticas que señalan los cambios en la ENIGH de 2002 respecto a la de 2000 por cambios en el cuestionario, así como en el diseño y procedimientos de muestreo y con-

cluye que estos factores no tuvieron influencia en los resultados de reducción de la pobreza, por lo que las mediciones oficiales son “confiables y válidas”. Cortés hace un análisis exploratorio de las variables que posiblemente explican la disminución de la pobreza y encuentra que la reducción de la pobreza alimentaria rural puede deberse al aumento de los ingresos no monetarios (renta estimada por el uso de vivienda propia que es imputada y el alza de las transferencias como becas y donativos, entre ellos Oportunidades, y las remesas del exterior) y, en cambio, la reducción de la pobreza urbana de capacidades puede explicarse por el aumento de los salarios nominales por encima del alza de los precios y, de forma secundaria, por la imputación de ingreso por el uso de la vivienda propia. En este caso, las remesas y los programas sociales no tuvieron un efecto significativo.

Székely y Rascón encuentran que el periodo 2000-2002 es diferente al resto de los periodos de estancamiento económico en el país considerando su relación con la dinámica de la pobreza. Así, consideran que en un entorno de estabilidad económica y de estancamiento en el ingreso promedio de la población, existen dos factores que explican la disminución de la pobreza: la baja inflación y la estabilidad de precios que llevaron a incrementos en los salarios reales y a la reducción en el costo de la canasta de satisfactores que se utiliza como punto de referencia para identificar a la población pobre, y la extensión de la red de protección social. Los autores señalan que estos resultados apuntan la necesidad de continuar con el análisis de la relación entre crecimiento y pobreza, dado que la falta de crecimiento económico no implica necesariamente el aumento de la pobreza. Señalan también que queda por explicar el por qué del aumento del ingreso de la población de menores recursos y la disminución del ingreso de la población de mayores recursos.

La cuarta parte del libro versa sobre La investigación para nuevas alternativas para la medición de la pobreza. Cada uno de estos artículos aborda un problema técnico relevante asociado a la medición de la pobreza y que de resolverse favorablemente, pueden mejorar la precisión de los resultados de pobreza obtenidos. Todos estos es-



tudios sirvieron como base para sustentar la propuesta metodológica final del CTMP. En este sentido, debe señalarse que desde el documento con la medición preliminar de la pobreza el Comité ha sido muy enfático sobre la necesidad de enriquecer el método propuesto. Como lo señala Fernando Cortés, si bien el Comité consideró siempre la primera propuesta como de tipo preliminar, la cual debería estar sujeta a una amplia investigación posterior que permitiera llegar a una propuesta final, en los hechos esta propuesta fue tomada como definitiva.<sup>7</sup>

Esta parte del libro, que es la más extensa, incluye nueve capítulos, los cuales analizan diversos temas: la elaboración de una canasta alimentaria para México; el cálculo de una canasta básica no alimentaria para México; la utilización de escalas de equivalencia; la estimación de economías de escala para México; las restricciones para la medición multidimensional de la pobreza en México; la utilización del ingreso y el gasto en la medición de la pobreza; el ajuste del ingreso de la ENIGH con la contabilidad nacional; las transferencias y otros ingresos en especie en la medición de la pobreza; por último, se presenta el documento con los acuerdos metodológicos y la propuesta final del CTMP.

Las recomendaciones del Comité para mejorar la medición de la pobreza son: la utilización de una nueva canasta alimentaria, la incorporación de una canasta no alimentaria, el uso de escalas de equivalencia y economías de escala y la exclusión de la renta imputada de la vivienda en el cálculo de la pobreza alimentaria. El Comité propone la utilización de sólo dos líneas de pobreza, una referida al valor de la canasta alimenticia y otra a una canasta general, alimenticia y no alimenticia. Ambas líneas estarán diferenciadas en los ámbitos rural y urbano. El Comité no consideró pertinente calcular indicadores sintéticos de pobreza no monetaria.

Los resultados obtenidos con la aplicación de la nueva metodología son sorprendentes. Para el 2000:

---

<sup>7</sup> Székely, *Números que mueven al mundo...*, op. cit., p. 848.

La información muestra que el 4.02 por ciento de la población no podría comprar la canasta alimentaria y el 28.29 por ciento sería pobre con la canasta general. Los resultados anteriores contrastan con la pobreza alimentaria calculada por Sedesol para el 2000, la cual se situó en 24.2 por ciento, y con la pobreza de patrimonio, que alcanzó 53.7 por ciento. Las diferencias entre los cálculos actuales y las estimaciones de Sedesol de la pobreza alimentaria se deben fundamentalmente a la incorporación de la nueva canasta alimentaria, mientras que la introducción de las escalas de equivalencia y las economías a escala tienen su mayor efecto sobre la discrepancia entre la pobreza de patrimonio y la pobreza con la LP2, como lo muestra el análisis de sensibilidad [...]. En retrospectiva, y con base en los estudios antes presentados del CTMP, la medición preliminar sobreestimó en gran medida la pobreza general y aquella referida a la adquisición de la canasta alimenticia.<sup>8</sup>

Aún aceptando que el método anterior era preliminar resultaba difícil prever una diferencia tan importante de más de 24 puntos porcentuales en el caso de la pobreza alimentaria, sobre todo cuando parte del objetivo del CTMP era otorgar certidumbre sobre las cifras de pobreza en el país, una vez elegido el método de medición. En este sentido, debe considerarse que las cifras de pobreza se tomaron como referencia para la elaboración de la política social y como método de selección de beneficiarios en todos los programas sociales de carácter federal. Así también, se constituyeron en un mecanismo para evaluar la actuación de la administración pública federal en materia de política social. Por último, en la quinta parte del libro, Fernando Cortés, por un lado, y Miguel Székely, por otro, presentan las conclusiones del libro, pero también del proceso que ha seguido el trabajo del CTMP y de la medición de la pobreza en México.

La Ley General de Desarrollo Social aprobada en diciembre de 2003 crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, el cual establecerá los lineamientos y criterios para la definición,

---

<sup>8</sup> *Ibidem.*

identificación y medición de la pobreza (Capítulo VI, artículo 36). Esto representa un avance significativo, dado que crea instituciones que dan permanencia a la práctica de la medición de la pobreza. Por otro lado, la ley señala que dicha medición deberá hacerse cada dos años a escala nacional y por entidad federativa, y cada cinco años a escala municipal. Sin embargo, debe agregarse el establecimiento de mecanismos y fechas para dar a conocer estos resultados, de forma tal que no sean usados con fines electorales.

En este sentido, resta ver la atención que se le dará a la nueva metodología propuesta por el CTMP, toda vez que la medición de la pobreza es ahora facultad del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. Sin embargo, el comité señala que si estos trabajos sirven de base para la discusión de la medición de la pobreza en México y para la adopción de métodos más acabados, entonces “el objetivo del CTMP habrá sido cabalmente cumplido.”<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> *Idem.*, p. 841.

# La democracia directa en Estados Unidos

MARÍA DE LOS ÁNGELES MASCOTT SÁNCHEZ

Shaun Bowler, Todd Donovan y Carolina J. Tolbert (coords.), *Citizens as Legislators. Direct Democracy in the United States*, Ohio State University Press, Ohio, 1998, 316 pp.

*Citizens as Legislators*, o *Los ciudadanos como legisladores*, describe y analiza la práctica de democracia directa menos común en el mundo: la iniciativa legislativa. Ésta, como explica Heinz Eckert, sólo ocurre en Suiza, en 24 estados de la Unión Americana, y en algunos estados de Alemania, Lichtenstein, Italia y Eslovenia.<sup>1</sup>

En tres partes y doce capítulos, el libro revisa la historia, las normas y los efectos de las prácticas de democracia directa en Estados Unidos. La primera, compuesta por tres textos, describe las normas que regulan los requisitos, mecanismos y procedimientos para que las iniciativas legislativas lleguen a las urnas, así como los actores que con frecuencia se encargan de promoverlas. La segunda parte, también con tres capítulos, analiza el contexto y las motivaciones de los grupos y ciudadanos que recurren a la iniciativa directa; las condiciones que favorecen su aprobación; los resultados de las iniciativas y los factores que inciden en las decisiones de los votantes. La última parte, en cinco capítulos, evalúa los efectos de este mecanismo de democracia directa en algunos aspectos de la política pública: cargas fiscales y tratamiento de las minorías.

Se trata de un libro construido a partir de una perspectiva empírica, en el que se hace un ba-

lance de las consecuencias de la democracia directa en los estados que contemplan el uso de la iniciativa legislativa.

El capítulo 1, de Todd Donovan y Shaun Bowler, es un texto introductorio que, desde una perspectiva comparada, describe las reglas que rigen este mecanismo de democracia directa en Estados Unidos. Inicia con un breve recuento histórico sobre la iniciativa legislativa en Estados Unidos y sobre las discusiones que rodearon su aprobación. Asimismo, presenta argumentos a favor y en contra de la democracia directa en el mundo contemporáneo.

El capítulo dos revisa y compara las disposiciones estatales para la presentación de iniciativas legislativas: límite de tiempo, distribución geográfica de las firmas, redacción, circulación de peticiones, actores encargados de la recopilación de rúbricas, verificación de validez, procesos de votación y límites de gastos en las campañas.<sup>2</sup> A la par, describe y analiza algunas de las resoluciones judiciales que han sentado precedentes en materia de iniciativas directas en los estados.

Los capítulos 3 y 4 analizan las prácticas de presentación y cabildeo, así como la llamada “industria” de las campañas de iniciativas en Estados Unidos, con particular atención en Califor-

<sup>1</sup> Heinz Eckert, “La clase política tiene una gran responsabilidad. Entrevista a Hans Peter Kriesi”, s.f., en [www.revue.ch](http://www.revue.ch)

<sup>2</sup> Carolina J. Tolbert, Daniel H. Lowenstein y Todd Donovan, “Election Law and Rules for Using Initiatives”, pp. 27-54.

nia. Su argumento central es que la redacción, cabildeo y presentación de iniciativas no dependen de ciudadanos inexpertos, sino que recae en profesionales que venden servicios. Este hecho, sin embargo, no significa que los grupos con mayor capacidad económica puedan imponer intereses “estrechos” sobre la mayoría de los votantes.

La segunda parte del libro explora las actitudes y el comportamiento de los ciudadanos frente a la industria de las iniciativas legislativas. De acuerdo con Susan Banducci, la tendencia es al voto negativo.<sup>3</sup> Pero ello no indica que el voto ciudadano sea inconsistente o azaroso. Banducci y Jeff Kart, en capítulos separados, señalan que el análisis de las votaciones de los ciudadanos muestra un grado de consistencia ideológica, y que su decisión de voto se basa en una combinación de acceso a la información y opiniones por parte de los partidos políticos con los cuales simpatizan.<sup>4</sup> En muchos casos, dado el largo periodo de campañas, el electorado conoce las diferentes propuestas y las opiniones de los líderes políticos, lo cual contribuye a que se formen una opinión general, y relativamente coherente, sobre las iniciativas.

Los cinco capítulos que componen la última parte del libro exploran los efectos de la iniciativa legislativa en la política pública y los compara con los resultados de estados que carecen de ella. El capítulo 8, de Caroline J. Tolbert, analiza la política fiscal y algunas normas de los poderes legislativos locales, e indica que en los estados que cuentan con dicho mecanismo de democracia directa los ciudadanos tienden a apoyar decisiones que los legisladores no aprobarían.<sup>5</sup> Como ejemplo, la autora analiza las iniciativas dirigidas a limitar algunas facultades de los congresos locales, como los periodos de sesiones, los límites de ingreso y gasto fiscal y los requisitos de mayorías absolutas para la aprobación de leyes.

El capítulo 9, de Elisabeth R. Gerber, ofrece evidencia sobre los efectos que puede tener en el trabajo legislativo la “amenaza” de que los ciudadanos recurran a la iniciativa directa.<sup>6</sup> De acuerdo con la autora, los legisladores tienden a considerar las preferencias y disposiciones de su electorado si perciben que los grupos organizados tienen la capacidad para iniciar y aprobar legislación que modifica o preserva el *status quo*. Sin embargo, señala Gerber, no todos los grupos pueden alcanzar dicha influencia indirecta, y a menudo los que la ejercen son los grupos con un mayor margen de poder. En ese sentido, afirma que

[...] la influencia indirecta no es un medio para que los grupos minoritarios o subrepresentados ejerzan influencia en los resultados de política pública. Por el contrario, es otro mecanismo para que los grupos políticamente importantes promuevan sus intereses políticos.<sup>7</sup>

Los capítulos 10 y 11 analizan los efectos de la iniciativa legislativa en la representación de los intereses de las mayorías y minorías. Se trata de un esfuerzo por responder a los argumentos que advierten sobre el peligro de las “tiranías” mayoritarias. Carolina Tolbert y Rodney Hero analizan el papel del contexto étnico-racial en la aprobación de medidas legislativas que pueden afectar, de manera adversa, a los inmigrantes.<sup>8</sup> Su estudio se centra en la aprobación de dos proposiciones en California: la proposición 63, la cual reguló que el idioma inglés es el oficial, y la 187, que estableció que los inmigrantes ilegales no tendrían derecho a servicios sociales.

Los autores llegan a la conclusión de que los estados que cuentan con una población significativa de inmigrantes tienden a apoyar legislación destinada a afectar, de manera adversa, el *status* y bienestar de las minorías. Esta conclusión con-

<sup>3</sup> Susan A. Banducci, “Direct Legislation: When Is It Used and When Does it Pass”, pp. 109-131.

<sup>4</sup> Banducci, “Searching for Ideological Consistency in Direct Legislation Voting”, pp. 132-148; Jeffrey A. Karp, “The Influence of Elite Endorsements in Initiative Campaigns”, pp. 149-165.

<sup>5</sup> Caroline J. Tolbert, “Changing Rules for State Legislatures: Direct Democracy and Governance Policies”, pp. 171-188.

<sup>6</sup> Elisabeth R. Gerber, “Pressuring Legislatures through the Use of Initiatives: Two Forms of Indirect Influence”, pp. 191-205.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 205.

<sup>8</sup> Carolina J. Tolbert y Rodney E. Hero, “Race/Ethnicity and Direct Democracy: The Contextual Basis of Support for Anti-Immigrant and Official English Measures”, pp. 209-227.

firma algunos de los resultados de otras investigaciones.<sup>9</sup>

Por su parte, James Wenzel, Todd Donovan y Shaun Bowler señalan que, con independencia de su éxito legislativo, las propuestas de iniciativas que afectan a las minorías pueden crear actitudes de intolerancia hacia éstas en los estados que cuentan con este mecanismo de democracia directa.<sup>10</sup>

El último capítulo del libro, de Donovan y Bowler, evalúa los argumentos a favor y en contra de la democracia directa a partir de la evidencia presentada en los capítulos anteriores. En suma, sostienen los autores, las iniciativas directas pueden contribuir a que el proceso de toma de decisiones y la política pública respondan a las preferencias de los ciudadanos, aunque es poco probable que influyan en las tendencias de largo

plazo. Y es que, señalan, para que la iniciativa directa produzca políticas responsables y que respondan a los intereses de los ciudadanos, se requiere modificar parte de su funcionamiento.

*Los ciudadanos como legisladores* ofrece evidencia que puede servir al estudioso de la política y la participación ciudadana, en particular desde una perspectiva comparada, para entender no sólo el papel de la sociedad organizada en las sociedades contemporáneas, sino la capacidad de maniobra de las instituciones de democracia directa en los sistemas democráticos y sus efectos sobre la política pública. Responde, de manera explícita, a algunos de los argumentos que se aducen en su contra; aunque también apunta parte de los retos a los que se enfrenta: combinar la política representativa con la política responsable.

---

<sup>9</sup> Véanse, por ejemplo, Stanley Feldman y Leonie Huddy, "Racial Resentment and White Opposition to Race-Conscious Programs: Principles or Prejudice?", *American Journal of Political Science*, vol. 49, núm. 1, 2005; y M.V. Hood e Irwin L. Morris, "¿Amigo o enemigo? Racial Context, Attitudes, and White Public Opinion on Immigration", *Social Science Quarterly*, num. 78, 1997, pp. 309-323.

<sup>10</sup> James Wenzel, Todd Donovan y Shaun Bowler, "Direct Democracy and Minorities: Changing Attitudes about Minorities Targeted by Initiatives", pp. 228-248.