



Bien Común

año XXVI / número 289 / abril 2019

¿Equilibrio legislativo?

Ernesto Tescucano Hernández / Héctor Castillo-Huertero Mendoza



Indicadores

La estrategia presupuestal-electoral
de López Obrador
Salomón Guzmán Rodríguez



Conéctate @frph



twitter

Hoy celebramos el centenario del natalicio de Luis Calderón Vega.

1:06 PM Feb 1st via web NestoTóres. Felicidades a todo el equipo de la @FRPH excelente 1er. sesión del diplomado "Avances de los mexicanos". 11:14 PM Jan 28th via web Retweeted by FRPH

La 8a edición del diplomado #eslider inicia el 11 de marzo y termina el 14 de mayo con una semana intensiva. Consta de 14 módulos. Para mayores informes del #eslider, pueden escribir a emartinez@cen.pan.org.mx o/y tzamaconao@fundacion.pan.org.mx. about 20 hours ago via web about 20 hours ago via web

Carlos Septién García. Nació el 15 de enero de 1915 en la ciudad de Querétaro. Murió el 18 de octubre de (cont) <http://tl.gd/85sqmQ>

1911. Nace en Morelia, Mich. Luis Calderón Vega, historiador del PAN y padre del Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa

1:01 PM Feb 1st via web @AminadabRPF Y la nuestra \$521.37, qué bajo nos cotizamos. 4:40 PM Feb 1st via web in reply to AminadabRPF

Pasen la voz (o el tweet): El 2 de febrero en el Ma Isabel Sheraton: Foro #10Añosalternancia y tamales. Acompáñenos.

5:40 PM Jan 31st via web Agradecemos a quienes han confirmado su asistencia al foro #10Añosalternancia. No olviden, 2 de febrero en el hotel Ma Isabel Sheraton. 6:27 PM Jan 24th via web

@aundzmx La cuota #eslider es de 9,500.00, con opciones a bocas. Más información en: www.fundacionpreciado.org/malformaciones/ESLIDERS.html about 19 hours ago via web in reply to laundzmx

El 28 de febrero se presentará una obra que ofrece la correspondencia entre Manuel Gómez Morín y Esteban González Luna, de 1904 a 1904. February 6, 2011 6:03:36 PM CST via web

@SociedadCívica ¿por qué dice esa foto, Sociedad Cívica? 12:20 PM Feb 1st via web in reply to SociedadCívica



COLABORADORES

- **Alejandro Aurrecoechea Villela.** Director de Análisis y Riesgo Político en Integralia Consultores. Previamente fue analista líder para México en la consultoría internacional Control Risks y asesor político principal de la Embajada de Canadá en México.
- **Héctor Castillo-Huertero Mendoza.** Licenciado en Derecho por la UNAM, y cuenta con dos Maestrías por el ITESM, una en Análisis Político y Medios de Información, y otra más en Administración Pública y Política Pública.
- **Reynaldo Delgadillo Moreno.** Presidente municipal de Calera, Zacatecas.
- **Salomón Guzmán Rodríguez.** Doctor en Economía Aplicada por la Universidad Nacional Autónoma de México. Asesor e investigador en la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Eva Anahí López Medina.** Licenciada en Derecho, egresada de la Universidad Autónoma de Querétaro. Se desempeñó en la Administración Pública Municipal entre 2015 y 2018 como Titular de la Unidad de protección Integral de Grupos Vulnerables del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Corregidora, Querétaro.
- **Ernesto Tescucano Hernández.** Licenciado en Antropología Social, titulado con mención honorífica y derecho a publicación, por la Escuela Nacional de Antropología e Historia. Maestro en periodismo político por la Escuela de Periodismo Carlos Septién García.
- **Armando Olán Niño.** Abogado por la Escuela Libre de Derecho. Se desempeñó en la Secretaría de Gobernación, en el Senado de la República y en la Cámara de Diputados como asesor en procesos legislativos.

Editorial ■ 3

Centrales ■

Breve historia del Poder Legislativo en México 5
Ernesto Tescucano Hernández

El reto de la gobernabilidad en la llamada 23
cuarta transformación
Héctor Castillo-Huertero Mendoza

Reflexión en torno... ■

El municipio en el acontecer político nacional 39
Reynaldo Delgadillo Moreno

Agenda ■

La educación como un instrumento eficaz 52
para la protección del medio ambiente
Eva Anahí López Medina

Populismos franciscanos: AMLO y el Papa 68
Alejandro Aurrecoechea Villela

Papeles de investigación ■

El diseño institucional de la Guardia 71
Nacional. Riesgos para el régimen constitucional
en materia de seguridad pública
Armando Olán Niño

Indicadores ■

La estrategia presupuestal-electoral de López Obrador 95
Salomón Guzmán Rodríguez

**Presidente**

Marko Antonio Cortés Mendoza

Secretario General

Héctor Larios Córdova

Tesorero Nacional

Omar Francisco Gudiño Magaña

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Presidente

Marko Antonio Cortés Mendoza

Director General

Humberto Aguilar Coronado

Directora de Administración y Finanzas

María Belén del Carmen Montaña Salcido

Director Editorial y de Cooperación Institucional

Carlos Castillo López

Director editorial

Carlos Castillo López

Coordinador

Jonathan Sánchez López Aguado

Corrección, diseño y formación

José Luis Torres Vargas

La Fundación Rafael Preciado

Hernández es una institución académica que tiene como principal objetivo la generación de ideas útiles que coadyuven a resolver los problemas de la sociedad mexicana en los ámbitos económico, político y sociocultural.

Objetivos:

Apoyar la capacitación social, política y económica de personas interesadas en estos temas.

Elaborar, editar y publicar, directa o indirectamente, boletines, revistas, memorias, apuntes, libros, videos y similares.

Fomentar y financiar actividades de investigación social, política y económica dentro del país.

Actividades:

Establecer relaciones y colaborar con otras instituciones similares del país y del extranjero.

Organizar, promover, estimular, patrocinar, dirigir y, en general, llevar a cabo directa o indirectamente cursos, seminarios, conferencias, reuniones de estudio, foros, mesas redondas, congresos y toda clase

de actividades relacionadas con la política, los asuntos sociales y la economía.

Gobierno y Bien Común es editada por el Partido Acción Nacional en colaboración con la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C. El tiraje es de 1,500 ejemplares.

La revista **Gobierno y Bien Común** es el principal órgano que la Fundación Rafael Preciado Hernández utiliza para dar a conocer públicamente los avances de los proyectos de sus investigadores. Al mismo tiempo que refrenda con este medio su compromiso con una cultura plural y democrática, abre espacio a otros analistas interesados en expresar sus puntos de vista sobre tópicos de actualidad para la sociedad mexicana.

Los puntos de vista externados por nuestros colaboradores no necesariamente reflejan la posición académica de la Fundación.

Los anuncios que aparecen en esta revista son resultado de convenios de intercambio no lucrativos establecidos con

los interesados.

Publicación indizada en CLASE.

Certificado de licitud de título: 9152.

Certificado de licitud de contenido: 6405.

Reserva: 04-2016-091418224300-102

ISSN 1870-0438

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación por cualquier medio sin la autorización del editor, excepto para uso académico, con la cita completa de la fuente. No se devuelven originales.

Impreso en:

Editores e Impresores FOC, S. A. de C. V.
Los Reyes núm. 26, Col. Jardines de Churubusco, México, CDMX.
Tel.: 56 33 28 72

Correspondencia:

Revista **Gobierno y Bien Común**
Ángel Urraza 812, colonia Del Valle,
03100, México, CDMX
Tel / Fax: 55 59 63 00
contacto@frph.org.mx
www.frph.org.mx

Franquicia postal FP-PP-PAN-09-DF-2016

Publicación
mensual del



E

El Poder legislativo forma parte insustituible del pacto federal: espacio para la representación plural de una nación, donde los intereses se debaten y los acuerdos se construyen en torno a la elaboración de leyes, su preeminencia resulta de primer orden para construir un equilibrio que, junto al Ejecutivo y al Judicial, diriman las diferencias naturales de la diversidad y garantice el interés superior de la colectividad.

El resultado del proceso electoral del 1 de julio de 2018, no obstante, rompió con una tendencia que desde 1997 se mantuvo en las preferencias de la ciudadanía en México, y que fue el reparto en tercios (entre PAN, PRI y PRD) de los escaños de la Cámara de Diputados. Hasta esa fecha, ninguno de los principales partidos contó con mayoría y la negociación y el acuerdo fueron el antídoto que las y los electores encontraron frente a una mayoría priista que duró más de medio siglo.

Por el contrario, lo que ocurrió fue una parálisis en las transformaciones profundas—casi siempre por mezquindad y ruin cálculo político— que exigía una nueva etapa de la historia del país, que junto con otras razones—la corrupción, entre las principales— devino en el hartazgo y el rechazo de la sociedad frente a esa pluralidad incapaz de generar los cambios legales necesarios para el siglo XXI mexicano.

La solución fue, así, renunciar desde el ejercicio del voto o desde la abstención a esa pluralidad del Congreso, a manera de crítica y de llamada de atención a los partidos llamados tradicionales, y otorgar la mayoría a una fuerza política, Morena. Ante esta realidad, y las consecuencias que poco a poco se manifiestan, es que dedicamos el tema central de Bien Común a rescatar la tradición republicana, representativa y plural que ha tenido el Congreso de la Unión en México desde sus primeros esbozos, en el siglo XIX, para de este modo valorar no solo su aporte sino, sobre todo, su capacidad de erigirse como un equilibrio ante un poder central no pocas veces aplastante y semihegemónico.

Es verdad que durante décadas esa capacidad de erigirse como contrapeso fue nula; sin embargo, también es real que los grandes cambios que hicieron posible la transición y la alternancia democráticas comenzaron precisamente desde la Cámara de Diputados, a partir de una oposición que fue capaz de entender su papel en las

distintas épocas del siglo XX mexicano. El largo ensayo que abre así esta edición es un repaso de lo que podría denominarse cimas y profundidades del legislativo mexicano, siempre con la vista puesta en los valores que han logrado hacer de espacio de diálogo y pluralidad un auténtico contrapoder, capaz de corregir y en ocasiones hasta dirigir a sus mejores puertos los rumbos de la nación.

Junto a ese recuento histórico, incluimos asimismo un estudio sobre la gobernabilidad a la luz de la nueva configuración de actores políticos que surgió a partir, precisamente, de las elecciones del pasado julio, en un contexto de mayoría clara del partido gobernante y el modo en que éste y sus representantes ya empiezan a demostrar un talante autoritario que, lejos de fortalecer los mecanismos de la democracia, pareciera tender a reducirlos para construir una nueva hegemonía donde prácticas como el “carro completo”, la polarización entre seguidores y detractores, el centralismo y la cerrazón se instalan poco a poco como parte de una nueva y riesgosa etapa.

Dedicamos, además, los Papeles de investigación al análisis de otra de las iniciativas presidenciales que han causado polémica y reticencias entre la oposición por su tendencia centralista y, en el caso más extremo, potencial tendencia a la militarización de la seguridad pública, y que es la Guardia nacional, errática hasta el momento en objetivos y estrategias.

Nuestra Reflexión, de manera complementaria, se centra en una evaluación de la relación de los municipios con la Federación en aspectos como la propia Guardia nacional, los recursos y subsidios destinados a la seguridad de ese orden de gobierno, así como otros aspectos que tienen que ver con los posibles cambios en el cobro de distintos impuestos que benefician de manera directa a los ayuntamientos (predial, fondo minero).

Esperamos así que este número sea de utilidad para entender cómo una mayoría que gobierna no representa a la totalidad de la nación, y que las minorías deben, en una democracia, contar con estrategias precisas, con capacidad de denuncia y con la disposición y habilidad para construir acuerdos y hacer frente a cualquier pretensión autoritaria, siempre desde las instituciones que, como el Congreso, deben servir como equilibrios, diques y contrapesos a la tentación absolutista del poder.

Carlos Castillo López

Breve historia del Poder Legislativo en México

Ernesto Tescucano Hernández

A la autoridad suprema o Poder Legislativo no puede atribuirse la facultad de gobernar por decretos improvisados y arbitrarios, está, por el contrario, obligada a dispensar la justicia y a señalar los derechos de los súbditos mediante leyes fijas y promulgadas, aplicadas por jueces señalados y conocidos. Por ese motivo renuncian los hombres a su propio poder natural en favor de la sociedad en que entran, y por eso la comunidad pone el Poder Legislativo en las manos que cree más apropiadas, encargándole que gobierne mediante leyes declaradase
(Locke, 1989)

Intentar conocer la historia de México sería difícil sin saber la historia del Poder Legislativo. Para ser preciso, podría establecer que la historia de México irradia en el Congreso y en las cámaras en donde se ha depositado, ya que los cambios sociales y políticos del país se ven reflejados en la conformación de este poder.

Desde los *Sentimientos de la Nación*, texto expuesto por José María Morelos y Pavón, en la sesión inaugural del 14 de septiembre de 1813 en el Congreso de Chilpancingo –un intento por deslindarse por completo de España, tratando de que la autodeterminación fuese la forma de gobierno con una división de poderes entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial– hasta el texto constitucional de 1917, el Poder Legislativo en México, es parte fundamental de las instituciones políticas del país, “sin duda reflejo de su historia”.

El Poder Legislativo, toma forma con la primera Constitución de Apatzingán, de acuerdo con Jorge Fernández Ruíz en su libro

“Poder Legislativo” la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1813 creó el primer intento de establecer este poder y que pudiera iniciar leyes, así lo manifiesta:

El documento sancionado en Apatzingán, cuya autoría se atribuye a Andrés Quintana Roo, Carlos María de Bustamante y José Manuel de Herrera, tras definir la soberanía como la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, la declara imprescriptible, inajenable e indivisible; la hace residir en el pueblo, atribuye su ejercicio a la representación nacional compuesta por diputados elegidos por los ciudadanos, y sus atributos, los hace constituir en las facultades de dictar leyes, de hacerlas ejecutar y de aplicarlas a los casos particulares, de donde concluye, que: “estos tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una

* Locke John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Nuevaomar, 1989.

corporación”, con lo que se adhiere a la tesis de Montesquieu, en el sentido de que “todo se habrá perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre los particulares”¹ (Fernández, 2015).

Una de las características más significativas de esta Constitución en lo referente al Poder Legislativo, era la elección de diputados, el criterio para elegirlos estaba basado en la división de provincias, dejando de lado el número de población, razón por la cual el proceso de elección se parecía más a la forma en la que actualmente elegimos a los integrantes del Senado, así lo establecía el artículo 48.

El texto Constitucional de Apatzingán fue de gran influencia en la Constitución de 1824; se contemplaban dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados, con atribuciones similares al Supremo Congreso de la Carta de Apatzingán –así lo instituyeron los constituyentes de 1823-1824–.

Es necesario aclarar que tanto en el *Plan de Iguala* como en los *Tratados de Córdoba*, el Poder Legislativo fue depositado sólo de manera provisional en una junta de Gobierno denominada “Soberana Junta Provisional Gubernativa” ésta convocó mediante Decreto del 17 de noviembre de 1821 al Congreso Constituyente.

El 31 de enero de 1824, el Congreso terminó sus trabajos de discusión y aprobación, quedando el Poder Legislativo como un órgano bicameral. Se dieron posicionamientos a favor y en contra de este modelo de Constitución, principalmente por su enorme parecido a la Constitución de los Estados Unidos. Por otro lado, los que estaban a favor

del proyecto consideraban que fue benéfico el adoptar un sistema representativo y bicameral.

La Cámara de Diputados se conformaba por diputados electos de manera directa por un período de dos años, “se elegían dos diputados por cada ochenta mil almas o fracción mayor de cuarenta mil”; en cuanto a los suplentes no se elegía por cada diputado sino por cada tres diputados propietarios.

Otra de las características especiales en la elección de diputados era que existían dos categorías, unos con voz y voto –que representaban los cuarenta mil habitantes– y la de diputados sólo con voz, quienes pertenecían a territorios con menos de cuarenta mil habitantes, estos últimos se elegían de manera indirecta por un período de dos años.

Respecto a la conformación del Senado, se componía de dos senadores por cada estado, elegidos por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, se renovaba sólo la mitad cada dos años y no existía la figura de senador suplente, así lo mandataba el artículo 25.

En esta Constitución, ya se contemplaba una remuneración económica para cada legislador, lo pagaría la tesorería general de la Federación.

De las funciones del órgano legislativo, Jorge Fernández Ruíz señala lo siguiente:

Las cámaras legislativas quedaron facultadas para coparticipar en el ejercicio de la función legislativa, en el quehacer del Congreso destinado a la elaboración de la norma jurídica que desarrolla, innova o modifica el precepto constitucional; en el segundo nos referimos a la función legislativa constitucional.

La función legislativa habrá de ejercerse a través del actor legislativo entendido en sentido material como el que crea una situación jurídica general, abstracta, impersonal, objetiva, obligatoria y coercitiva.

¹ Fernández Ruíz Jorge, *Poder Legislativo*, cuarta edición, Edit. Porrúa México 2015 p.p. 129 – 509.

La Constitución de 1824 atribuyó principalmente al Congreso General, integrado por el Senado y la Cámara de Diputados, la función legislativa al disponer: “Artículo 47. Ninguna resolución del Congreso General tendrá otro carácter, que el de ley o decreto” (Fernández, 2015).

Por otro lado, la participación del Congreso en el presupuesto y financiamiento pretendía ser muy completa, las principales funciones que tenía eran las de:

- 1) Fijar los gastos generales de la Federación.
- 2) Establecer las contribuciones necesarias para cubrir dichos gastos.
- 3) Contraer deudas sobre créditos de la Federación.
- 4) Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidar y armonizarla.
- 5) Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas en todos los estados de la Federación (Fernández, 2015).

El Poder Legislativo en la Constitución Centralista de 1836

Con la llegada del general Antonio López de Santa Anna y de Valentín Gómez Farías a la Presidencia y Vicepresidencia respectivamente, el Poder Legislativo sufrió cambios que fueron trascendentales en relación a lo establecido en la Constitución de 1824. Aunque Santa Anna no tomó posesión como Presidente de la República por enfermedad, eso no logró limitar los cambios a la esfera jurídica del país.

En todo el territorio se vivían constantes conflictos, característicos de una ingobernabilidad y falta de estabilidad política y jurídica.

Sin duda, un escenario complicado en donde la idea y la forma de dar respuesta a este contexto fue la concentración de poder.

Santa Anna, instauró un nuevo Congreso el 2 de mayo de 1835, con la facultad de reformar la Constitución, sin embargo, el cambio fue parcial ya que no podía modificar la forma de gobierno.

Derivado de lo anterior, se publica la Constitución Centralista el 30 de diciembre de 1836, también conocida como *Código de las Siete Leyes Constitucionales*. El contexto de inestabilidad social y política en el país, provocó que la obtención del poder político se dividiera en dos grandes grupos; centralistas y federalistas. Los centralistas, terminaron por imponer sus condiciones y esto incitó que se eliminara la Constitución de 1824. Una de las características de esta Constitución es que el país ya no se dividía en estados sino en departamentos, se estableció un cuarto poder supremo conservador, con la facultad de anular una ley o decreto, la intención era concentrar el poder y evitar que los estados que conformaban la República pudieran modificar la esfera jurídica de sus respectivas localidades y con ello poder acceder a un mayor control sobre las decisiones de gobierno.

Al escenario anteriormente descrito, es necesario añadir que el país se dividía, por no decir que se estaba fragmentando, gracias a la sublevación de Yucatán y la situación de Texas que se separó del territorio mexicano en 1836. El general Santa Anna –quien estaba encerrado en la cárcel– firmó la separación de Texas y el país parecía desmembrarse en estados y regiones divididas.

Por otro lado, el *Código de las Siete Leyes Constitucionales*, en su sexta ley detallaba cómo se dividirían los estados en departamentos. Otro incidente que empeoró, a la condición por la cual atravesaba el país fue la llamada Guerra de los Pasteles de 1838 y que terminó en 1839. “El desorden, la ingobernabilidad y los problemas daban como resultado un país completamente endeble, en este contexto se presentó el centralismo”.

En lo referente a la composición de las cámaras; se elegía un diputado por períodos de dos años, bajo la base de un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes, la cámara se renovaba por mitad cada dos años, las elecciones para diputados las calificaba el Senado. En esta Constitución se establecían requisitos para ser diputado, entre estos estos figuran como los más importantes: ser mexicano por nacimiento o natural de cualquier parte de América, tener treinta años cumplidos el día de su elección, tener un capital (físico o moral) que le produzca al individuo, lo menos mil quinientos pesos anuales. También establecía restricciones para ser diputados electos, tanto al Presidente de la República, los miembros del Supremo Poder Conservador, mientras lo sean y un año después de su encargo, así lo instituían los artículos 6 y 7 respectivamente.

El Senado se componía de veinticuatro legisladores, dentro de las restricciones que se establecían, destacaban: la edad de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección, tener un capital físico o moral, que le diera al candidato, lo menos de dos mil quinientos pesos anuales. No podían ser senadores, el Presidente de la República mientras lo sea y un año después, los miembros del supremo poder conservador, los de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de despacho y oficiales de sus secretarías, los empleados generales de Hacienda, ni los gobernadores de los Departamentos, mientras lo sean y seis meses después.

Es evidente que las características de la forma de gobierno iban repercutir en las dos cámaras; a la Cámara de Diputados se le otorgaron atribuciones que antes no tenía mientras que, el Senado no tenía el carácter popular, constituyéndose en un coto aristocratizante; la mejor prueba de ello fue la forma cómo se integraría: dos tercios de la cámara serían elegidos por las asambleas departamentales, solo que los propuestos

tendrían que formar parte de las siguientes clases: agricultores, mineros propietarios o comerciantes y fabricantes, quienes además de poseer un sueldo o renta mensual –en esa ocasión se les exigía poseer un bien raíz cuyo valor fuera superior a los 40 mil pesos–, reduciendo las posibilidades de participación de los sectores no propietarios de la sociedad. El tercio restante sería designado por el Presidente de la República en combinación con la Cámara de Diputados y la Suprema Corte de Justicia y quedaba reservado para los ciudadanos distinguidos en las carreras civil, militar o eclesiástica, es decir las cúpulas de cada una de estas corporaciones”² (El surgimiento de una nación, s.f.).

A diferencia del Senado, la Cámara de Diputados y el Poder Ejecutivo fueron los únicos facultados para presentar leyes, en ésta cámara sólo se podían presentar y discutir los proyectos de ley, al Senado sólo le correspondía la observación, no podía modificarlas.

Otra característica de ésta Constitución fue que, los partidos políticos no eran regulados, por ello los legisladores no tenían una relación oficial entre ellos y su partido político, no por ello quiere decir que no tenían relación directa, sólo que no era de manera oficial por falta de regulación.

Acta Constitutiva y de Reformas de los Estados Unidos Mexicanos de 1847

Después de un período de larga inestabilidad, se retoma el sistema federal que con anterioridad se había establecido en la Constitución de 1824. Es de resaltar que el contexto en el que se expide esta Constitución coincide con la invasión de Estados Unidos en el territorio nacional.

Una de las principales características de esta Constitución, fue la nueva división

² Los Sentimientos de la Nación Museo Legislativo. El surgimiento de una nación- La opción del Centralismo en: http://www.diputados.gob.mx/museo/s_surg3.htm revisión hecha el 22 de febrero de 2019.

La realidad que hoy enfrenta el legislativo federal es compleja, después de más de 20 años con un Congreso plural y con fuerzas políticas sin mayoría absoluta ni calificada, la actual Legislatura –LXIV– tiene una conformación de grupos parlamentarios muy distinta, una bancada que alcanzó la mayoría absoluta en ambas cámaras, lo que se traduce en poco diálogo y en una influencia del Ejecutivo sobre las decisiones del Congreso

territorial, se creó el estado de Guerrero y se delimitó su espacio geográfico, compuesto de los distritos de Acapulco, Chilapa, Taxco y Tlapa. Asimismo, se dieron cambios en la conformación del mapa territorial en México. No debemos pasar por alto la venta forzada de Nuevo México y California a los Estados Unidos.

El 13 de mayo de 1846, Estados Unidos le declaró la guerra a México. La muerte del coronel Cross, dio como resultado que el general Taylor informará a su superior Polk, quien llevó la información y la presentó como una agresión de mexicanos en territorio norte americano. En consecuencia, el Senado de los Estados Unidos aprobó la invasión y la guerra a México, los argumentos nunca fueron claros. El ejército de los Estados Unidos, se conformaba por voluntarios inmigrantes que buscaban trabajo o un modo de vida que les permitiera acceder a condiciones menos precarias a las que ya tenían. Así, el ejército norteamericano comenzó a invadir el territorio nacional, sólo con ese incidente.

En este contexto, el 21 de mayo de 1847 se promulgó el *Acta Constitutiva y de Reformas*. En su artículo 7, se establecieron las bases para la elección de diputados al Congreso General de la siguiente manera:

Por cada cincuenta mil almas, ó por una fracción que pase de veinticinco mil, se elegirá un diputado al Congreso General.

Para serlo se requiere únicamente tener veinticinco años de edad, estar en ejercicio de los derechos de ciudadano, y no hallarse comprendido al tiempo de la elección en las excepciones del artículo 23 de la Constitución.³ (*Acta Constitutiva y de Reformas*, 1847).

Para la elección de senadores el artículo 8 establecía:

Además de los senadores que cada estado elija, habrá un número igual al de los estados, electo a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones. Las personas que reunieren estos sufragios, quedarán electas, y la Cámara de Diputados, votando por personas, nombrará los que falten, de entre los otros postulados. La mitad más antigua de estos senadores pertenecerá también al Consejo. (*Acta Constitutiva y de Reformas*, 1847).

Entre las facultades que tendría el Congreso se encontraba la de dictar leyes. Los diputados de forma exclusiva erigían un gran jurado para declarar con simple mayoría de votos si

³ *Acta Constitutiva y de Reformas* sancionada por el congreso extraordinario constituyente de los estados-unidos mexicanos, el 18 de mayo de 1847. En: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf> revisión hecha el 24 de febrero de 2019.

hay o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución y las leyes, conceden este fuero. Para la formación de leyes esta Constitución le dio la misma facultad a la Cámara de Diputados como a la de Senadores.

La Cámara de Senadores podría declarar nula cualquier ley que ataque a la Constitución de 1847, este proceso sólo se iniciaba en esta cámara. Por otra parte, esta Constitución no es considerada dentro del estudio de muchos historiadores por sus características, como fue promulgada y los acontecimientos que se vivían en el país, así lo establece Claudia Gamboa Montejano:

“Por ser una etapa en la que el centralismo se volvió a imponer, y toda vez que su texto no llegó a formar parte de la Carta Magna, la mayoría de los historiadores no lo consideran en sus escritos, sin embargo, se promulgaron el 22 de abril de 1853, “Las Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución” (Gamboa, 2019).

La Constitución de 1857 y el Congreso de la Unión

Es complicado escribir de esta Constitución sin relatar el contexto histórico que se vivía en el país, la invasión de Estados Unidos, la expulsión del General Santa Anna, la caída del sistema centralista, la llegada de Maximiliano a México, la Guerra de Reforma y la invasión francesa, son sólo algunos de los acontecimientos más relevantes de este período de la historia en México.

En menos de tres décadas se vivieron acontecimientos que dibujaron la geografía del territorio mexicano, la política, la economía y el entorno social del país. Escribir de un personaje o de algunos personajes en especial de este período histórico sería complicado, derivado de que este texto no busca hacer objeto de su escrutinio este proceso histórico,

sino solamente hacer un breve recorrido por este espacio de tiempo por el cual transitó el país y las repercusiones que impactaron en la conformación del Poder Legislativo.

Sin embargo, y considerando la trascendencia de un personaje en particular, es inevitable por lo menos señalarlo; Benito Pablo Juárez García, fue y es un personaje trascendente en la historia de México, tanto así que, se festeja el día de su nacimiento y se ha hecho de él una figura emblemática. La contribución de Benito Juárez se ve reflejada en la Constitución de 1857, tiene un enorme aporte de los liberales; aunque no es un texto liberal en su conjunto, sí recoge algunas de las ideas de ésta corriente de pensamiento, quien después de algunos años buscaría reformar el texto constitucional.

Juárez, fue de gran relevancia no sólo para la Constitución de 1857 y su redacción, sino también, por el aporte que intentó hacer al Poder Legislativo al tratar de restablecer el Senado. No fue exactamente porque consideraba que el sistema bicamaral fuera el mejor, sino porque buscaba candados que no le permitiera a una sola Cámara quitarlo de la silla presidencial y que ésta concentrara demasiado poder.

En este contexto, el *Plan de Ayutla* fue de gran relevancia, a grandes rasgos: desaparecía el centralismo impuesto por Santa Anna y la expresión de departamentos cambia para regresar a la de estados.

Referente a las disposiciones sobre la división territorial Claudia Gamboa Montejano, explica que:

La división territorial expedida después de sancionada la Constitución de 1857:

1. Se erige en estado de la Federación al distrito de Campeche de la Península de Yucatán el 29 de abril de 1863.
2. Se separa Coahuila de Nuevo León por el decreto de 26 de febrero de 1864.

3. Es instituido como estado Hidalgo, antiguo distrito militar del Estado de México, el 15 de enero de 1869.

4. El 16 de abril de 1869 el tercer distrito militar del estado de México, Morelos es constituido como estado Federal. (Gamboa, 2019).

Las disposiciones buscan integrar al país y delimitar otra vez sus fronteras, como podemos ver, en muy poco tiempo, en las dos últimas Constituciones la figura de estados y departamentos tenía mucho que ver con la forma de gobierno, pero principalmente con el control de los territorios y la toma de decisiones.

En lo que se refiere al Congreso de la Unión, el texto constitucional de 1857, modifica sustancialmente la integración y sus tareas, ya que desaparece el Senado. Esto es resultado de enormes discusiones que se dieron entre liberales y conservadores; los primeros veían en el Senado una Cámara inútil que se asociaba generalmente con la nobleza y que retrasaba el proceso legislativo, por lo cual veían a la Cámara alta como inútil e innecesaria, no menos importante a estos argumentos fueron también los expuestos por Ignacio Ramírez, conocido en el periodismo como “El Nigromante”.⁴

De la opinión de Nigromante acerca del Senado, citamos el texto de Ignacio Ramírez:

Paradigmático liberal del Siglo XIX, señala lo siguiente:

La voluntad del pueblo era imprescindible para robustecer a la democracia, y de la mano de ello, la necesidad de hacer que prevaleciera el interés general. En la idea de que la representatividad tenía que ver con la elección directa de los ciudadanos, se pronunció en contra del senado como

revisor de las leyes, alegando que se buscaba un poder superior a los representantes del pueblo, y en caso de admitir dicha revisión era preciso que la ejerciera un cuerpo más popular y mucho más numeroso que la Cámara de Diputados. En síntesis, para Ignacio Ramírez, el Senado no hacía más que entorpecer la labor legislativa; le parecía una institución conservadora que no debía admitirse.

Para él no representaba el pacto federal por el mecanismo con el que se elegía y su integración clasista, casi estamental. A propósito de la discusión del artículo 53 que se refería al establecimiento del Senado argumentó:

“La idea del Senado debe desecharse a ciegas como contraria a la democracia”. “Si se instituye el Senado se adultera el sistema representativo, se ataca a la mayoría y, mientras más ingeniosa sea la combinación, más favorable será a los intereses de las minorías, resultando evidentemente contrario al principio de toda asociación”.⁵ (Ramírez, 2019).

Así fue la visión y el ideal que defendían los liberales en relación a que el Senado existiera, esta visión se impuso a la conservadora pues prevaleció la idea de que era inútil, por tal motivo, las facultades del Congreso recayeron en la Cámara de Diputados, la cual concretó una carga gigantesca de actividades.

La Constitución de 1857 contempla en la sección I, del Poder Legislativo lo siguiente:

51. Se deposita el ejercicio del supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión.⁶ (República, 1857).

⁴ El Nigromante, fue un representante del liberalismo mexicano; su idea política y sus ideales fueron retomados por él, gracias a su padre Lino Ramírez quien le transmitió esas ideas. Pronunció un famoso discurso titulado: “No hay Dios; los seres de la naturaleza se sostienen por sí mismos”. El texto generó una enorme polémica entre los conservadores quienes vieron con cierto recelo ese tipo de expresiones.

⁵ Ramírez Ignacio: “Paradigmático liberal del Siglo XIX” en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3217/2.pdf> revisión hecha el 28 de febrero de 2019.

⁶ Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

La división de poderes se encuentra en riesgo, considerando que la bancada mayoritaria puede verse altamente influenciada por las decisiones del gobierno en turno y la defensa de un proyecto que se pretende imponer

Los miembros de esta asamblea serían diputados que durarían en su encargo un período de dos años. El mecanismo de elección de candidatos a diputados se estableció de la siguiente manera: se nombrará un diputado por cada cuarenta mil habitantes, por una fracción que pase de veinte mil. El territorio en que la población sea menor de la que se fija en este artículo, nombrará sin embargo un diputado. (República, 1857).

Para poder ser diputado la Constitución establecía en su artículo 56 que:

Se requiere: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del estado ó territorio que hace la elección; y no pertenecer al estado eclesiástico. La vecindad no se pierde por ausencia en desempeño de cargo público de elección popular. (República, 1857).

Por la desaparición del Senado el derecho de presentar iniciativas sólo recayó en el Presidente de la Unión, los diputados, al Congreso Federal y a las legislaturas de los estados, así lo establecía el artículo 65.

La Cámara de los Diputados, sumó facultades no sólo de carácter administrativo y de fiscalización sino de política exterior y de nombramientos de ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados

superiores de hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional.

En política exterior, también podía aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebrara el Poder Ejecutivo, y para conformar la comisión permanente se elegía un diputado por cada estado y territorio.

Terminada la Guerra de Reforma y como Presidente Constitucional, Benito Juárez en 1861 buscaba protegerse de la intención de muchos de los diputados que buscaron enjuiciarlo y expulsarlo de la Presidencia. Juárez buscó instaurar otra vez el Senado para hacer un contrapeso a la Cámara de Diputados. Para lo cual puso en marcha un plebiscito –mecanismo que no estaba contemplado en esta Constitución– sin embargo y gracias al empuje que comenzaron a dar tanto Juárez como Sebastián Lerdo de Tejada –quien en ese momento era ministro de Relaciones Exteriores y Gobernación–, hicieron la consulta.

La ruta por la cual Juárez y Lerdo buscaron regresar el Senado al Poder Legislativo, no fue la mejor o por lo menos no generó el cambio que buscaban por dos razones: la primera se da gracias a que el artículo 127 de la Constitución presentaba un mecanismo totalmente diferente para reformarla y con ello poder reinstalar el Senado; la segunda, era que no tenía la fuerza ni la aceptación

suficiente con los gobernadores de los estados, ni la mayoría de diputados a favor para poder lograr esa reforma y por ende consolidar el cambio. La justificación que buscaron fue apearse a lo establecido en el artículo 39 de la Constitución en donde se mencionaba que, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Sin embargo, la estrategia que pusieron en marcha no logró que el Senado se restableciera, pero generó un antecedente, por lo cual decidieron seguir el mecanismo ya establecido en esa Constitución para incorporar el sistema bicameral. Se siguió el mecanismo previsto en el artículo 127, razón por la cual se tardó casi siete años el proceso legislativo en realizar la reforma necesaria para regresar el Senado al Poder Legislativo, Juárez ya había muerto y Ledo de Tejada fue quien promulgó la reforma por la cual se reinstauraba y se regresaba al sistema bicameral.

En el siglo XIX se instalaron 11 asambleas constituyentes y se produjeron 16 documentos constitutivos; Jorge Fernández Ruiz señala a las siguientes:

- La Junta de Zitácuaro (Suprema Junta Nacional Americana), instalada el 21 de agosto de 1811.
- El Congreso Constituyente que instalado en Chilpancingo el 13 de septiembre de 1813, culmina su obra en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.
- El Congreso Constituyente de 1822-1823.
- La Junta Nacional Instituyente de 1823.
- El Congreso Constituyente de 1823-1824.
- El Congreso Ordinario, erigido en Constituyente en 1835.
- El Congreso Constituyente de 1842.
- La Junta Nacional Legislativa de 1843.
- El Congreso Constituyente de junio de 1846.

- El Congreso Constituyente de diciembre de 1846, con funciones simultáneas de Congreso ordinario.
- El Congreso Constituyente de 1856-1857.

Si bien es cierto, no todas estas asambleas generaron nuevas Constituciones, sus reuniones se encuentran debidamente documentadas en la biblioteca del Congreso de la Unión. Con esta última Constitución y la reinstalación del Senado se cierra el capítulo de las modificaciones del Poder Legislativo, la conformación y facultades que presentaban sus integrantes desde su creación hasta el fin del siglo XIX.

El Poder Legislativo en la Constitución de 1917

Con la llegada de Porfirio Díaz al Ejecutivo en 1877, declarándolo Presidente el Congreso. Díaz, comenzó a instaurar un sistema de concentración de poder para lo cual ignoró la Constitución y pasó por encima de ella. Lo anterior le permitió lograr una estabilidad social, sometiendo a la oposición y aplastando a cualquier enemigo político que se le pudiera presentar en el camino.

Porfirio Díaz, se mantuvo en el poder reeligiéndose cuatro veces, rebasando las facultades que le otorgaba la Constitución, conformó un régimen casi perfecto para él y sus amigos quienes gobernaron sin oposición. Los medios de comunicación –los periódicos– también los tenía completamente dominados –concentración de poder en su máxima expresión–.

En este panorama Porfirio Díaz, fue hábil y al tiempo que comenzaba a instaurar este modelo, tomó decisiones que involucraban al Poder Legislativo, de acuerdo con Pablo Serrano Álvarez, en su texto: *Porfirio Díaz y el Porfiriato Cronología (1830-1915)*, estos fueron algunos de los asuntos más trascendentes de su mandato:

- El 1 de abril, 1877 Porfirio Díaz, todavía jefe revolucionario, presenta su primer informe de gobierno al Congreso.
- El 11 de abril, 1877. El *Monitor Tuxtepecano* cambia su nombre al de *Monitor Constitucional*, debido a que ya se instala el Congreso. El diario ahora cuenta con la colaboración de Filomeno Mata.⁷ (Serrano, 2019).
- El 16 de septiembre, 1877. Se instalan nuevamente el Congreso y el Senado, último paso hacia el restablecimiento completo del orden constitucional. (Serrano, 2019).

Para 1878 ya se veían algunos síntomas del régimen impuesto por Porfirio Díaz, principalmente en lo referente al uso de las tierras:

- El 1 de mayo, representantes de los pueblos indígenas de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Distrito Federal, Michoacán y Veracruz se quejan ante el Congreso de la Unión por la usurpación de sus tierras y por los miserables jornales que perciben. (Serrano, 2019).
- El 5 de mayo, a consecuencia del *Plan de Tuxtepec*, el Congreso de la Unión reforma el artículo 78 de la Constitución, en el que se establece que el presidente permanecerá en su cargo cuatro años, no pudiendo ser reelecto para el periodo inmediato, ni ocupar la presidencia por ningún motivo, sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones. (Álvarez, 2019).

Durante el período que va de 1880 a 1884 Porfirio Díaz se mantuvo fuera de la presiden-

cia, el modelo que había impulsado lo siguió Manuel González, quien entregaba concesiones para la construcción de líneas ferroviarias a empresas extranjeras, manejó los puertos, los cuales corrieron la misma suerte. En pocas palabras, los cuatro años de González en el poder no lograron cambiar los cimientos establecidos por Porfirio Díaz.

Durante esos cuatro años y fuera de la presidencia, se publicó un decreto del Congreso de la Unión en el que se declara la elección de Porfirio Díaz como magistrado número uno de la Corte, cargo que nunca ejerció. (Serrano, 2019).

En 1884 Manuel González, entrega el poder a Porfirio Díaz, un año después, el 1 de abril de 1885 el presidente Porfirio Díaz declara ante el Congreso de la Unión su repudio por el reeleccionismo. (Serrano, 2019).

El 1 de octubre, se publica el bando del Congreso donde se declara que Porfirio Díaz ha sido electo presidente para el cuatrienio 1900-1904. (Álvarez, 2019).

Para 1906 ya las cosas comenzaban a complicarse para el modelo de Díaz, sin embargo, el Congreso de la Unión lo seguía complaciendo, por eso al tiempo de informar al Congreso de la represión en Cananea no pasó a mayores.

Un año después. El 1 de abril, el presidente Díaz informa al Congreso de la Unión que los disturbios de Río Blanco se reprimieron con tanta prontitud como con energía, y advierte que, si la clase obrera produjera nuevos trastornos, el gobierno hará respetar los derechos de todos y sabrá mantener el orden público. (Serrano, 2019).

En este período Díaz enfrentó revueltas que dieron como resultado que las inconformidades sociales empezaran a tomar causas que no esperaba y por lo general fueron reprimidas, como la huelga de Cananea y la de Río Blanco que fueron acontecimientos que

⁷ Serrano Álvarez, Pablo. *Porfirio Díaz y el Porfiriato Cronología (1830-1915)* en: http://www.inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/437/1/images/porfirio_porfiriato.pdf revisión hecha el 28 de febrero de 2019.

denotaban un descontento social que no fue atendido, sino reprimido.

Por otro lado, Francisco I. Madero quien se oponía al régimen autoritario impuesto por Porfirio Díaz, publicó el libro *La sucesión presidencial de 1910* donde exponía de manera abierta su rechazo a la reelección de Díaz. Para 1909, la gira de Madero por todo el país intentó darle cauce a todas esas inconformidades y a los grupos que no estaban con Díaz. La intención de este movimiento fue buscar el poder mediante el voto popular.

Porfirio Díaz, quien no estaba acostumbrado a la oposición, mucho menos a la competencia, encarceló a Madero en San Luis Potosí, las elecciones las ganó Díaz mientras Madero se encontraba en prisión.

Sin embargo, Madero lanzó el *Plan de San Luis* con la intención de sacar a Díaz del poder y de la Presidencia, puso fecha a la revolución –acto inédito ya que ninguna revolución armada había tenido fecha de inicio– convocando a tomar las armas el 20 de noviembre de 1910 a las 6 de la tarde.

El país atravesaba severas crisis sociales que Díaz no pudo resolver con el modelo que había impuesto. Por lo anterior, la mayoría de los habitantes de la República vio con buenos ojos el cambio con Madero.

Madero, llega a la Presidencia el 6 de noviembre de 1911, sin embargo, no logró resolver los problemas del país, buscaba más valores democráticos que enfrentar los problemas de obreros y campesinos que ya estaban en un momento álgido. En un golpe de Estado orquestado por Victoriano Huerta, Madero es atrapado y encarcelado junto con Pino Suárez, los dos son asesinados el 22 de febrero de 1913. Por lo anterior el golpista Victoriano Huerta es elegido presidente interino en sesión extraordinaria del Congreso General.

Lo anterior, dio pie a una revolución armada que busca derrocar a Huerta –el golpista–. Después de estos acontecimientos vienen hechos y enfrentamientos violentos

entre los ejércitos revolucionarios quienes buscaban hacerse de la Presidencia por medio de las armas, se escuchaba en ese tiempo el dicho “el que más mata es el que tiene la razón”.

Obregón y el grupo Sonora se mantuvieron firmes con Venustiano Carranza el cual fue electo Presidente Constitucional de México de los años de 1917 a 1920.

Venustiano Carranza, fue uno de los artífices no sólo de los acuerdos alcanzados después del movimiento armado revolucionario, sino también un hombre que contribuyó al pensamiento preconstitucional, antes de elaborar la Constitución, él ya había proclamado que los municipios serían la base territorial político-administrativa de los estados, lo anterior sirvió como base del artículo 115 de la actual Constitución.

Pasaron muchos acontecimientos armados a lo largo de la Revolución; hacer una revisión histórica por este episodio sería muy extenso, motivo por el cual sólo trato de enunciar algunos eventos que a mí consideración son importantes y que reflejan algunos rasgos que dieron como resultado la elaboración de una nueva Constitución y que ésta fuera el reflejo por lo menos en papel de algunos de los ideales que buscaba la Revolución. Sin embargo, es importante resaltar que el texto constitucional de 1917 es el texto que con muchas reformas adiciones y derogaciones actualmente está vigente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos buscó establecer las bases de un Poder Legislativo que se depositara en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. Así lo instituye el artículo 50, artículo que no se ha reformado en más de 100 años de vigencia de esta Constitución, lo que demuestra; cómo el Legislativo no ha sido modificado por lo menos en lo que respecta a la existencia de dos cámaras y que la presencia de un equilibrio en el Congreso de la Unión ha prevalecido formando así un órgano bicameral.

Los artículos de la Constitución que van del 50 al 80 establecen las bases del Poder Legislativo –en donde se incluye la Fiscalización Superior de la Federación–, también se puede encontrar: la integración de ambas Cámaras, elección de sus miembros y cuáles son las diferentes facultades que tiene cada una de ellas, al igual que el proceso legislativo.

Es pertinente establecer que la estructura política del país se conformó y se configuró mediante un partido político hegemónico que dominó y controló prácticamente la vida política y por ende el Congreso en ambas cámaras, por lo menos la primera mitad del siglo XX. El corporativismo fue una de las estrategias que el Partido Revolucionario Institucional PRI, utilizó para dominar la escena política. La oposición no jugaba un papel trascendente pues se simulaban en muchas ocasiones votaciones y en otras, se llegaba al robo de elecciones, cuestión que se convirtió tristemente en algo normal. La vida al interior del Congreso transito sin muchos cambios reales hasta la reforma de 1977.

La reforma política impulsada por José López Portillo –quien fue orillado por la oposición– y con la justificación de generar una mayor participación política propuso una reforma a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en diciembre de 1977, también se reformó la Constitución en sus artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115. Elevó a rango Constitucional el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público, la reforma estaba orientada a la ampliación del sistema de partidos y la participación de estos en el Congreso, mediante Grupos Parlamentarios.

Esta reforma, no obedecía a que López Portillo fuera un gran demócrata y que impulsara los valores de la democracia en el país. Su llegada a la Presidencia fue mediante una “elección muy reñida” pues ningún partido

presentó candidato oficial a la Presidencia, por lo cual fue presidente sin oposición, situación que era muy penosa, tomando en consideración que México pretendía dar la imagen de un país democrático y con instituciones políticas fuertes, sin embargo, en ese tiempo el panorama político era netamente monolítico.

Antes de esta reforma político-electoral, estaban por un lado los partidos políticos de izquierda quienes estaban tan fragmentados que no representaban una competencia real entre ellos y corría el rumor de que, “no había nada más peligroso para un comunista que otro comunista”. Por lo general no representaban una unidad entre ellos y esto favorecía al partido que gobernaba, este escenario no era reflejo de que no buscaran la obtención del poder político, era más bien reflejo de una sociedad que funcionaba de manera monolítica con un partido político muy fuerte que controlaba el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Por otro lado, el partido con el registro más antiguo y que en algún momento podría representar un peligro para el PRI, era el Partido Acción Nacional, que en esos momentos tenía grandes problemas al interior y a pesar de que, Pablo Emilio Madero estaría muy cerca de ser candidato a la Presidencia no logró superar el umbral de votos que los Estatutos del Partido establecían para ser candidato.

Otro factor a considerar en la elección de 1976, eran los candados en la ley electoral, lo que trajo como consecuencia que ningún partido de oposición lograra consolidar a un candidato que pudiera dar la batalla y competir por la Presidencia; si bien es cierto, el PAN no buscaba el poder político desde su creación, sí buscaba ser un contrapeso a los excesos del gobierno, creando una oposición real y fuerte –cosa que mucho después lograría–.

En este escenario, el registro de un partido político era prácticamente imposible, entre

***El Poder Legislativo debe ser el espacio de diálogo,
toma de decisiones y de tolerancia por excelencia, las prácticas
de parlamento abierto han mostrado ser benéficas para
incluir a la sociedad civil y los interesados en el proceso
legislativo***

miles de asuntos burocráticos y una maraña de trabas para registrar nuevos actores políticos, esto generaba que no existiera una participación seria de otros partidos políticos y por ende, candidatos distintos. De este modo el candidato oficial encontraba un camino sencillo y ya se sabía ganador antes de la elección.

El Poder Legislativo, tenía espacio para unos cuantos diputados y senadores que no alcanzaban a ser un contrapeso, mucho menos a formar una fracción parlamentaria. Por ello, el Congreso parecía más una ventanilla de oficialía de partes que no vigilaba al Ejecutivo, mucho menos aspiraba a convertirse en un contrapeso, situación que no cambiaría hasta entrando el nuevo siglo y la llegada de un presidente que no fuera del partido oficial.

De los cambios que vinieron con la reforma impulsada por López Portillo destacó el financiamiento de los partidos políticos, les comenzó a otorgar dinero “para alentar la participación política de nuevos actores”, eliminó la figura de diputados de partido y se creó el sistema mixto de representación proporcional, incrementando el número de diputados de 300 a 400, también quitó muchos candados para el registro de nuevos partidos y permitió que la participación en la vida política sólo se hiciera mediante estos institutos políticos –los partidos comenzaron a volverse botín de unos cuantos–. La prueba

de fuego para la reforma se presentó en las elecciones de 1979, de los 400 diputados el PRI consiguió 269, el PAN logró 43 diputados, el resto de los legisladores se repartió entre los partidos PCM 18, PPS 11, PST 10, PDM 10, y PARM 12.

La reforma, también engendró la participación política sólo mediante partidos políticos que alcanzaran su registro. En consecuencia, la vida al interior de los partidos comenzó a tener un mayor interés por parte de la población, al tener derecho al financiamiento por el gobierno, la idea fue tener o crear uno para vivir del presupuesto al que podían acceder.

En síntesis, la reforma permitió que se lograra una pluralidad al interior del Congreso que no se había visto nunca en el siglo XX, con partidos políticos y por ende grupos parlamentarios diversos. Si bien es cierto, no podrían frenar la maquinaria del PRI, sí podían tener una representación política.

Por otro lado, el PAN, fue el partido político más beneficiado de esta reforma y, a partir de la LI Legislatura, comenzó una historia completamente diferente a la que se conocía en la integración del Poder Legislativo que terminaría prácticamente 20 años después con la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de diputados por parte del PRI en manos del PAN y el PRD quienes tendrían el mayor número de diputados.

Sin duda, un cambio radical en el sistema político mexicano fue la reforma impulsada por José López Portillo. Por otro lado, la vida al interior del Congreso comenzó a tener un nuevo modelo de participación de sus integrantes, los grupos parlamentarios buscaron tener una mayor intervención, aunque no eran mayoría para poder reformar algún artículo de cualquier ley, ya no digamos de la Constitución, por el número de integrantes que tenían, pero fue más notoria su presencia.

En las elecciones intermedias de 1997, –las cuales renuevan la Cámara de Diputados y se presentan al término de una legislatura–, el entonces Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, no ganó la mayoría absoluta en esta Cámara, una de las consecuencias de esta derrota fue que el Presidente de la República por primera vez, después del establecimiento del régimen de partido con mayoría en el Congreso, tiene que enviar una iniciativa de ley y buscar negociar y cabildear con otras fuerzas políticas entre ellas el PAN –que sería una oposición real– y con distintos grupos parlamentarios para que su iniciativa fuera aprobada en sus términos, –cosa muy complicada pues ya existían fuerzas políticas distintas y nuevos actores políticos–, la negociación política y por ende parlamentaria cobró nuevos mecanismos de convencimiento y de negociación.

Fue hasta 1999 cuando se expide la primera Ley Orgánica del Congreso General, donde se buscaba que se ordenara la vida al interior del Congreso y la participación de los grupos parlamentarios. Como se puede observar, la dinámica del Congreso siempre fue diseñada para los grupos parlamentarios y no para impulsar una participación de diputados o senadores sin bancada, o como hoy se les conoce, “independientes o legisladores sin grupo parlamentario”. El modelo de Poder Legislativo en México está diseñado para la participación de los grupos parlamentarios, y

de esta forma se puede agilizar las tareas del Congreso.

Este modelo, sigue organizando la vida del Congreso hasta el día de hoy, ya que la participación de los integrantes sin bancada se limita a ser integrantes del Pleno y de algunas comisiones donde son secretarios o integrantes, no tienen participación en la Junta de Coordinación Política [uno de los órganos de gobierno más importante dentro de ambas cámaras].

Referente a la estructura actual del Congreso y las facultades que tiene cada cámara, el artículo 52 de la Constitución ha sufrido 8 reformas desde su promulgación, la última fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 15 de diciembre de 1986, en donde se reformó la integración de esta cámara, si bien es cierto, las reformas a este artículo han sido principalmente en el número de integrantes y la distribución en los distritos electorales federales.

Por lo que respecta al Senado y su integración se estipula en artículo 56 de la Constitución, el cual ha sido reformado 5 veces, una de las más importantes en relación a su integración fue la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996. Se integra por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Se renueva en su totalidad cada 6 años. Sólo se dejó a los partidos políticos la primera minoría.

Una de las reformas más trascendentes que ha pasado en los últimos dos años en Poder Legislativo, es la reelección, ya que esta Constitución desde su promulgación nunca había sido reformada para este fin. En el 2014, se realizó una reforma al artículo 59, en donde se establece que la reelección en lo que respecta a senadores y diputados ya se puede realizar, así lo establece:

Artículo 59. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. (Constitución, 2019).

La reelección para senadores y diputados es sin duda un cambio trascendental en la Constitución y el sistema político mexicano, basta recordar algunas de las causas que dieron origen a la Revolución Mexicana y cómo se ha dado la obtención del poder político en México para entender cómo la reelección siempre ha sido un tema complejo.

En lo que se refiere a iniciar leyes o decretos, desde su promulgación en 1917, la Constitución contemplaba al Presidente, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados. Sin embargo, el 9 de agosto de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma por la cual los ciudadanos pueden presentar una iniciativa de ley o de decreto.

Dentro de esta misma reforma, también se establece la iniciativa preferente que busca acelerar el proceso legislativo, esto no aplica para iniciativas constitucionales, el Presidente de la República puede presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar

con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen.

Ahora bien, en la Constitución se le otorgan facultades exclusivas a cada Cámara, con la intención de generar un equilibrio en el Poder Legislativo y que en cada una de ellas se realizaran diferentes tareas y se resolvieran distintos asuntos. Lo anterior se encuentra en los artículos 74, para las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se destacan las siguientes:

- Entidad fiscalizadora, Coordinando y evaluando el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación.
- Plan Nacional de Desarrollo.
- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Aprobar la Ley de Ingresos.
- Declaración de procedencia; si hay o no lugar de proceder penalmente contra los servidores públicos que hubiere incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución.
- Revisar la cuenta pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

En el caso de la Cámara de Senadores éstas son algunas de las facultades exclusivas:

- Política exterior, analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y los Secretarios del Despacho correspondiente rindan al Congreso.
- Ratificación de nombramientos.

Podría establecer que la historia de México irradia en el Congreso y en las cámaras en donde se ha depositado, ya que los cambios sociales y políticos del país se ven reflejados en la conformación de este poder

- Autorización de salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio Nacional, y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas.
- Desaparición de poderes en los estados, declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional.
- Conflictos políticos entre poderes de un estado, resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos concurre con este fin al Senado.
- Designación de ministros de la Suprema Corte Justicia de la Nación
- Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley.

Cualquiera de las dos Cámaras puede tomar decisiones sobre su régimen interior, esta es una de las características del Poder Legislativo, y que en derecho parlamentario es uno de los aspectos más relevantes, ya que tiene autonomía parlamentaria, donde se ordena la vida de las cámaras.

La Comisión Permanente se integra de la siguiente manera:

Artículo 78.- Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto. (Constitución, 2019).

Las facultades de la Comisión Permanente se establecen en el mismo artículo en donde se expresa lo siguiente:

- Recibir en su caso la protesta del Presidente de la República.
- Turno de iniciativas, resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones del proyecto de ley o de decreto que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones a la que vaya dirigidas.
- Convocar a periodo extraordinario.
- Conceder licencia al Presidente de la República.
- Ratificación de nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules, generales, empleados superiores de hacienda, integrantes

del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

- Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

De esta manera es como las facultades del Poder Legislativo están establecidas dentro de la Constitución, en este breve recorrido de las diferentes constituciones y las facultades que le fueron otorgadas al Congreso, pudimos observar la búsqueda de un equilibrio en este Poder, con un sistema bicamaral.

Conclusiones

Es necesario decir que la historia de México se refleja en el Poder Legislativo Federal. En este artículo, se pueden leer algunos de los cambios políticos que a mi consideración han sido más trascendentes en el Congreso y en la vida política del país.

La realidad que hoy enfrenta el legislativo federal es compleja, después de más de 20 años con un Congreso plural y con fuerzas políticas sin mayoría absoluta ni calificada, la actual Legislatura –LXIV– tiene una conformación de grupos parlamentarios muy distinta, una bancada que alcanzó la mayoría absoluta en ambas cámaras, lo que se traduce en poco diálogo y en una influencia del Ejecutivo sobre las decisiones del Congreso que sólo se podía ver antes de 1997. La división de poderes se encuentra en riesgo, considerando que la bancada mayoritaria puede verse altamente influenciada por las decisiones del gobierno en turno y la defensa de un proyecto que se pretende imponer.

Si bien es cierto, no se puede decir que la historia del Congreso se puede repetir, sí se puede establecer que existen ciertas características y decisiones que pueden ser

reflejo de un sistema político similar al del siglo pasado, con rasgos parecidos y con una forma de hacer política en el Poder Legislativo ya conocida.

La oposición hoy más que nunca tiene la oportunidad y la obligación de defender los intereses y las preocupaciones del electorado al que representa en el Congreso, el Partido Acción Nacional, está llamado a ser la oposición en ambas cámaras, instaurar estrategias y diálogo con todos los grupos parlamentarios, no para obstruir a la bancada mayoritaria pero sí para representar a su electorado.

El Poder Legislativo debe ser el espacio de diálogo, toma de decisiones y de tolerancia por excelencia, las prácticas de parlamento abierto han mostrado ser benéficas para incluir a la sociedad civil y los interesados en el proceso legislativo, sin embargo, la simulación se ha convertido en una práctica común ya que en muchas ocasiones la decisión ya está tomada y los foros de consulta o de diálogo se convierten en un ejercicio que perjudica la imagen del Congreso y de los legisladores quienes no incluyen las observaciones que les otorga la sociedad civil y los expertos.

El marco jurídico que rige las actividades del Poder Legislativo, lo dota de todas las herramientas jurídicas necesarias para realizar sus actividades de contrapeso al Ejecutivo, sin embargo, muchas de estas herramientas pueden ser desaprovechadas cuando se impone la política del mayoriteo o simplemente se deja de lado la actividad fundamental del parlamento que es la representación.

Es necesario conocer la historia del Poder Legislativo, observar y entender que de los aciertos se puede extraer las buenas prácticas y de los errores se puede aprender a no repetir modelos que dañaron la democracia y simularon una representación parlamentaria. **B**

La oposición hoy más que nunca tiene la oportunidad y la obligación de defender los intereses y las preocupaciones del electorado al que representa en el Congreso, el Partido Acción Nacional, está llamado a ser la oposición en ambas cámaras, instaurar estrategias y diálogo con todos los grupos parlamentarios, no para obstruir a la bancada mayoritaria pero sí para representar a su electorado

Bibliografía

- Acta constitutiva y de reformas, s. p. (1847). Obtenido de Acta constitutiva y de reformas sancionada por el congreso extraordinario constituyente de los estados-unidos mexicanos: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>
- Constitución, P. d. (2019). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México.
- Constituyente, c. (22 de febrero de 2019). Constituyente ciudadano popular Desmantelamiento de la Constitución de 1917. Obtenido de <http://constituyenteciudadana.org/sobre-los-numeros-y-los-contenidos/>
- El surgimiento de una nación, L. (s.f.). El surgimiento de una nación –La opción del Centralismo. Obtenido de El surgimiento de una nación– La opción del Centralismo: http://www.diputados.gob.mx/museo/s_surg3.htm
- Fernández, R. J. (2015). *Poder Legislativo*. México: Porrúa Cuarta edición.
- Gamboa, M. C. (25 de febrero de 2019). “Nacimiento y evolución de las constituciones locales, tomando como referencia a todas las constituciones del México independiente, que antecedieron a la constitución federal actual”. Obtenido de “Nacimiento y evolución de las constituciones locales, tomando como referencia a todas las constituciones del México independiente, que antecedieron a la constitución federal actual”: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-03-12.pdf>.
- Locke, J. (1989). *Ensayo sobre el gobierno civil*, México. En L. John. México: Nuevaomar.
- Ramírez, I. (28 de febrero de 2019). *Paradigmático liberal del Siglo XIX*. Obtenido de Paradigmático liberal del Siglo XIX: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3217/2.pdf>
- República, C. P. (1857).
- Serrano, Á. P. (28 de febrero de 2019). *Porfirio Díaz y el Porfiriato Cronología (1830-1915)*. Obtenido de Porfirio Díaz y el Porfiriato Cronología (1830-1915): http://www.inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/437/1/images/porfirio_porfiriato.pdf

El reto de la gobernabilidad en la llamada cuarta transformación

Héctor Castillo-Huerta Mendoza

I. Introducción

México ha transitado por momentos marcados por diversos procesos que han definido su sistema político y la relación entre gobernantes y gobernados. Posterior a la Revolución Mexicana se creó un partido político lo suficientemente fuerte que aglutinaría a los caudillos para lograr cambios pacíficos de poder, que hasta esas fechas se venía dando de manera violenta. Esta situación resultó en un régimen presidencialista con poderes que rebasaban lo legalmente permitido, los poderes meta constitucionales, que a lo largo de 70 años convirtieron al Presidente de la República en jefe del partido político, del legislativo, del judicial y del mismo sistema federal.

Existía un poder central sin el contrapeso de los gobiernos locales dominado en ocasiones por caciques, un poder Ejecutivo sin el control del Legislativo y del Judicial; y un partido dominante sin la presión de la competencia abierta. Las organizaciones obreras y campesinas, así como también las cámaras empresariales, entroncaban en un partido hegemónico que, a su vez, era el interlocutor preferencial del gobierno.

Por si ello no era suficiente, el Estado también fue el generador de opinión pública a través del control de los medios de comunicación. En esta época era recurrente emplear los canales de información masivos como una forma de acrecentar la popularidad y aceptación del Presidente de la República; lo mismo lo fue el utilizar a los medios de comunicación para la autopromoción y el culto a la personalidad de la clase gobernante con fines de proselitismo electoral; así como aprovechar a los medios de difusión colectivos para descalificar a otras instituciones del Estado, como el Congreso de la Unión, partidos políticos y los primeros organismos autónomos.

Esta situación cedió al Presidente de la República el papel de “gran legislador” de las decisiones del país, y el Poder Legislativo se volvió simplemente espectador y legitimador de decisiones que se tomaban desde el Poder Ejecutivo.

Como cualquier sistema centralizador que restringe la libertad de expresión de la sociedad y reprime a sus opositores, estos controles de la vida económica, política y social generó una crisis de legitimidad que terminó

por debilitar la capacidad del gobierno para dar respuesta a las demandas sociales.

La presión social vinculada a entornos nacionales e internacionales, y alentada por el aumento de la participación de otras fuerzas políticas, así como de la propia organización de la sociedad civil, establecieron condiciones para transitar de un régimen autoritario a uno democrático, que permitió alternancias en primera instancia en gobiernos municipales y estatales, y en una segunda etapa a nivel federal con la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000.

El Congreso de la Unión no fue ajeno a estos entornos. En las elecciones intermedias de 1997, por primera vez en la historia contemporánea, el partido político del Presidente de la República no obtuvo mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, que con el paso del tiempo originó una parálisis legislativa y problemas para procesar los temas entre las cámaras, lo que en ocasiones ocasionó que incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuviera que intervenir para dirimir las diferencias entre los otros dos poderes de la Unión.

Esta parálisis legislativa y confrontación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo generó crisis de gobernabilidad –entendida ésta en una primera y sencilla definición como la capacidad del gobierno para satisfacer las demandas de la sociedad– y orilló al Poder Judicial a asumir un papel de árbitro para dirimir las controversias entre ambos poderes. Quizá lo único rescatable de esta situación fue que se pusieron a prueba las instituciones y fue posible comprobar su fortaleza y madurez.

En los procesos electorales del 2006 las instituciones tuvieron su más grande prueba, toda vez que el margen de diferencia entre en primer y segundo lugar fue menor al 1%, lo que generó una crisis de legitimidad del presidente electo Felipe Calderón Hinojosa y en

contraparte una severa crítica y denostación de las instituciones por parte del candidato perdedor Andrés Manuel López Obrador.

En las elecciones del año 2012, nuevamente el otrora partido hegemónico obtuvo un triunfo con un Congreso mayoritario, pero no lo suficiente para lograr la aprobación de reformas constitucionales, lo que obligó a los actores políticos a solventar diferencias y generar acuerdos para sacar adelante la agenda del presidente Enrique Peña Nieto.

Si bien se aprobaron reformas estructurales de gran calado y de las que no se tenían registro en la historia moderna de México (entre ellas la fiscal, energética, educativa, hacendaria, financiera, político-electoral, comunicaciones, entre otras), su implementación fracasó, y el gobierno del presidente Peña Nieto estuvo caracterizado por grandes escándalos de corrupción e impunidad que terminó generando hartazgo entre la ciudadanía.

Aunado a lo anterior, el partido identificado con la centroderecha apostó por una alianza con un sector de la izquierda que generó confusión y un vacío ideológico. Con una división interna y un candidato que fue atacado desde la estructura del Estado, no fue posible generar una alternativa de cambio y ser una propuesta atractiva ante el electorado.

Este contexto allanó el camino y generó condiciones para el arribo de una izquierda siempre combativa y competitiva. Su candidato histórico Andrés Manuel López Obrador, a través de un discurso populista y atractivo, pero con alternativas de solución poco viables para los grandes problemas de México, abrió una ventana de oportunidad que aglutinó el hartazgo de la sociedad y logró un triunfo con una mayoría sin precedentes en la anhelada democracia en México.

Esta breve reseña de los últimos años permite fijar un antes y un después en la historia política reciente de México. El arribo del

actual gobierno da la oportunidad de realizar análisis prospectivos sobre lo que manera en que se desarrollará la relación entre el Ejecutivo con todos los sectores de la sociedad.

A lo largo de la historia del México contemporáneo hemos sido testigos de procesos que han generado desarrollo y estabilidad económica, aprendizajes en el que la tolerancia y el respeto entre los distintos actores políticos, económicos y sociales han sido cruciales para el buen entendimiento.

Pero también hemos sido testigos de abusos por parte de la clase gobernante que generaron un hartazgo de la sociedad al no sentirse plenamente representada y que decidió con su voto dar la oportunidad a una opción política competitiva que nunca había gobernado.

A menos de un mes de iniciado el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador y de su llamada “Cuarta Transformación”, se dejan entrever aspectos de un sistema político arcaico que logró estabilidad social a través del control de los factores reales de poder y de un presidencialismo con poderes metaconstitucionales en el que se aniquiló el debate público, se presentaron actos de represión en contra de las oposiciones y de las minorías, y en el que se utilizaron todos los instrumentos del Estado en beneficio de la clase gobernante, hecho que resulta contradictorio ante un discurso de campaña democrático y de respeto del Estado de derecho.

Este tipo de características parecen ser copia y fuente de inspiración de lo que sucede en otros países, particularmente de América Latina por las similitudes territoriales, económicas y culturales; en donde a través de una fachada democrática se esconde un discurso autoritario que hasta el momento pareciera estar vinculado a una dictadura de ocurrencias.

Es por ello por lo que la importancia de este texto radica en mostrar con ejemplos claros algunos planteamientos con los que el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador pretende mantener la gobernabilidad del país, los cuales no parecen tener un talante democrático.

No olvidemos que la propia historia ha demostrado que acciones de gobierno que atentan contra las libertades cívicas conllevan grandes fracasos y regresiones autoritarias que son de lamentarse, criticadas en su momento por la clase política que ahora gobierna y que fue víctima de los propios abusos gubernamentales.

II. Objetivos de la investigación

1. Intentar comprender el comportamiento y las acciones del gobierno actual en términos de gobernabilidad.
2. Explicar las características de los sistemas presidenciales y parlamentarios a fin de contextualizar el sistema político mexicano, para entender el momento actual en el que se encuentra nuestro país.
3. Buscar demostrar que algunas de las propuestas hasta ahora anunciadas por el Presidente de la República conllevan características arcaicas y antidemocráticas que, si bien lograron gobernabilidad en su momento, fueron desastrosas para la ciudadanía por el sometimiento de la sociedad ante el Estado.
4. Señalar que la participación ciudadana de la que tanto se ha hecho difusión para legitimar acciones de gobierno, puede no ser más que un disfraz, una burla hacia la sociedad y una falta de seriedad, porque a través de la ciudadanía se pretenden justificar decisiones que competen únicamente al Ejecutivo, lo que deja entrever un deslinde de responsabilidades en caso de que las políticas anunciadas no funcionen correctamente.

Se entiende por gobernabilidad, un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental de carácter democrático, a través de acuerdos políticos, consensos sociales y desempeños gubernamentales

III. Planteamiento y delimitación del problema

La falta de cumplimiento de promesas refleja el sentir de una ciudadanía que no se siente plenamente representada y saca a relucir un problema digno de consideración: la dicotomía entre la clase gobernante y la sociedad civil.

En una democracia consolidada esta brecha no debiera existir y los representantes populares tendrían que mantener informados y responder necesariamente a los intereses de sus votantes.

Al respecto, vale la pena mencionar el trabajo de Gaetano Mosca y Vilfredo Pareto. Esa clase a la que Mosca dedicó gran parte de su obra es *la minoría política* que en cualquier tipo de sociedad, estructura y época controla realmente el poder en beneficio propio –aunque no exclusivo–.

La existencia de esa minoría presupone su contraparte: una mayoría gobernada y obediente, con poca o ninguna capacidad de defender sus legítimos intereses (Mosca 1984, pp. 106 - 131). Desde esa perspectiva, la concepción del proceso político y social gira en torno a dos clases, y cualquier forma de gobierno –incluido el democrático– resulta no ser más que una fachada más o menos elaborada tras la que siempre se oculta una oligarquía.

Para Mosca la dinámica de la historia se explica no tanto por la lucha entre la minoría dirigente y la mayoría dirigida, sino por el

conflicto entre la tendencia de los elementos dominantes a monopolizar el poder y transmitirlo a sus herederos y la tendencia a la dislocación de los viejos arreglos por la constante emergencia de nuevas fuentes de riqueza, de formas económicas, de conocimiento o, incluso de religiones. En este campo, Pareto fue más específico: la decadencia de las viejas élites alienta el surgimiento de nuevos elementos que finalmente las desplazan en un proceso que se conoce como la circulación de las élites (Pareto 1980, pp. 241 - 332).

La falta de vinculación ciudadana alentó el triunfo legal y legítimo de un líder social que ha luchado por alcanzar el poder desde hace casi dos décadas. No obstante, el inicio de gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador comienza a dar muestras de las características propias de regímenes autoritarios y de buscar la gobernabilidad utilizando poderes metaconstitucionales, como los que en algún momento transitó nuestro país y de los que no tenemos buenas experiencias.

Esta situación sin duda ha comenzado a prender las alertas de empresarios, académicos, periodistas, políticos y hasta sus propios votantes, que de no revertirse podrían generar una crisis de gobernabilidad en México y una regresión de los logros democráticos alcanzados.

Mucho se ha especulado sobre la definición del término gobernabilidad y sobre las acepciones del mismo concepto (v.g.

gobernanza, gobernación), pero no se ha encontrado una sola descripción que englobe todas las acepciones que el término implica.

Por ello en la presente investigación se presenta un análisis de lo que distintos estudiosos de la ciencia política del Estado han realizado, para intentar obtener una definición del concepto de gobernabilidad. Posteriormente se explican las características propias de los sistemas presidenciales y parlamentarios con el propósito de intentar demostrar que entre más controles se tengan resulta más complicado lograr la gobernabilidad, lo que sin lugar a duda representa un gran reto para cualquier Estado democrático.

Se parte de la premisa de que si bien es más fácil lograr gobernabilidad en los regímenes no democráticos porque se cuenta con el control de todos los elementos que conforman el sistema, el talante de un verdadero estadista radica en llevar a cabo un buen ejercicio de gobierno con la participación de todos los sectores de la sociedad.

IV. Marco teórico y conceptual de referencia

Definiciones sobre el concepto de gobernabilidad

Los primeros análisis sobre la gobernabilidad se presentan con las corrientes filosóficas del *iusnaturalismo* y las teorías del contrato social. Por ejemplo, para Thomas Hobbes si se otorga la soberanía al Leviatán es a cambio de que asegure nuestra existencia, en contraposición a su llamado *estado de naturaleza* (Hobbes 1966, pp. 161 y 162). John Locke diría que el Estado debe dirimir mediante el derecho las controversias entre los particulares; debe asegurar los bienes, la integridad física de la persona y de sus posesiones; por tanto, el fin del gobierno es conseguir la paz, la seguridad y el bien de la población, para ello el Estado debe gobernar mediante leyes fijas y establecidas, así como

establecer jueces rectos e imparciales y utilizar la fuerza para ejecutar las leyes y no para sostener decisiones arbitrarias (Locke 1976).

Juan Bodino la define en el sentido de que el gobierno debe actuar con base en valores morales de razón, justicia y orden, encontrando su fin último y su justificación en la realización de éstos (Bodino 1997). En este sentido se contrapone a Nicolás Maquiavelo, quien en el siglo XV estableció la separación entre acción política y moral a través de la razón de Estado. El actuar gubernamental tenía la premisa de la propia supervivencia y de lograr un equilibrio entre eficacia y eficiencia (Maquiavelo 1996).

En el siglo XIX Max Weber no habló directamente sobre el tema; sin embargo, se puede vincular con los dos supuestos principales de su teoría: el concepto de Estado y el de racionalidad burocrática. La gobernabilidad hacia el interior de un Estado, que utiliza la coerción de manera legítima, dentro de un determinado territorio y con un aparato burocrático racional, queda implícitamente garantizada (Weber 1991).

Retomando a la filosofía política contemporánea, Norberto Bobbio toma en cuenta la capacidad de una forma de gobierno para asegurar la estabilidad del poder. A este aspecto de eficacia le suma la credibilidad de la ciudadanía, es decir, afirma que en la medida en que un gobierno sea eficaz la legitimidad ante la población también lo será (Bobbio 1993).

Gianfranco Pasquino también retoma esta forma de concebir la gobernabilidad, toda vez que considera que la disminución de confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones de gobierno y la falta de credibilidad en los gobernantes provocan automáticamente una disminución de las capacidades de estos últimos para afrontar los problemas (Pasquino 1988).

Entre las definiciones básicas de gobernabilidad se encuentran la que sugiere Xavier

Arbós y Salvador Giner: la gobernabilidad es la “cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo” (Arbos-Giner 1993).

O bien la de Manuel Alcántara, quien conceptualiza a la gobernabilidad como “la situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a éste. Por el contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad y capacidad gubernamental” (Alcántara 1995).

Otros autores han destacado un elemento teleológico del Estado para asegurar la gobernabilidad. “Jellinek lo señala como la unidad de asociación; Smend lo entiende como una tendencia comunitaria y una voluntad de trabajar en común; Heller lo hace consistir en la coordinación de las actividades de los individuos hacia metas comunes, este hecho convierte al Estado en una unidad de acción. Otros autores hacen consistir el elemento teleológico en la realización del bien común: Sánchez Agesta en la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana; González Uribe en el bien público temporal; Dabin en la realización de aquellos fines determinados de acuerdo con sus condiciones históricas” (Fernández 1982). Así, en toda actividad del Estado su fin último será el de cooperar a la evolución progresiva, en primer lugar, de sus miembros, no sólo actuales sino futuros, y además colaborar a la evolución de la especie.

Estas definiciones procedimentales de la gobernabilidad están estrechamente relacionadas con una forma de gobierno, que es la democracia, pero adquieren mayor relevancia en procesos de cambio político.

Mientras los regímenes autoritarios o totalitarios cuentan con mayor control de la gobernabilidad puesto que las variables se encuentran plenamente controladas y no existe espacio para la negociación o acuerdos.

En la democracia, al existir mayor libertad en el sistema político, la gobernabilidad puede complicarse debido a diversas cuestiones, por lo que con el propósito de asegurar un grado de gobierno aceptable, el Estado debe entre otras cosas contar estabilidad, la cual se logra en la medida en que un gobierno tenga autoridad; que el régimen político se apegue a las reglas; que la comunidad política asuma su papel como ciudadano y que se encuentren legítimamente representados; que la clase política cumpla con los compromisos logrados a través de la negociación; que se cuente con una situación económica favorable, entre otros factores.

Bajo este tenor, surgen preocupaciones que autores como Alfred Stepan y Juan Linz (Stepan-Linz 1996) señalan como los problemas de gobernabilidad democrática en un proceso de cambio político. Dada la experiencia de estos procesos en América Latina, la consolidación de las instituciones democráticas se puede poner en riesgo bajo la ingobernabilidad, derivada de que actores políticos pierden cotos de poder, las controversias que suscita la correlación de fuerzas entre mayorías y minorías, los espacios de poder de las corporaciones o estamentos de la sociedad y la acción de los cacicazgos locales.

De este modo, el manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad o desatención para responder a elementales necesidades sociales, las tensiones institucionales en el interior de los poderes de la democracia, la irrupción de la violencia (ya sea social y desorganizada, con base en estructurados movimientos rebeldes o animada por los poderes invisibles del crimen organizado), y la erosión de la legitimidad democrática, debida

*La gobernabilidad del nuevo gobierno a través
de la satisfacción de necesidades debe llevarse a cabo
planeando e implementando una agenda estratégica y no con improvisaciones
que podrían generar un retroceso en el desarrollo económico
y político de México*

a episodios reiterados y manifiestos de corrupción política y enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales, son factores típicos que han provocado situaciones de ingobernabilidad en los países latinoamericanos durante los últimos años.

De la misma manera, postular la democracia sin considerar la gobernabilidad puede derivar en situaciones de inestabilidad política. Por estas razones, es pertinente la reflexión simultánea en torno a la gobernabilidad democrática y a la democracia gobernable.

En una democracia consolidada se cuentan con un número considerable de recursos institucionales para prevenir y, en su caso, enfrentar los problemas de gobernabilidad. El federalismo, la separación de poderes, el sistema de partidos, la correlación entre mayorías y minorías, elecciones periódicas, las posibilidades de alternancia y las múltiples formas de participación ciudadana hacen de la democracia el espacio institucional idóneo para dirimir pacíficamente la confrontación de programas y proyectos políticos. Se trata, entonces, de que gobernabilidad y democracia influyan provechosamente para propiciar gobiernos democráticos, a la vez que legítimos, eficientes y responsables.

Un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno

nacional e internacional, económico, social y político.

Con base en las consideraciones anteriores se puede presentar una definición ideal de gobernabilidad, capaz de integrar los conceptos a los que se hizo referencia. De acuerdo con esto, se entiende por gobernabilidad, un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental de carácter democrático, a través de acuerdos políticos, consensos sociales y desempeños gubernamentales.

Esta definición, aun en su brevedad, permite articular los principios de eficacia, eficiencia, legitimidad y estabilidad presentes en los distintos análisis del tema de la gobernabilidad y la relación provechosa entre ésta y la democracia. Asimismo, permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de la relación entre el sistema político democrático y la sociedad, evitando cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad.

Así, en la administración pública de México, el orden político de la nación debe transformarse en un esquema de gobernabilidad democrática. Con ello se alude a dos niveles fundamentales de la política: los procesos democráticos para la conformación de gobiernos legítimos y el ejercicio gubernamental eficaz con vocación de servicio ciudadano.

Legitimidad entendida como “la creencia de que, a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas sean mejores que otras que pudieran haber sido establecidas, y que por tanto pueden exigir obediencia” (Linz 1987); y eficacia concebida como “la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político que son percibidas más como satisfactorias que como insatisfactorias por los ciudadanos conscientes” (Linz 1987, p. 46).

No obstante, esta interacción entre eficacia y legitimidad se encuentra en función de diversos factores, como puede ser el interés general, la democracia representativa, y la participación en cuanto a supuestos ideológicos, organizativos y funcionales.

Dentro de la definición se pueden incluir las siguientes categorías que permiten medir el grado o capacidad de gobierno de un Estado:

- *Déficit de gobernabilidad*: designa un desequilibrio entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Estos desequilibrios o anomalías pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana, etc.).
- *Crisis de gobernabilidad*: describe una situación de proliferación de anomalías, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.
- *Ingovernabilidad*: es un concepto límite que designa la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por

ambos lados, a los miembros de una comunidad política (Camou 1997).

Se entiende así que la gobernabilidad se presenta cuando existe calidad en el desempeño gubernamental considerando las siguientes dimensiones: la capacidad de adoptar oportunamente las decisiones y desafíos que exigen una respuesta gubernamental; la efectividad de esas decisiones (obligación y acatamiento), su aceptación social (conformidad congruencia y armonía con intereses y anhelos de los diferentes grupos); la eficiencia de esas decisiones, y la coherencia de esas decisiones (ausencia de efectos contradictorios) (Flifish 1991, pp 113-114).

Presidencialismo y parlamentarismo

Habiendo abordado conceptos básicos de gobernabilidad, se procederá por analizar figuras como el presidencialismo y el parlamentarismo.

Juan Linz cuestiona que las diferencias entre regímenes parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales no han llamado la atención de la ciencia política, lo cual se debe en parte a que “la mayoría de las democracias estables de Europa y la *Commonwealth* han sido regímenes parlamentarios, y sólo unos pocos semipresidenciales o semiparlamentarios, mientras que la mayoría de los países con constituciones presidenciales han sido democracias inestables o regímenes autoritarios” (Linz 1999).

Parlamentarismo

En el parlamentarismo la única institución democrática y legítima es el Parlamento, y el gobierno deriva su autoridad de la confianza de este, ya sea por mayoría o por tolerancia hacia gobiernos de minorías. Los primeros ministros no reciben su poder de una identificación de los votantes ni pueden apelar directamente al pueblo contra los parlamentarios que

lo apoyan o contra su mismo partido, por lo que tienen poderes y funciones limitadas. El parlamentarismo “es un régimen en el cual el gobierno está dividido en dos elementos, uno de los cuales (el gabinete o gobierno, en el más estricto sentido de la palabra) es políticamente responsable ante el Parlamento y tiene el derecho de disolverlo” (Duverger 1992, p. 140).

En relación con este régimen, Manuel Jiménez Parga apunta que existen tres tipos de parlamentarismo: dualista, monista y régimen de gabinete. El primero se caracteriza por otorgar al jefe de Estado poderes políticos importantes; los ministros deben contar con la confianza del jefe de Estado y del Parlamento; las funciones se reparten de acuerdo con un principio de equilibrio político. En cuanto al monista, las funciones políticas más importantes se le asignan a las cámaras y al gabinete, por lo que el jefe de Estado queda simplemente como una magistratura moral y el gobierno es una emancipación del Parlamento.

El régimen de gabinete si bien se identifica con el parlamentarismo monista, su diferencia radica en que el gabinete es una representación de la mayoría de las cámaras, por lo que se da un entendimiento entre mayoría parlamentaria y gabinete (Jiménez de Parga 1990, pp. 135-136).

Así, mientras el primer tipo de parlamentarismo otorga grandes facultades al jefe de Estado, logrando un equilibrio de poderes entre las cámaras, en los dos restantes el Parlamento es quien concentra mayor poder, con la diferencia que en el régimen de gabinete responde a los intereses de quien ostenta la mayoría en las cámaras. Lo que se pretende afirmar con esto es que en este tipo de forma de gobierno las funciones del Estado se depositan en órganos diferentes, pero están en estrecha colaboración: el Legislativo y el Ejecutivo realizan la labor más dinámica, mientras que el Poder Judicial permanece

ajeno al quehacer político inmediato y limita su actuación a dirimir los conflictos y a aplicar e interpretar las normas.

En relación con los partidos políticos, el líder del partido mayoritario ocupa la posición de primer ministro, con la aprobación del jefe de Estado. En un sistema bipartidista, no pueden existir dudas sobre quién posee la mayoría en la cámara, en cambio, en uno pluripartidista la lucha es más cerrada, en virtud de existir mayor competencia entre las fuerzas políticas; a la vez, en este último es importante negociar y compartir el poder con la finalidad de obtener apoyo para imponer a un primer ministro o tolerancia para un gobierno minoritario.

Cuando el primer ministro pierde el control de su partido o pierde gobernabilidad, la continuidad en el cargo podría generar crisis política. Para evitar esto, el partido busca un reemplazo, se forma una nueva coalición o el apoyo de los partidos que sostienen al gobierno se le retira. Ante ello, el Parlamento debe nombrar un nuevo ministro, para lo cual se realizan elecciones que con frecuencia no resuelven el problema, pero ayudan a minimizarlo. Es decir, la eficiencia del primer mandatario y la eficacia de las políticas públicas se miden día a día, por lo que la permanencia en el cargo depende en buena parte de la actuación positiva que tenga en su gestión.

Presidencialismo

El primer sistema presidencial existente tiene como antecedente la Constitución norteamericana de 1787, en la cual se configuró un nuevo tipo de relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo. Sin embargo, el sistema norteamericano a su vez, también se basó en otros sistemas, tales como el inglés, con la diferencia de que, en lugar de tener un jefe de Estado hereditario, se pensó en uno de elección popular con funciones limitadas en el tiempo. La Constitución de Nueva York de 1777 y la de Massachussets de 1780 configuraron

Ejecutivos independientes con rasgos principales que después estructuraron la presidencia norteamericana (Carpizo 1992, pp. 15-16).

Los sistemas presidenciales son aquellos en los que el pueblo elige directamente a un Ejecutivo, generalmente con control de la composición de su gabinete y de la administración por un tiempo determinado. El presidente es la cabeza del Estado y del Gobierno, y tanto el presidente como el Legislativo reclaman toda legitimidad democrática. “El sistema presidencial se caracteriza por el principio de separación de poderes en donde el presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y éstos no son responsables ante el parlamento” (Duverger 1992, p. 319).

Francisco Berlín afirma que “en sentido estricto y teórico del término, el presidencialismo se manifiesta donde el jefe del Poder Ejecutivo es la figura preponderante en el

régimen político, debido a que sus funciones y poderes constituyen el centro del poder. Es tal la centralización del Poder Ejecutivo, que éste dispone de una gran influencia en la elaboración de leyes y toma de decisiones de los congresos y, en muchos casos, en la designación de sus miembros y la de quienes deben presidir el órgano legislativo” (Berlín 1994, p. 113).

A través de estas concepciones se puede apreciar que mientras en el parlamentarismo el gabinete rinde cuentas directamente al Parlamento, en el presidencialismo esto no sucede, incluso el presidente puede nombrar libremente a sus colaboradores, protegerlos de la crítica y llevar a cabo actos por encima de sus facultades. Al proponerse crear un Ejecutivo estable y poderoso, las constituciones tienen temor a la personalización del poder a un monarca absoluto y, por tanto, introducen mecanismos para limitar ese poder.

Características de los sistemas parlamentarios y presidenciales

Parlamentarismo	Presidencialismo
El jefe de Estado tiene funciones de representación y protocolo (rey). El jefe de Gobierno lleva la administración y gobierno (primer ministro).	El presidente es el jefe de Estado y de Gobierno.
Existe colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.	El Ejecutivo y Legislativo son independientes entre sí.
El presidente es elegido por el Parlamento.	El presidente es elegido por el pueblo.
El gobierno tiene derecho a disolver el parlamento y pedir al Jefe de Estado convoque a nuevas elecciones cuando no se logran acuerdos.	El presidente no puede disolver el Congreso.
Los miembros del gabinete son también miembros del parlamento.	Ni el presidente ni sus secretarios pueden ser miembros del Congreso.
Gabinete integrado por jefes del partido mayoritario o jefes de los partidos que por coalición forman mayoría parlamentaria.	El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al que ostenta la mayoría en el Congreso.
El gabinete subsiste sólo con la mayoría parlamentaria.	El presidente nombra y remueve libremente a su gabinete.
La administración pública se encuentra supeditada al gabinete, el cual está bajo revisión del parlamento.	La administración pública es llevada a cabo por el gabinete, pero está bajo revisión del presidente.
Si el papel del primer ministro no es considerado aceptable, éste puede ser removido en cualquier momento.	El presidente es electo por un período de tiempo sin posibilidad de remoción.

Parlamentarismo	Presidencialismo
Los partidos políticos deben negociar a fin de obtener apoyo para un primer ministro o tolerancia para un gobierno minoritario.	El presidente en ocasiones responde a intereses particulares.
La continuidad en las políticas públicas se encuentra garantizada porque se miden día a día.	En ocasiones los programas gubernamentales no responden a los intereses del nuevo gobierno, por lo que los desechan.

Fuente:

- Paniagua Soto, Juan Luis. *Regímenes Políticos*, Salvat, Barcelona, 1981.
- Theo, Stemmen. *Sistemas Políticos Actuales*, Guadarrama, Madrid, 1967.
- Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, Siglo XXI Editores, Quinta edición, México, 1992.
- Linz, Juan (et. al). *Hacia una Democracia Moderna, Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo*, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1999.

Existe una deficiencia en la forma de los poderes en México. Esto queda patente en el caso del Poder Ejecutivo, por el hecho de que el Presidente de la República solamente tiene la obligación constitucional de rendir un informe a la Nación del estado que guarda la administración pública del país. Por su parte el Congreso puede desempeñar sus funciones plenamente, al no depender del presidente, y por ello puede darse el lujo de criticar, retar y hasta de manifestar públicamente sus diferencias con el Ejecutivo. Cuando esto se presenta, el resultado inevitable de la coexistencia de dos órganos independientes y legítimos es el “estacionamiento” –*deadlock*– la parálisis por la ausencia de mecanismos institucionalizados que mantengan a las legislaturas y los ejecutivos en consonancia o que resuelvan el conflicto a través de la disolución del parlamento o por el voto de censura (Casar 1996).

En el sistema presidencial existe un ganador único que muchas veces responde a intereses particulares, aumenta la tensión y la polarización, principalmente cuando se trata de ganadores con una mayoría minoritaria, por lo que los partidos políticos perdedores saben que tendrán que esperar un cierto período para volver a ejercer el poder. Bajo este contexto, una vez celebrado el proceso electoral lo importante es resarcir las fracturas de la campaña e incluso pensar en la

posibilidad de incorporar a la oposición dentro del gobierno, aunque esta decisión podría perjudicar al gobernante por las diferencias ideológicas.

Otra paradoja que puede enfrentar un presidente en una democracia es la conformación de un Congreso opositor y el gobernar como una opción política clara de partido. El primer caso puede dificultar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como el desahogo de la agenda legislativa, que en ocasiones pueden generar importantes crisis de gobernabilidad; en tanto que el gobernar de acuerdo con los principios del partido podría generar un retroceso hacia un régimen autoritario y a la vez crear una gran brecha entre las distintas ideologías que conforman a una sociedad. Aunado a estos aspectos, el presidente comúnmente gobierna en apoyo a la mayoría que lo eligió, ignorando a las minorías opositoras que, en cierta forma, se encuentran deslegitimadas, lo que les resta representación al momento de tomar decisiones.

A pesar de todo esto, una ventaja que presenta el presidencialismo es que el pueblo, y no los políticos, son los que eligen a la persona que los va a gobernar. En caso de que existan sólo dos fuerzas, se pueden dar coaliciones con partidos extremistas para acarrear su capital político. “Con un electorado de tendencias centralistas moderadas, es

poco posible que cualquiera que haga alianzas o tome posiciones extremistas gane la elección. En una elección de vuelta única, ninguno de los principales candidatos puede ignorar esas fuerzas con las que de otra manera no estaría dispuesto a colaborar. En una de dos vueltas, el uno puede apostar sus propias fuerzas y calcular cuánto pueden contribuir sus alianzas a una coalición ganadora” (Linz 1999, pp. 54-55).

En el presidencialismo el gobernante no puede ser removido, aunque haya perdido la legitimidad de sus correligionarios y ciudadanos, aún cuando exista ingobernabilidad. De tal manera que la única forma de derrocarlo es inconstitucional, o bien, mediante un golpe de Estado. En América Latina se han presentado casos recurrentes en los que se han removido presidentes por encima de la Constitución, tales como Alberto Fujimori y Hugo Chávez con su Congreso, Fernando Collor de Mello en Brasil (1992), Abdalá Bucaram en Ecuador (1997), Raúl Cubas en Paraguay (1999), Jamil Mahuad en Ecuador (2000), Carlos Mesa en Bolivia (2005), Manuel Zelaya en Honduras (2009), entre otros (Zovatto 2011).

En caso de renuncia bajo presión pueden existir protestas de los electores que le dieron el voto. En caso de incapacidad física del presidente, ésta se trata de ocultar hasta el final de su período (Owen 2011), –lo cual también sucede en el parlamentarismo– pero en caso de muerte, en algunos países se tiene contemplada la figura del vicepresidente, o bien, se puede integrar un gobierno provisional hasta convocar a nuevas elecciones.

Cuando el cargo de vicepresidente recae en el segundo lugar de la votación, puede existir el interés de éste de derrocar al presidente; además de que el electorado, cuando la elección se ganó por mayoría absoluta, puede inconformarse por representar intereses ajenos a los suyos.

Con respecto a la continuidad de las políticas, el sistema presidencial presenta un problema, ya que existen políticas a largo plazo que el mismo cambio de régimen impide su realización, por lo que con el fin de concluir los programas de gobierno muchas veces las políticas públicas que se elaboran se encuentran mal diseñadas.

Un ejemplo de lo anterior que resulta por demás evidente es la cancelación del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México que se construiría en Texcoco, en donde por una decisión unilateral del presidente de la República, respaldada por una consulta pública para intentar legitimar la medida se anuló una obra que llevaba un porcentaje significativo de avance, lo que con el paso del tiempo tendrá un costo económico mucho mayor que el que se hubiera concretado de terminarlo.

A este respecto vale la pena detenernos en la consulta pública, toda vez que si bien el referéndum y el plebiscito son figuras utilizadas en los sistemas democráticos que permiten tener participación ciudadana y vinculación con la sociedad, las consultas hechas hasta el momento por el presidente Andrés Manuel López Obrador preocupan. Esto dado que, en primer lugar, son realizadas particularmente en los lugares donde el partido político que lo eligió obtuvo mayores votos. Adicionalmente, están fuera de las normas establecidas para ello, debido a que son organizadas por sus propios simpatizantes. Esto genera muchas dudas respecto a las personas que han acudido a votar –de las cuales se ha documentado que lo hacen más de una ocasión– y del conteo de votos que carecen de certeza.

“El presidencialismo es más adecuado en las repúblicas federales, puesto que el presidente puede servir como un símbolo unificador y puede representar a la nación como totalidad de una manera que el Parlamento no puede” (Linz 1999, p. 70). Sin embargo, algunos estados como Alemania, Canadá,

Australia, Italia, Bélgica y España funcionan como países federales con un parlamento. Austria se encuentra dentro de esta categoría de semipresidencial o semiparlamentaria porque el presidente es elegido directamente. En algunos países latinoamericanos “sería dudoso decir que un sistema presidencial serviría a la integración nacional mejor que un sistema parlamentario” (Linz 1999, p. 71); sin embargo, no se toma en cuenta que para lograr esto es indispensable contar con una cultura política, un sistema de partidos maduro y mecanismos para lograr mayorías estables que permitan alcanzar acuerdos entre los poderes.

En México el sistema presidencial ha tenido características peculiares que pueden resumirse en la exitosa penetración por parte del Ejecutivo en las instituciones que fueron establecidas con el propósito de contrarrestar su poder.

A este respecto, María Amparo Casar señala que la abdicación que hizo el Congreso de sus funciones a favor del presidente se debe a que éste pudo intervenir en el papel representativo del Congreso de tal modo que logró que los legisladores actuaran como aliados permanentemente del Ejecutivo. A través del control de reparto de cargos y la continuidad de las carreras políticas, el Ejecutivo sentó las condiciones para que el Congreso renunciara a sus atribuciones. Además, interfirió en la competitividad del sistema a través del manejo –legal o ilegal– de las elecciones, estableciendo una estructura de incentivos que llevó a los representantes a servir al interés del Ejecutivo más que al de sus electores.

Respecto al alcance de la competencia del Poder Judicial, –administración de justicia y de guardián de la Constitución–, la autora citada considera que es limitado. La justicia ordinaria se encuentra restringida por las inmensas prerrogativas del ministerio público, que es parte del Poder Ejecutivo, y en la

constante ampliación de los poderes judiciales y jurisdiccionales del Ejecutivo a través de la creación de tribunales especializados.

Finalmente, en cuanto al Federalismo menciona que dos factores adicionales actuaron a favor de su debilitamiento y subordinación al Ejecutivo: la comprobable tendencia a la centralización por la vía normativa y a la concentración de recursos en manos de la Federación, dado que la mayor parte de los ingresos estatales tienen su origen en recursos federales.

En suma, las causas del sometimiento de las entidades federativas al gobierno del centro y al Ejecutivo pueden agruparse en aquellas de carácter político –normas que restringen la competencia e incentivos que establece la disciplina partidaria– las de carácter constitucional –normas que permiten a la Federación intervenir en los asuntos locales– y las de tipo económico –concentración y distribución de recursos–.

Al intervenir en las instituciones, la Presidencia estableció el camino para el absoluto predominio. A través de los poderes se estableció una estructura no competitiva de acceso y distribución de poder que anuló las posibilidades de un desarrollo institucional equilibrado y que permitió rebasar las limitaciones impuestas al Ejecutivo por la Constitución a través del Federalismo y la división de poderes.

V. Formulación de hipótesis

La gobernabilidad del nuevo gobierno a través de la satisfacción de necesidades debe llevarse a cabo planeando e implementando una agenda estratégica y no con improvisaciones que podrían generar un retroceso en el desarrollo económico y político de México, además de que generarían malestar social porque lejos de remediar la situación económica de los ciudadanos, ésta podría empeorar ante el incremento de las tasas de interés

y de inflación por la falta de confianza en los mercados económicos nacionales e internacionales.

La certidumbre es un factor indispensable para mantener paz social y el crecimiento económico, por ello la responsabilidad en la toma de decisiones de los gobernantes es fundamental para alcanzar dicho fin.

Solamente a través del respeto a la división de poderes y de la autonomía de las instituciones será posible mantener un México democrático y evitar la tentación de regresar a un sistema autoritario que logró gobernabilidad a costa de la libertad de expresión y del respeto a los derechos humanos.

El respeto al Estado de derecho es una premisa fundamental en una democracia para alcanzar la gobernabilidad en donde la sociedad en su conjunto pueda intervenir en la toma de decisiones con un carácter democrático.

VI. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

Se han delineado cuestiones relacionadas con los cambios por los que ha transitado México a lo largo de los últimos años, principalmente los generados durante el último tercio del siglo pasado, en donde la correlación de fuerzas entre los poderes Ejecutivo y Legislativo adquirió una dinámica peculiar y en donde el Gobierno federal dejó de intervenir en todos los procesos económicos, políticos y sociales.

Tuvimos un estado desarrollador que no podría ser más que dirigista frente a la atrasada economía nacional, pero que en los años setenta terminó en estancamiento económico y en funestas crisis fiscales que destruyeron capitales, patrimonios, activos y recursos humanos calificados.

Vivimos por décadas en el marco de un sistema político compacto, estructurado verticalmente, socialmente pacificador y estabilizador, pero que a fines de los años setenta

inició su decadencia, con represión de disidencias, estrangulación del pluralismo político y manipulación electoral.

Asistimos en los años ochenta a un intento público de renovación de la economía, centrada en la competitividad e innovación de los mercados, pero que abortó casi enseguida por la paradoja de que la libertad de los mercados era producto de la decisión discrecional del poder político y nuestras sorprendentes manías estatistas. El intento terminó además en otra funesta crisis fiscal que derrumbó la economía nacional entre 1994 y 1995.

Ante el desencanto de la ciudadanía y la misma presión por generar un cambio, en el año 2000 tuvimos por primera vez en la historia de México una alternancia pacífica que, si bien permitió implementar cambios, se vio opacada por una lucha en contra de fuerzas que buscaban desestabilizar al país y poner en jaque a la naciente democracia: narcotráfico, crimen organizado, pobreza y desigualdad social.

Hemos vivido una transición democrática cuyas elecciones han sido en mucho una selección adversa de dirigentes, pues buen número de los gobernantes elegidos han actuado en sentido contrario a las expectativas ciudadanas y han mostrado no poseer la inteligencia política para idear alianzas que hagan posible las reformas que la democracia requiere (Nacif 2010).

Transitamos por un gobierno que tuvo la oportunidad única de generar un cambio verdadero en México y al que se le brindaron las herramientas para hacerlo. A cambio de ellos tuvimos gobernantes incapaces para implementar políticas públicas, con serios cuestionamientos de ineficiencia, corrupción e impunidad.

Estamos comenzando la así llamada cuarta transformación, en la que su creador, cuenta con una legitimidad como no se había visto en las últimas décadas; con un gobierno legalmente constituido; con ánimos de sacar

adelante al país por medio de políticas nacionalistas; y con un control estatista de los procesos económicos. Sin embargo, también con rasgos preocupantes que animan una regresión autoritaria.

Ejemplos de ello, además de los que se han comentado de consultas públicas amañadas y cancelación de obras que atraerían inversiones a nuestro país, se encuentra la vulneración hacia la autonomía de las universidades. Vale la pena destacar que en la reforma a la Constitución recientemente enviada se suprime la autonomía de las universidades y en la propuesta presupuestal para el 2019 pretende disminuir los recursos presupuestales para las universidades públicas, a cambio de generar más universidades públicas en todo el país.

Este hecho resulta por demás preocupante por dos razones: en su momento como gobernante en la Ciudad de México el actual presidente creó una universidad de la ciudad que con al paso del tiempo resultó ser un fracaso rotundo por su nivel extremadamente bajo de calidad educativa. En esa lógica se inserta el anuncio de construir más de 100 universidades públicas en el país, lo que exhibe una tentación propia de los regímenes autoritarios, que es justamente la de tener una ideología propia de partido que se logra a través de instituciones educativas.

Otras prueba preocupante hacia la intentona de una regresión autoritaria y que sin duda es digna de un análisis posterior, es la fijación unilateral del salario de los servidores públicos, la falta de respeto al Estado de derecho, los amagos para desaparecer organismos autónomos que sirven como contrapesos en el ejercicio de poder, las tentaciones para crear una guardia nacional que en los hechos podría ser represora y vigilante rapaz del actuar ciudadano, y finalmente, las políticas que buscan acrecentar el hiperpresidencialismo, favoreciendo convenientemente a sus aliados.

VII. Conclusiones y nueva agenda de investigación

La historia de México puede definirse como un torbellino de movimientos radicales que han generado desarrollo y retrocesos en todos los aspectos de la vida pública.

Los gobiernos ubicados en la centroderecha llevaron a cabo cambios institucionales que fortalecieron el sistema democrático y generaron crecimiento económico por medio de una agenda liberal, pero también propiciaron desencanto ante abusos de la clase gobernante y el distanciamiento con la ciudadanía.

El actual gobierno cuenta con gran legitimidad de la población y con las herramientas institucionales para sacar adelante la agenda transformadora que ha prometido con una visión de izquierda, misma que si no se logra implementar con una visión estratégica se corre el riesgo de volverse trastornadora en vez de transformadora.

Pese a ello, resulta fundamental evitar caer en regresiones que puedan poner en riesgo el sistema democrático. El poder legislativo es la representación de la ciudadanía y expresión la pluralidad; la tolerancia, el debate y el respeto a la disidencia deben ser premisas básicas en su actuación. El Poder Judicial debe mantener su autonomía como garante del Estado de derecho y de las instituciones.

Las fuerzas opositoras juegan un rol de contrapeso hacia el gobierno y su permanencia es fundamental en un sistema democrático. La transparencia y rendición de cuentas son pilares de la democracia, por lo que las instituciones encargadas de fomentarla deben continuar. La libertad de expresión es premisa básica de la democracia, los medios de comunicación son generadores de opinión pública que permiten mantener a una sociedad informada. El federalismo es la base de la República, el primer contacto del ciudadano con una autoridad, por lo que el respeto a la soberanía de los estados es irrenunciable.

El gran reto de gobernar es hacerlo con instituciones fuertes y democráticas, por lo que cualquier transformación que se haga debe ser en aras de mejorarlas y no de disolverlas. **B**

VIII. Bibliografía

- Alcántara Saez Alcántara Saez, Manuel. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, FCE, México 1995.
- Arbós, Xavier y Salvador Giner. *La Gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993.
- Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*, FCE, México, 1994.
- Bobbio, Norberto. *Liberalismo y Democracia*. FCE, 1993.
- Bodino, Jean. *Los Seis Libros de la República*, Madrid, Tecnos, 1997.
- Camou, Antonio. "Gobernabilidad y Democracia", *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 6, IFE, México, 1997.
- Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, Siglo XXI Editores, Quinta edición, México, 1992.
- Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, Siglo XXII, Quinta Edición, México, 1992.
- Casar, María Amparo. *Las bases político-institucionales del poder presidencial*, Política y Gobierno, vol. III, México, 1996.
- Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Segunda Reimpresión, Barcelona, 1992.
- Fernández Ruiz, Jorge. *El Estado Empresario*, UNAM, México, 1982.
- Flifish, Ángel. "Gobernabilidad y democracia", *Revista Mexicana de Sociología*, año LII, num. 1, México, enero-marzo 1991.
- Hobbes, Tomás. *Leviatán*, Antología: del C. Leviatán. Estudio preliminar y selección de textos por Enrique Tierno Galván, Tecnos, Madrid, 1966.
- Jiménez de Parga, Manuel. *Los Regímenes Políticos Contemporáneos. Las Grandes Democracias con Tradición Democrática*, Tecnos, Sexta Edición, Madrid, 1990.
- Linz, Juan. *La Quiebra de las Democracias*, Alianza Universidad, Madrid, 1987.
- Linz, Juan (et. al.). *Hacia una Democracia Moderna, Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo*. Universidad Católica de Chile, Santiago, 1999.
- Linz, Juan (et. al.). *Hacia una Democracia Moderna, Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo*. Universidad Católica de Chile, Santiago, 1999.
- Linz, Juan (et. al.). *Hacia una Democracia Moderna, Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo*, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1999.
- Locke, John. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Aguilar, Madrid, 1976.
- Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*, Delma, México, 1996.
- Mosca, Gaetano. *La Clase Política*, FCE, México, 1984.
- Nacif, Benito. *El fin de la Presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido*, El Colegio de México, 2010.
- Owen D. *En el poder y en la enfermedad*, Siruela, Madrid, 2011.
- Paniagua Soto, Juan Luis. *Regímenes Políticos*, Salvat, Barcelona, 1981.
- Pareto, Vilfredo. *Forma y equilibrios sociales*, Alianza, Madrid, 1980.
- Pasquino, Gianfranco (et. al). *Diccionario de Política*, Siglo XXI, Madrid, 1988.
- Stepan, Alfred y Juan Linz, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Postcommunist Europe*, John Hopkins University Press, New Jersey, 1996
- Theo, Stemmen. *Sistemas Políticos Actuales*, Guadarrama, Madrid, 1967.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1991.
- Zovatto, D. *Democracia y Gobernabilidad en América Latina*, volumen 8, México, 2011.

El municipio en el acontecer político nacional

Reynaldo Delgadillo Moreno

I. Introducción

Cuando Gonzalez Luna enunció que el punto de partida para cambiar la política de México era el municipio, lo hizo probablemente teniendo en cuenta que es precisamente en este orden de gobierno donde la ciudadanía expresa de primer momento sus demandas, sus intereses y sus necesidades; lo hizo también porque tenía la certeza, como muchos otros ideólogos del humanismo político, que es la base de nuestro sistema Federal de gobierno.

Tal es la importancia del municipio que desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se ha dedicado todo un ordenal para definirlo. Si bien en un principio el texto del artículo 115 no definía las funciones y servicios públicos, este se ha ido ampliando con el pasar de las décadas.

Sin embargo, durante estos más de cien años desde la promulgación de la Carta Magna que actualmente nos rige, es evidente que siguen siendo necesarias diversas modificaciones a dicho cuerpo normativo y al accionar de la administración pública federal actual a fin de permitir un pleno desarrollo de los municipios.

Este artículo pretende reflejar aquellas acciones encabezadas por la actual

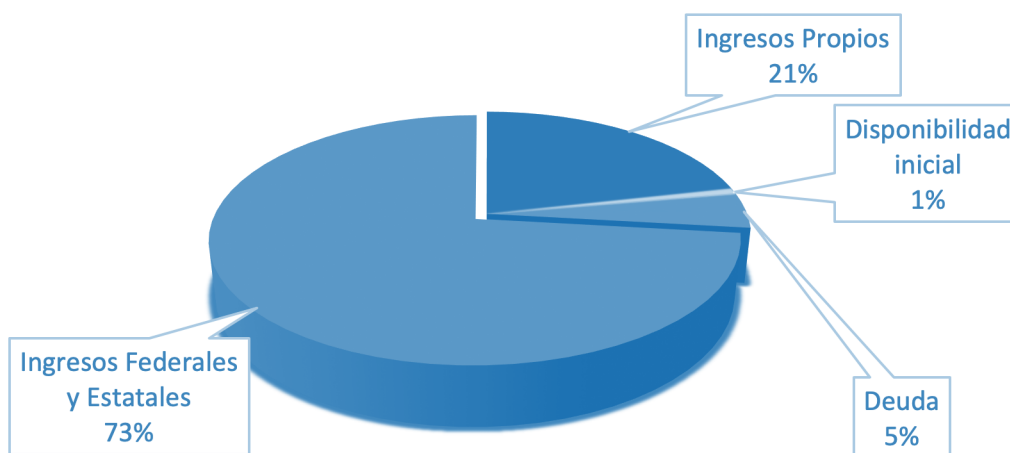
administración pública federal y que han resultado perjudiciales para los municipios y por ende para la ciudadanía.

II. El municipio ante la nueva administración federal

La administración federal actual se ha caracterizado por diversas acciones que resultan perjudiciales para los municipios y desde luego para su población. Cinco de ellas serán objeto del presente análisis; en primer lugar tenemos la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2019, con un freno al gasto federalizado no visto desde la crisis económica de 2009; en segundo lugar, se redujo el monto del Fortaseg; el monto del Fondo minero se destinó a un destino para fines distintos a los anteriormente usados; para el mando de la Guardia nacional ha sido designado un militar en retiro; asimismo, el subsecretario de ingresos ha puesto sobre la mesa la posibilidad de que impuesto predial sea recabado ahora por las entidades.

Recortes al gasto federalizado en el PEF 2019

El 70% de los recursos con lo que cuentan los gobiernos locales provienen de la federación a través de transferencias vía aportaciones y participaciones, para muestra el siguiente Gráfico.

Gráfico: Ingresos municipales

Fuente: (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2018).

A pesar de lo anterior, el Congreso de la Unión aprobó un Presupuesto de Egresos en el cual disminuyó el monto de los ramos 23, 28 y 33 por -30.49; 9.49 y 2.88 puntos porcentuales, tal y como se presenta en la siguiente Tabla.

Tabla. Gasto federalizado en el PEF 2019*

	PEF 2018	PPEF 2019	PEF 2019	Diferencia
Ramo 23	156,463,239,818	112,996,657,654	112,996,657,654	- 43,466,582,164
Ramo 28	811,931,615,172	914,496,748,694	919, 817, 447, 779	+ 107,885,832,627
Ramo 33	688,341,688,549	734,022,154,039	735, 758, 572, 815	+ 47,416, 884, 266
TOTAL	1,656,736,543,539	1,761,515,560,387	1,768,572,678,000	+ 111,836,134,729

Fuente: Elaboración propia con base en (Diario Oficial de la Federación, 2018) y (Diario Oficial de la Federación, 2019).

*Millones de pesos

Este recorte implica menos ingresos para los municipios, ya que el ramo 28, por ejemplo, cuyo nombre es participaciones a entidades federativas y municipios: “pretende generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio” (SHyCP, 2019). Entre algunos de sus fondos se encuentran el de fomento municipal que incentiva la recaudación de los gobiernos locales y la coordinación entre los municipios y el gobierno estatal para la administración del impuesto predial.

El ramo 33 por su parte se denomina aportaciones federales para entidades federativas y municipios y se refiere a recursos que la federación transfiere a las haciendas publicas de estos y “cuyo gasto esta está condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos que la Ley de Coordinación Fiscal dispone” (SHyCP, 2018).

Tabla. Ramo 33 recursos estatales y municipales*

Años	Estados	Estados	Municipios	Municipios	Total
	FAISE	PAFEF ¹	FAISM	FAFOMUN	Millones de Pesos
2010	5,016.0	23, 176. 5	36, 370. 5	42, 417. 9	106, 980. 9
2012	5,999.3	27, 719. 6	43, 499. 9	50, 732. 8	127, 951. 6
2014	7,019.8	32,054.2	50,893.0	58,666.1	146,633.3
2015	7,091.4	32,380.8	51,411.5	6,020.4	969,041.4
2016	7,444.9	33,995.1	53,974.6	62,218.4	157,633.0
2017	8,172.3	37,316.4	59,247.9	68,297.1	173,033.7
2018	8,899.7	40,638.1	64,521.7	74,376.4	188,435.9

Fuente: El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública., CONEVAL 2012. Diario Oficial de la Federación para los datos presupuestales del Ramo 33 de los años 2014 y 2015.
1A partir del 2014 es Fondo no Programa y se le denomina Fafef.

- *Recorte al Fortaseg*

Uno de los fondos que han contribuido a reducir la inseguridad en las demarcaciones locales es el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (Subsemun). Creado con el fin de brindar recursos a los gobiernos locales o bien a los estatales cuando estos asuman funciones de seguridad pública; dicho fondo se reestructuró en el 2016 convirtiéndose en el Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (Fortaseg).

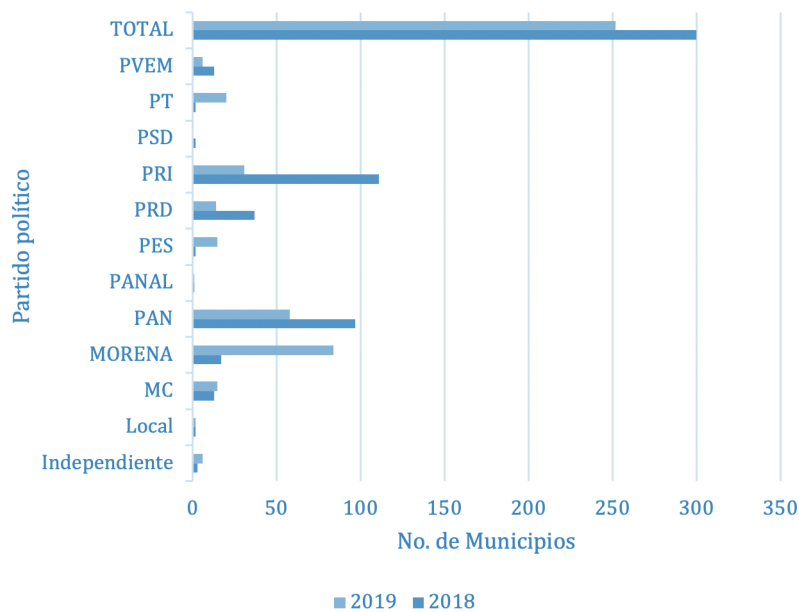
Tabla. Objetivos del Fortaseg

Aspectos de evaluación de control de confianza de los elementos operativos
Capacitación de los elementos de las policías locales
Recursos para la homologación policial
Mejora de condiciones laborales
Equipamiento
Construcción de infraestructura
Prevención del delito
Conformación de bases de datos de seguridad pública
Centros telefónicos de atención de llamadas de emergencia
Profesionalización
Certificación

Fuente: Elaboración propia con base en (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2019).

El Fortaseg ha servido como medio de financiamiento para diversos municipios del país, sin embargo, el Gobierno federal actual ha decidido que para el 2019 se recortará tanto el número de demarcaciones que lo recibieran como el monto total del mismo. Ello significa un retroceso en cuanto a los recursos disponibles para financiar la operación de los cuerpos de seguridad de los gobiernos locales. A continuación, un Gráfico en el cual se encuentra la disminución de este subsidio en los municipios de acuerdo con cada uno de los partidos políticos.

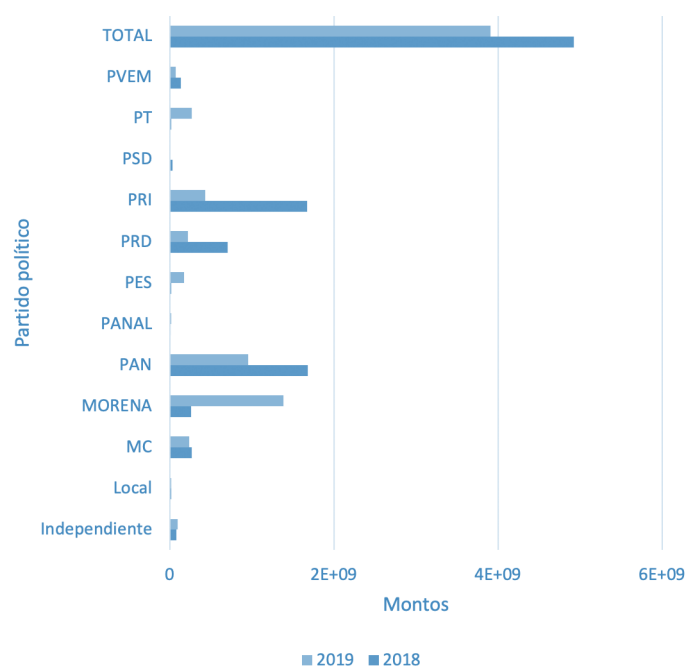
Gráfico: Comparativo entre el número de municipios que recibieron el Fortaseg



Fuente: Elaboración propia con base en (DOF, 2018) y (DOF, 2019).

Nótese como varios partidos políticos tuvieron una diferencia negativa en cuanto al número de demarcaciones, el partido que tuvo la mayor reducción fue el Revolucionario Institucional con 80 municipalidades menos, seguido del Partido Acción Nacional con 39 menos; en contraste con Morena que incrementó en 67 la cantidad de municipios que recibirán el Fortaseg 2019.

En cuanto al monto se refiere, el total del subsidio pasó de casi 5 mil millones de pesos en el 2018 a casi 4 mil millones durante este año. Los municipios humanistas vimos disminuidos los recursos que recibimos por más de 727 millones de pesos.

Gráfico. Montos del Fortaseg por partido político

Fuente: Elaboración propia con información de (DOF, 2018) y (DOF, 2019).

Contrario a lo anteriormente señalado, hay otros partidos como Morena, el PT o el PES que recibieron un incremento en el monto por 1 mil 121 millones, 248 millones y 152 millones de pesos respectivamente.

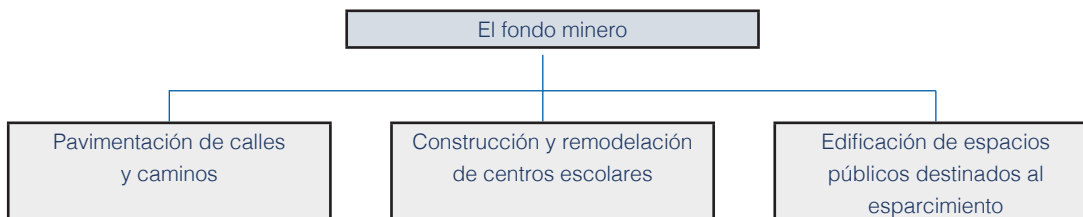
De la misma manera, la fórmula para la distribución del subsidio también presentó considerables cambios, este año, por ejemplo, se otorgó mayor peso porcentual a los criterios de capacidades institucionales y tamaño del problema, a diferencia de la fórmula utilizada el año pasado que daba su mayor peso al criterio poblacional, seguido del combate a la delincuencia e incidencia delictiva.

- *Modificación a las reglas de operación de algunos fondos como el minero*

El Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, conocido como Fondo minero también ha tenido modificaciones para el ejercicio fiscal de este año.

Ha cambiado su nombre por el de Fondo para el Desarrollo de Zonas de Producción Minera, su control ha pasado de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (Sedatu) a la Secretaría de Economía y el monto que era destinado para el mismo, ahora, de acuerdo con declaraciones del Presidente de la República será entregado por medio de programas de desarrollo social a los habitantes de las zonas de extracción de minerales.

Lo anterior significa que los municipios mineros dejen de recibir recursos que originalmente destinaban para diversas obras, tal y como se enuncia en el siguiente Gráfico.

Gráfico: Destino del fondo minero en los municipios

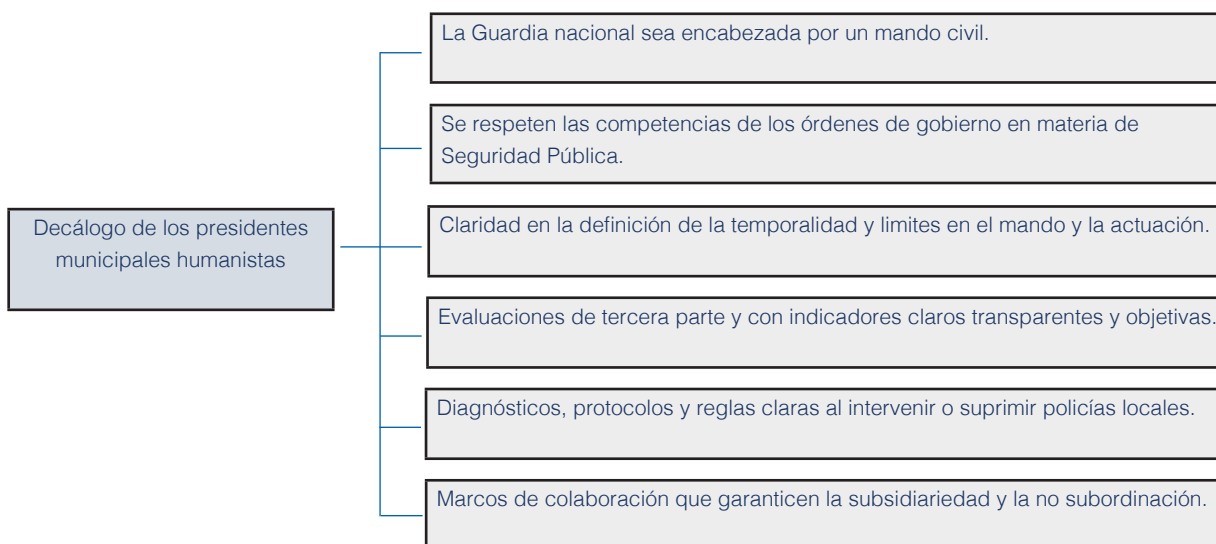
Fuente: Elaboración propia.

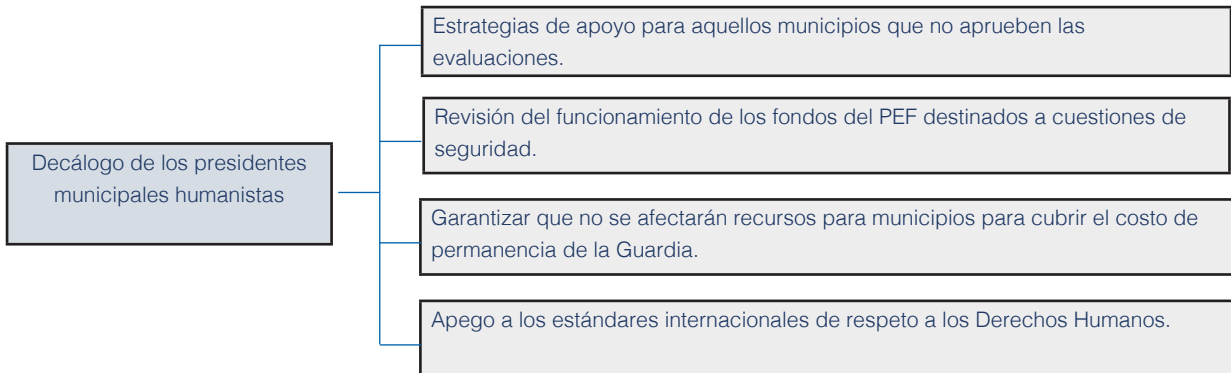
En conferencia matutina López Obrador anunció que “una de las formas que se está contemplando es que se entregue a través del programa de créditos sin intereses, las tandas para el bienestar, para que se pueda apoyar a la gente que tenga un pequeño negocio. Recordó que se trata de un primer préstamo de 6 mil pesos para apoyar a la población” (Flores, 2019).

- *El mando de la Guardia nacional*

Desde que surgió la propuesta para crear la Guardia nacional, los presidentes municipales humanistas del país, hemos expresado nuestra preocupación porque este organismo contara un mando de carácter civil, tal y como lo han recomendado diversas instancias como la Comisión Nacional de Derechos Humanos o la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU.

Participamos en las audiencias públicas sobre la Guardia nacional que tuvieron lugar en la Cámara de Diputados y dimos a conocer un decálogo con los puntos que consideramos más importantes en relación con el tema. Mismos que podemos resumir en el siguiente apartado.





Fuente: Elaboración propia.

Reconocemos que en el decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019 se haya considerado, luego del consenso entre la diversidad de fuerzas partidistas en el Congreso, la aprobación de este organismo de seguridad con un carácter civil.

Sin embargo, a pesar de esta consideración, el 11 de abril del 2019, el Presidente de la República nombró como comandante de la Guardia nacional al general en proceso de retiro Luis Rodríguez Bucio; además declaró: “se necesita a una persona que tenga experiencia, disciplina, rectitud, honestidad y profesionalismo, valores que el Ejército encumbra” (Ávila Anaya, 2018).

Para quienes encabezamos a los municipios nos preocupa que el Gobierno federal haga caso de los planteamientos que hemos señalado, reiteramos nuestra postura para que se definan mecanismos de coordinación entre las policías municipales y los elementos de la Guardia y pedimos que en la formulación de las leyes secundarias se tomen en cuenta los puntos que expresamos en nuestro decálogo.

- *Posible ajuste al cobro del impuesto predial*

El 08 de abril de 2019 durante el segundo foro de legisladores en materia hacendaria, el subsecretario de ingresos, Arturo Herrera Gutiérrez, planteó la posibilidad de que los estados se encarguen del cobro del impuesto predial y el regreso del pago de la tenencia vehicular.

A los presidentes municipales humanistas nos preocupa que se anuncie la posibilidad de plantear medidas como ésta ya que con ello se disminuyen las facultades de los municipios en materia tributaria y se atenta contra su libertad hacendaria, sobre todo, si se trata de cambiar al orden de gobierno encargado de recaudar el impuesto predial, mismo que ha significado en muchos casos una de sus mayores fuentes de ingresos.

Contrario a esta posibilidad, reiteramos también nuestra solicitud a los legisladores para que impulsen las reformas legales necesarias que permitan el fortalecimiento de la hacienda pública de los municipios, tales como la eliminación de las exenciones en el cobro del impuesto predial a los inmuebles de la federación y los estados, misma que de ser aprobada permitiría a las demarcaciones recaudar un aproximado de 9 mil millones de pesos al año, y ello derive en mayores recursos para la generación de proyectos de infraestructura y desarrollo social.

III. El rol del municipio dentro del sistema federal de gobierno

Una vez enunciado lo anterior, es claro que una de las formas por medio de las cuales los más de 2 mil 400 municipios nos podemos hacer notar ante las medidas encabezadas por la Federación, que han irrumpido el principio de subsidiariedad que debe coexistir entre el orden de gobierno federal y el local, es la unión de todos en una misma voz que posicione sus intereses y ello evite además, a toda costa, que los recursos que hemos venido recibiendo disminuyan tanto en el monto, como en el número de demarcaciones beneficiadas.

Hay que tener presente que el municipio es el primero de los tres órdenes de gobierno y es aquí donde la ciudadanía expresa sus demandas, además el gobierno municipal tiene el primer contacto con la población, conoce con mayor precisión su contexto y forma parte de ella.

- *Trabajo conjunto entre la Federación y los municipios.*

La lógica del federalismo está basada en la coordinación, congruencia, solidaridad y subsidiariedad entre el trabajo que realiza la Federación y los municipios; uno de los principios fundamentales garantes de este es el dialogo continuo entre el orden de Gobierno federal y el local, de manera que el trato cercano entre uno y otro, le permita al segundo posicionar en la agenda nacional sus problemas y darles solución.

Tabla. Elementos garantes del federalismo



Fuente: Elaboración propia.

Restarles recursos a los municipios es ir en sentido contrario al desarrollo nacional, por el contrario, una de nuestras propuestas elementales en torno al tema es la conformación de mesas de trabajo entre las dependencias de la Federación y los gobiernos locales, de las cuales derive la atención directa de los asuntos que competen a los municipios.

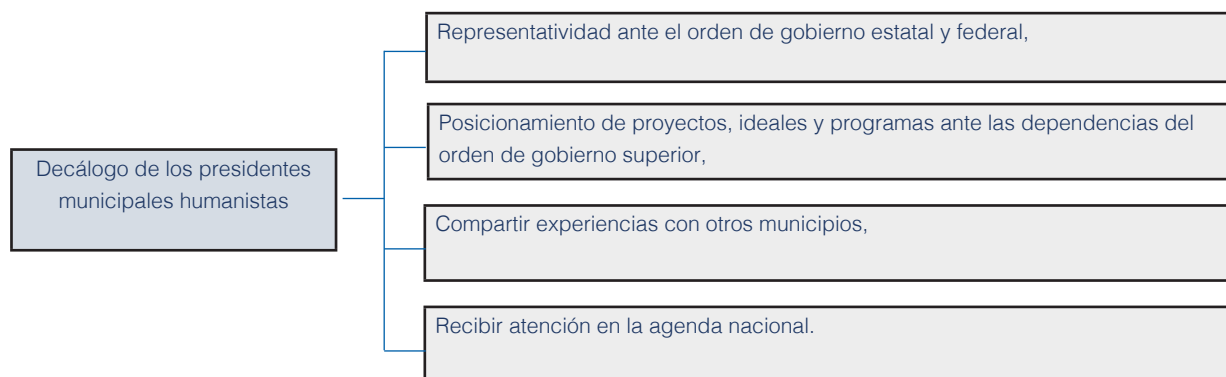
Por las razones antes expresadas, los presidentes municipales humanistas consideramos que hay diversos medios por los cuales es posible conjuntar nuestros trabajos y expresarlos unísonos para conseguir la atención que se requiere de la Federación, entre ellos se encuentra el del asociacionismo que analizaremos a continuación.

- *Asociacionismo municipal*

Es imperativo que los municipios del país nos unamos en una misma voz que se escuche en los principales espacios de participación del país donde se debatan los temas clave que definan el proceder nacional.

El asociacionismo es una manera mediante la cual los municipios se agrupan y, en voz de sus autoridades emiten posicionamientos respecto a alguna temática de coyuntura nacional o de algún fenómeno que pretenda perjudicar sus intereses y por ende el de su población.

Diagrama. Ventajas del asociacionismo municipal



Fuente: Elaboración propia.

En México existen algunas asociaciones de municipios, cada una de las cuales agrupa a los presidentes municipales y alcaldes del país de acuerdo con su procedencia partidaria. Para el caso de los munícipes humanistas, la Asociación Nacional de Alcaldes surge en el 2004 con el objetivo de impulsar a los municipios del Partido Acción Nacional y proyectar los principios de doctrina de éste, enfocados a los gobiernos locales; compartir intereses a favor de la autonomía, el fortalecimiento y el desarrollo municipal.

A lo largo de estos quince años desde su fundación, la ANAC tiene como uno de sus cometidos principales impulsar acciones conjuntas entre los municipios del país y posicionarlas en espacios del ámbito estatal y federal, por medio de diversos servicios.

Tabla. Actividades y funciones de la ANAC

	Brindar asesoría y apoyo subsidiario a los ayuntamientos, presidentes municipales, asociados y afiliados.
	Difundir información para fortalecer la capacitación continua de servidores públicos.
	Apoyar y fortalecer las funciones, gestiones y proyectos de los municipios.
	Impulsar el fortalecimiento institucional de los municipios mediante convenios de colaboración.
	Promover reformas legislativas municipales con apoyo de sus organismos de enlace.

Fuente: Elaboración propia.

En la ANAC además estamos enfocados en posicionar a nuestros asociados no solo a nivel nacional sino internacional, somos socios fundadores de la *American Conference of Mayors* y de la Federación Latinoamérica de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA), así como de la Conferencia Nacional de Municipios de México.

- *Impulso a la CONAMM*

Como se mencionó en el apartado anterior, los municipios mexicanos están unidos en diversas asociaciones de acuerdo con la filiación política de sus presidentes municipales, con el objetivo de impulsar acciones de manera grupal; en otros países del mundo, existe una sola agrupación que cuenta además con recursos económicos, materiales y humanos propios para ejecutar sus diligencias y cumplir con sus objetivos.

Para el caso de nuestro país, la Conferencia Nacional de Municipios de México, cuyos orígenes datan del año 2000 surge con el objetivo de atender las problemáticas del desarrollo municipal, su fundación se da como consecuencia de un esfuerzo conjunto entre diversas agrupaciones de municipios surgidas desde los años noventa.

Tabla. Asociaciones afiliadas a la CONAMM

Partido	Asociación
Partido Acción Nacional	Asociación Nacional de Alcaldes, ANAC
Partido Revolucionario Institucional	Federación Nacional de Municipios de México, FENAMM
Partido de la Revolución Democrática, Partido Movimiento Ciudadano y otros partidos de izquierda	Asociación de Autoridades Locales de México, AALMAC

Fuente: Elaboración propia.

El proceso de conformación de la CONAMM se dio en varias etapas; la primera de ellas podemos situarla en la Declaración de Río de Janeiro, Brasil en mayo de 2001, evento que reunió a diversas autoridades locales en el Congreso Mundial de Alcaldes y del cual se desprende la idea inicial de unificar los trabajos de las asociaciones locales partidarias enfocadas en el tema del municipalismo mexicano.

Posteriormente tuvieron lugar diversas reuniones en las ciudades de Acapulco, Villahermosa y Hermosillo con el objetivo de impulsar la creación de una organización municipalista de representación nacional.

Así en septiembre de 2007 en Cancún, Quintana Roo, y teniendo como testigo de honor al Presidente del Organismo Mundial de Alcaldes (CGLU), se firma el acuerdo entre la AMMAC, la AALMAC y la FENAMM para la creación de la CONAMM.

La ratificación legal del organismo se da en agosto de 2009 con la protocolización de su acta constitutiva en la notaría pública 229 del entonces Distrito Federal. Para el 2012 y en el marco del "Foro desde lo Local", convocado por el Instituto Nacional para el Federalismo, las asociaciones fundadoras se comprometieron públicamente a seguir impulsando los trabajos necesarios para la consolidación de una agenda municipalista.

Esta agenda hoy en día, cuenta con diversos puntos prioritarios divididos en varios rubros: propuestas en materia normativa, hacendaria, de servicios públicos, de asociacionismo,

política, administrativa; todos, producto de varios años de trabajo y que tienen como objetivo incrementar los recursos y medios legales que los municipios requieren para su desarrollo.

En materia hacendaria, por ejemplo, contrario a las acciones encabezadas por la Federación que han restado recursos monetarios a los municipios, nosotros proponemos:

- Crear un ramo municipalista en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que concentre los recursos de ramos, fondos, subsidios y programas federales disponibles para municipios, que garantice recursos para cada una de sus competencias y asegure la entrega sin intermediarios de los mismos.
- Promover la revisión de las fórmulas de distribución de los ramos 28 y 33 que garantice se cumplan los criterios resarcitorios y compensatorios para los que fueron creados.
- Aumentar de manera gradual el 30% del fondo general de participaciones con la compatibilidad del 20% los estados y 10% los municipios e incrementando el 1% de manera anual, hasta llegar a 10%.
- Asegurar el pago de derecho por uso de la vía pública, a fin de frenar la afectación a las haciendas municipales derivada de la evasión del pago.
- De las propuestas de esta agenda, la CONAMM a lo largo de estos últimos años, y con el impulso de los legisladores de diversos partidos, ha avanzado en la consecución de 4 puntos.

Tabla. Avances de la CONAMM en materia legislativa

Materia Legislativa			
Reelección de autoridades municipales	Fondo especial para municipios (FAIP)	Modificación de la fórmula de distribución del Ramo 33	Tenemos espacios de representación en CONAVI, SEDESOL y funcionarios fiscales de la SHCP

Fuente: Elaboración propia.

Es de esta manera como el asociacionismo municipal ha significado un trampolín para posicionar el papel del municipio en los asuntos nacionales. Por otro lado, debemos reconocer que son diversas las acciones que aún se necesitan para un pleno desarrollo de este, la CONAMM por ejemplo, requiere de autonomía técnica y gestión. Para que esto suceda, es elemental que se reforme el artículo 115 constitucional y se le otorgue personalidad jurídica y patrimonio propio de modo que atienda con mucha más efectividad a sus agremiados.

La base de lo que aquí se propone esta cimentada en el dialogo y trabajo coordinado y conjunto entre la Federación, los estados y los municipios; para que ello se lleve a la práctica, se requiere de la voluntad de todos y de tener como elemento garante de buenos resultados al accionar subsidiario de la Federación hacia los gobiernos locales.

Para el caso de nuestro país, la Conferencia Nacional de Municipios de México, cuyos orígenes datan del año 2000 surge con el objetivo de atender las problemáticas del desarrollo municipal, su fundación se da como consecuencia de un esfuerzo conjunto entre diversas agrupaciones de municipios surgidas desde los años noventa

IV. Conclusiones

Sin duda que son diversos los fenómenos que se han presentado desde el inicio de la administración pública federal en turno y que han terminado por perjudicar los intereses de los gobiernos locales e indirectamente de la población de nuestro país.

Los presidentes municipales del país debemos hacer frente a los mismos, agrupándonos en una sola voz, exhortando al Gobierno federal a que tome en cuenta los posicionamientos que hemos venido expresando a lo largo de estos meses y que buscan el desarrollo de la institución municipal.

Para el caso del fondo minero, por ejemplo, solicitamos que se modifiquen las reglas de operación de este, a fin de que se utilice para la generación de beneficios para todos los habitantes de los municipios de las regiones mineras y no solo para unos cuantos.

En este sentido, tengamos presente que el papel de la autoridad es otorgar a la ciudadanía los servicios que requiere, observando el principio de redistribución equitativa del ingreso y bajo la lógica del bien común. Si lo que se pretende al otorgar los recursos del fondo minero directamente a la población es combatir supuestos desvíos de recursos, lo conducente y adecuado sería auditar los recursos del mismo, antes de tomar medidas como las del Gobierno federal en turno y que terminan por perjudicar a la totalidad de la ciudadanía.

Para el caso del Fortaseg, reiteramos nuestra insistencia en que el monto total del mismo para los siguientes ejercicios fiscales incremente, así como que incremente también el número de demarcaciones que lo reciben. Este es un subsidio que ha permitido mejorar las condiciones de seguridad de las demarcaciones beneficiadas y por ello es imperativo que se reestructure también la fórmula de su distribución.

Solicitamos a los legisladores que hagan caso de los puntos que mencionamos en nuestro decálogo para la Guardia nacional, durante los debates parlamentarios entorno a la creación de las leyes secundarias de este órgano de seguridad.

De la misma manera, expresamos nuestro descontento porque se plantee la posibilidad de que el impuesto predial sea captado por los gobiernos estatales, lo consideramos una acción en detrimento de los municipios ya que atenta contra los ingresos de estos y ello impide el desarrollo de sus comunidades.

Reiteramos nuestra postura de diálogo continuo e incesante y por un trabajo coordinado con todas las dependencias de las administración pública federal, a fin de conformar una agenda común de trabajo en pro de las demarcaciones.

Estos y otros posicionamientos los hemos dado a conocer en diversos espacios con el objetivo de conseguir atención de la Federación. Como asociación, por ejemplo, hemos

participado en las audiencias públicas para la creación de la Guardia nacional, recientemente también tuvimos una reunión con la Secretaría de Gobernación para presentarle los puntos prioritarios de la agenda municipalista y recurrentemente emitimos boletines con nuestro parecer sobre los fenómenos de carácter nacional que tienen incidencia en el proceder del gobierno local.

Todo esto ha sido posible gracias al asociacionismo, que, estamos convencidos es un elemento garante de la representatividad de los municipios a nivel nacional e internacional.

La lucha de los municipios debe ser imperante para que el fortalecimiento de nuestro país, hagamos nuestras las palabras que una vez dijo Manuel J. Clouthier, “sólo esta derrotado aquel que ha dejado de luchar”, hoy nos toca no cesar, ni dejar de insistir en aquello que creemos conviene para el fortalecimiento de los municipios del país y el fortalecimiento de México. **B**

Bibliografía

- Diario Oficial de la Federación. (2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2018*. Recuperado el 05 de Abril de 2019, de https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Decretos-PEF/Decreto_PEF_2018.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (2019). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2019*. Recuperado el 09 de Abril de 2019, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2019_281218.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (2018). *Programa de Fortalecimiento para la Seguridad*. Recuperado el 05 de Abril de 2019, de FORTASEG 2018: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg-2018?state=published>
- Diario Oficial de la Federación. (2019). Programa el Fortalecimiento en Seguridad, FORTASEG. Recuperado el 05 de Abril de 2019, de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5550497&fecha=15/02/2019
- Flores, E. (3 de Abril de 2019). “AMLO dice que revisará qué fue de los fondos para rescatar Río Sonora, contaminado por Grupo México”. Obtenido de Sin Embargo: <https://www.sinembargo.mx/03-04-2019/3560372>
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2018). *Índice de Información Presupuestación Municipal*. Recuperado el 21 de Marzo de 2018, de https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/03/IIPMPresentaci%C3%B3n_21-03-2018.pdf
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (14 de Enero de 2019). *Programa de Fortalecimiento para la Seguridad*. Recuperado el 29 de Enero de 2018, de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg>
- SHyCP. (2018). Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, Estructura Programática. Recuperado el 05 de Abril de 2019, de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/docs/33/r33_ep.pdf
- SHyCP. (2019). Presupuesto de Egresos de la Federación, Estrategia Programática. Recuperado el 10 de Abril de 2019, de Participaciones a Entidades Federativas y Municipios: https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2019/docs/28/r28_ep.pdf

La educación como un instrumento eficaz para la protección del medio ambiente

Eva Anahí López Medina

La sustentabilidad del ambiente y su debida protección, si bien es cierto, no es un asunto que el gobierno pueda asegurar y controlar por sí mismo, es fundamental la participación activa de la sociedad en dicha tarea, de manera informada y responsable. Para ello, es necesario expandir los mecanismos de educación que permitan un conocimiento preciso de los diversos tópicos en materia de impacto ambiental con que cuenta la sociedad. La generación de conocimiento ambiental científico y técnico debería constituirse como puntos de atención prioritaria para la sustentabilidad en el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones. Para lograr dichos objetivos, deberán de llevarse a cabo importantes esfuerzos de

coordinación entre los distintos órdenes de gobierno y la sociedad, así como emprender iniciativas de carácter transversal para impulsar el logro de sinergias entre programas y proyectos, y así dar resultados significativos como nación.

Si bien, dicho pensamiento podría pensarse utópico, ya que en determinadas ocasiones muchas políticas relacionadas con el medio ambiente se han visto obstaculizadas por factores diversos; por señalar alguno, es común que las y los ciudadanos no estén familiarizados con los problemas ambientales y no tengan claro cómo participar desde sus comunidades para contribuir a la protección del medio ambiente. Esto se traduce en que por su parte el Estado tiene como principal

compromiso el de reforzar y dotar a sus gobernados con una educación y capacitación de calidad en temas enfocados en la sustentabilidad y protección ambiental. Este reto, implica necesariamente la creación de una cultura ambiental a través de la educación, la capacitación y la creación de valores ambientales. Aunado a un proceso de desarrollo tecnológico sustentable, para con ello, la sociedad participe comprometidamente en la salvaguarda de los ecosistemas y en el aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales, ya que solo en la medida en que los integrantes de una sociedad, comenzando por las niñas, niños y adolescentes, comprendan el círculo vicioso que se da entre la pobreza, el agotamiento de los recursos

naturales y el deterioro ambiental, será posible desarrollar mecanismos que permitan gradualmente mejorar el impacto ambiental.

Causales que originan un impacto negativo al medio ambiente

Antes de abordar las diversas problemáticas que genera no cuidar el medio ambiente, es importante entender qué es el mismo, por lo que se tiene que es un sistema formado por elementos naturales y artificiales que están interrelacionados y que son modificados por la acción humana. Se trata del entorno que condiciona la forma de vida de la sociedad y que incluye valores naturales, sociales y culturales que existen en un lugar y momento determinado. Por otro lado, por citar una definición legal de lo que es el ambiente, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su numeral 3 lo define como: “el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinado”.¹ En general, nuestro planeta constituye un conjunto medioambiental equilibrado, todos los elementos se encuentran

relacionados entre sí, cualquier alteración natural e incluso artificial, es rápidamente subsanada por la naturaleza, pero con la actividad del ser humano y las diversas acciones que desarrollamos día a día, sobreponiendo en primer lugar nuestros intereses así como nuestras comodidades se opta por dañar al ambiente que por generar y propagar la conservación de ese equilibrio, ha conseguido iniciar un proceso de degradación ambiental que de seguir así, nos puede llevar a una catástrofe.

Estas alteraciones al ecosistema se han derivado del avance que como sociedad hemos llevado a lo largo de los años, porque cabe mencionar que el deterioro del mismo no se ha originado actualmente, si no que ha sido un cúmulo de actividades que han originado que poco a poco se haya venido degradando nuestra naturaleza. Es así, que el hombre al formar parte del conjunto del medio ambiente, su actividad cotidiana produce grandes cambios, siendo estos el descubrimiento de la agricultura y la ganadería, el incremento de obtener alimentos, los diversos avances científicos y tecnológicos que aumentan la capacidad de supervivencia del ser humano, el crecimiento en materia de desarrollo urbano, la industrialización, entre otros, han sido la

principal amenaza para la supervivencia humana, que atenta con la destrucción del planeta tierra.

Ante tal situación es así que el medio ambiente se encuentra en peligro por diversas amenazas que ponen en peligro no solo a los ecosistemas, sino a todos los seres humanos que habitamos en este planeta. Es importante que conozcamos las diversas causas o problemáticas que originan un impacto ambiental negativo a causa de la modificación de la acción del hombre o de la misma naturaleza, destacando primordialmente las siguientes: a) Cambio climático, que de acuerdo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre El Cambio Climático, se entiende como: “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables”,² esto originado por el incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, derivado de las actividades humanas.

Este problema ambiental causa diversos impactos a considerarse sobre la naturaleza y los seres

¹ México: Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 1988, artículo 3.

² Internacional: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre El Cambio Climático, 2002, artículo 1, numeral 2.

humanos; por otro lado, el más popular y conocido es la contaminación ambiental la cual provoca impactos negativos en los ecosistemas, así como la generación de diversas enfermedades, alteraciones y la reducción de la esperanza de vida en millones de personas en todo el mundo.

Los agentes contaminantes son muy diversos y cada vez causan más problemas de salud, incluso antes de nacer. Particularmente, tenemos la contaminación del agua dulce y de los mares provocada por la actividad industrial, las ciudades y la contaminación del aire procedente de la industria y los automóviles.

La generación de gases de efecto invernadero representa un peligro de calentamiento global que podría cambiar el clima a nivel mundial, atrayendo con ello diversas consecuencias en la calidad de vida de los humanos; también se encuentra la destrucción de los bosques, o deforestación, la agricultura insostenible o la explotación maderera intensiva son sus principales causas. Asimismo, esta la degradación del suelo que deriva de las actividades humanas las cuales provocan fenómenos graves en el suelo, no es más que el cambio en la salud del suelo resultando en una disminución de la capacidad del ecosistema para producir bienes o prestar servicios para los

humanos. Los suelos degradados contienen un estado de salud que no pueden proporcionar los bienes y servicios normales del suelo en cuestión en su ecosistema. También se encuentra el consumo cada vez más elevado de energía a nivel mundial y la continuidad de los combustibles fósiles que generan diversos impactos ambientales y resultan preocupantes para el desarrollo humano de las próximas décadas.

El uso de energías renovables y el aumento de la eficiencia energética son algunas de las soluciones para combatir este problema.

Las energías renovables no son más que fuentes de energía limpia, inagotable y crecientemente competitiva, se diferencian de los combustibles fósiles principalmente en su diversidad, abundancia y potencial de aprovechamiento en cualquier parte del planeta, pero sobre todo en que no producen gases de efecto invernadero –causantes del cambio climático– ni emisiones contaminantes.

En nuestro país, cada vez se suman más personas que implementan tanto en sus empresas como en sus hogares el uso de herramientas tecnológicas que generan energías renovables que son óptimas y 100% amigables con el medio ambiente como lo son: los paneles o calentadores solares, los cuales

resultan un mecanismo útil y que a mediano o largo plazo representan un ahorro considerable en la economía de las personas en México. El desarrollo de las energías limpias es imprescindible para combatir el cambio climático y limitar sus efectos más devastadores.

Por su parte, la escasez de agua y, el acceso a ella en mínimas condiciones de calidad son cada vez más preocupantes.³ La escasez de agua es un fenómeno tanto natural como inducido por la intervención humana. A pesar de que hay suficiente reserva de agua dulce para satisfacer las necesidades de la población mundial, su distribución no es equitativa y en algunos casos es desperdiciada, contaminada o afectada por una gestión inapropiada, produciendo efectos perjudiciales para diversos sectores de la población, principalmente para aquellos que no cuentan con servicios básicos.

La escasez de agua puede empeorar a causa del cambio climático y fenómenos como la acelerada urbanización y el incremento en la intensidad de las actividades agrícolas, afectan la disponibilidad de los recursos de

³ UNESCO, United Nations Educational Scientific and Cultural Organization "Agua para todos, Agua para la vida. Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo.", Francia, Primera Publicación, 2003.

agua dulce. El deterioro de la calidad del agua la vuelve no apta para el consumo humano, disminuyendo su abundancia y provocando efectos nocivos en la salud de quienes la consuman en esas condiciones.

Y no menos importante, siendo el más popular por todas las personas, la acumulación de los residuos sólidos, ya que al usar los recursos de forma irresponsable y arrojar basura en el medio ambiente contribuyen a la degradación de nuestro entorno. Esta degradación afecta a la salud de las personas, la economía, la producción de alimentos, el turismo, la flora y la fauna. Nuestra calidad de vida mejorará únicamente si cuidamos del medio ambiente que compartimos, utilizando los recursos sabiamente y evitando desperdiciarlos de forma innecesaria.

Una vez conocidas las causas que generan el deterioro ambiental así como sus consecuencias, es necesario sumar a las mismas el poco interés que todavía se tiene entre la sociedad sobre los efectos que genera el mal uso de los diversos recursos con los que contamos, así como la inobservancia de a lo que estamos obligados como ciudadanos a cumplir para poder generar resultados favorables que nos permita contar con una calidad de vida adecuada en donde nos podamos

desarrollar, así como educar a las futuras generaciones sobre las responsabilidades que conlleva el no proteger nuestro entorno, así como dotarlos de acciones y herramientas que permitan ir mitigando el impacto ambiental.

Derecho comparado en materia de protección del medio ambiente en América Latina

Como principios rectores constitucionales en materia ambiental en América Latina tradicional establecen derechos y obligaciones por parte del Estado y los ciudadanos. Por cuanto ve a los derechos y obligaciones que le compete al Estado no es más que una serie de preceptos constitucionales que prescriben el dominio público y propiedad del Estado sobre el ambiente y los recursos naturales que se encuentren en su territorio.

Por otro lado, sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos es primordial la protección conferida dentro de algunas Constituciones de países de América Latina como derecho de todas y todos a un ambiente ecológicamente balanceado en donde las políticas públicas se centren en garantizar el pleno ejercicio de dicha prerrogativa a toda su población.

No obstante lo anterior, las y los ciudadanos también cuentan con responsabilidades

y obligaciones consistentes en proteger y velar conscientemente el debido cuidado y conservación de su entorno con el principal propósito de alcanzar una vida más sana, ya que de no hacerlo se aplicaran diversas sanciones previstas por las leyes especiales en la materia.

Sin embargo, las acciones ejercidas por el Estado –de la mano con la sociedad civil– son preponderantes para la efectiva promoción del desarrollo sostenible, ya que al contribuir al desarrollo social, teniendo como objetivo la conservación de la naturaleza y protección del entorno, se obtendrá un impacto positivo en el ambiente, alargando así la subsistencia de nuestros recursos naturales.

Ahora bien, en México dentro del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo quinto establece: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.⁴ Por tal motivo, el derecho a un ambiente sano es un derecho humano. Claramente, el desarrollo de las

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2018, artículo 4.

personas está íntimamente vinculado con el medio ambiente que los rodea, es así que se le reconoce a las y los mexicanos, el derecho de nacer y crecer en un país comprometido con el medio ambiente.

Por su parte, Argentina prevé dentro de su Constitución que todos los habitantes gozaran del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; tanto el deber de preservarlo,⁵ esto último establece las obligaciones del Estado argentino, en cualquiera de los niveles de gobierno –federal, provincial y municipal– no solo en el tema de no dañar, sino de generar políticas públicas ambientales que permitan desarrollar ejercicios positivos de preservación para así evitar que otros destruyan el medio ambiente, y exigir a los particulares cada deber concreto en cada circunstancia que afecte el tema ambiental.

Por otro lado, Colombia reconoce que todas las personas tienen el derecho a gozar de un ambiente sano.⁶ Dicho país impulsa la participación de las y los

ciudadanos en las decisiones o acciones que puedan afectarlo, así como la obligación del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y el fomento de la educación ambiental. Este último punto es de vital importancia para crear conciencia sobre la importancia que conlleva la protección del medio ambiente a tempranas edades.

Otro país preocupado por el reconocimiento del derecho fundamental a un medio ambiente sano es Brasil, quien atribuye una gran importancia a los temas ambientales y ha participado activamente en los debates internacionales relacionados con el cambio climático; la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad; la gestión sostenible de los bosques y recursos hídricos; la lucha contra la desertificación; los mares y océanos; la conservación y gestión de los recursos de la Antártida, entre otros temas mediáticos.

Dentro de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada del 3 al 14 de junio de 1992 en Río de Janeiro, Brasil se llevó a cabo la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en donde como punto principal se abordó el reto de articular un modelo de desarrollo global que, con independencia de las

decisiones que cada uno de los Estados que ratificaron dicha declaración tomen respecto al tema, fueran capaces de establecer mecanismos comunes para asegurar conjuntamente con el desarrollo económico, el bienestar social y sobre todo ambiental de la humanidad a largo plazo.

Asimismo, dentro de la Constitución del país en comento, al igual que en el supremo marco legal de los países como Argentina y Colombia, y como ya quedó dicho en supra líneas, se ha reconocido de forma genérica el derecho humano al medio ambiente. Es menester comentar que en dicho Estado contempla dentro de su Constitución un capítulo exclusivo al medio ambiente, y es ahí donde se consagra en su numeral 225 que: “Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras”.⁷

Es ahí donde el gobierno, en conjunto con la ciudadanía se obliga de forma permanente a preservar y restaurar los procesos ecológicos, la diversidad e integridad del

⁵ Constitución Nacional de la República de Argentina, 1994, artículo 41.

⁶ Constitución Política de Colombia, 2016, artículo 79.

⁷ Constitución Política de la República de Brasil, 1988, artículo 225.

La educación ambiental para la sustentabilidad como enfoque transversal en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional, resulta transcendental se incluya dentro de los planes de estudios ya que influye positivamente en la formación de niñas y niños hoy en día

patrimonio, controlar la producción, la comercialización y el empleo de técnicas, métodos y sustancias que puedan poner en riesgo la calidad de vida de las personas, así como el deterioro del medio ambiente; y un punto de vital importancia para la protección del mismo, la debida promoción de la educación ambiental en todos los niveles de enseñanza, que con ello fomentara la conciencia pública sobre la importancia de la preservación del medio ambiente.

A todas luces podemos considerar que América Latina, hoy en día, representa la esperanza verde del mundo, sin embargo este tema debe de abordarse por las diversas naciones, ya que lamentablemente aún no se toma como tema prioritario dentro de sus agendas legislativas, siendo que el derecho internacional no puede quedarse paralizado; debe mostrar una reacción por las nuevas necesidades y retos que pese a la sociedad en general. Es así como surge en materia de

derechos humanos inevitablemente el tema ecológico, puesto que a pesar de las medidas legales e internacionales que actualmente ya se están tomando, en algunos países no pasan de quedarse en la mera formalidad del asunto, sin pasar a un ámbito más práctico, donde tanto gobiernos como sociedades actúen de manera conjuntan en la toma de conciencia de las acciones que se vienen realizando respecto del tema ambiental.

Obligaciones del Estado mexicano para la protección del medio ambiente

Una vez aterrizada la percepción sobre las implicaciones de la protección y del reconocimiento de dicho derecho humano en algunos países de Latinoamérica, ahora abordaremos las obligaciones que México tiene para garantizar a los habitantes de dicho país ese derecho fundamental.

Como ya se ha dicho, nuestra Carta Magna consagra en su artículo 4º el

derecho que goza toda persona de tener un medio ambiente sano para su vital desarrollo. Es así que aquí abordaremos nuestra máxima normatividad en materia ambiental, misma que fue publicada el 28 de enero de 1988 en el Diario Oficial de la Federación, denominada Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que como lo señala su artículo primero es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde además establece un catálogo de bases para establecer diversos puntos importantes a cubrir por el Estado, destacando particularmente: garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar; definir los principios de la

política ambiental y los instrumentos para su aplicación; la preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente; garantizar la participación corresponsable de las personas en forma individual o colectiva en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente y el ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental correspondiente a la Federación, los estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de nuestra Constitución federal.⁸

Bajo esta tesitura, el ordenamiento legal en cita establece una serie de principios que estrictamente deberán ser tomados en consideración para la elaboración y conducción de políticas públicas en materia ambiental, de los cuales me permitiré destacar dos que serán abordados más adelante como que las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico y la responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones. Estos dos principios son vitales para el desarrollo

no solo de políticas públicas, sino también para que con base en estos, se pueda tomar conciencia de lo que conlleva el cuidado y protección del medio ambiente, ya que indirectamente se habla o pudiera llegarse a interpretar una estrecha relación de participación activa tanto de las autoridades facultadas para el cumplimiento de lo mandado por el marco legal aplicable, así como la inclusión de la sociedad en realizar acciones dentro de sus comunidades que permitan fomentar el cuidado, amor e importancia de proteger nuestro planeta. Por cuanto ve al derecho al medio ambiente sano de las futuras generaciones, hace hincapié a que dicha prerrogativa es trascendente ya que va más allá de su tiempo.

Pero a todo esto, qué injerencia tienen las políticas públicas para la efectiva ejecución de lo que está obligado a cumplir el Estado, entendiéndose éste como cualquier orden de gobierno, para ello hay que establecer que se entiende por políticas públicas a aquellas acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas

y soluciones. En el mundo democrático liberal en el que nos desarrollamos, se pueden destacar dos cuestiones más sobresalientes sobre la política pública gubernamental centradas en su eficacia en la solución de problemas y en el grado de respuesta al control popular. Éstas se han convertido en una herramienta que incorpora no solo los intereses del Estado, sino también de la sociedad, mediante objetivos y acciones concretas para dar respuesta a problemas concretos.

En tales consideraciones, con la implementación de políticas públicas se tiene como principal objetivo mejorar la calidad de vida ambiental, como se establece dentro del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático,⁹ en donde a través del mismo, se ha movido a los gobiernos de diversos Estados a establecer leyes y políticas para cumplir sus compromisos, así como obligar a las diversas empresas a tener el medio ambiente siempre en consideración a la hora de tomar decisiones sobre sus inversiones y construcciones, asimismo, obligar a los diversos Estados a cumplir con cada una de las especificaciones ahí plasmadas

⁸ México: Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 1988, artículo 1.

⁹ Internacional: Protocolo Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 1988, artículo 2.

para poder así promover el desarrollo sostenible, aplicando y/o elaborando políticas y medidas de conformidad con sus circunstancias nacionales.

Y a todo esto, si bien es cierto que dentro de nuestro sistema jurídico, en nuestro país existe un amplio marco legal en cuanto a materia ambiental se trata, señalando en todo momento que su objetivo primordial es proteger, restaurar y mantener un equilibrio ecológico, así como el establecimiento de facultades de las instancias encargadas de aplicar todo tipo de sanciones y procedimientos administrativos en contra de quien resulte responsable de cualquier deterioro a nuestros recursos naturales, también lo es que, las figuras de derecho y política van en líneas paralelas que a todas luces parece que nunca podrán entrelazarse para poder cumplir con el fin específico que es brindar un medio ambiente sano, lo cual se traduce en una mejor calidad de vida.

Por otro lado, nuestra Carta Magna en su artículo 26 A establece: "... La planeación será democrática y deliberativa, mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente

los programas de la Administración Pública Federal...";¹⁰ por lo que otro esquema de política pública obligatoria a nivel Federal, estatal y municipal es el denominado Plan Nacional, Estatal o Municipal de Desarrollo de acuerdo a la administración pública que corresponda, dicho documento sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República, representantes de los Poderes Ejecutivos de cada entidad, así como presidentes municipales a través de su gabinete de gobierno.

Es el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del plan de trabajo de los gobiernos, permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión, no es más que la interacción entre los gobernantes y los gobernados que es propia de todo Estado constitucional y democrático de derecho. Dichos planes de desarrollo se agrupan por ejes rectores, objetivos y estrategias a desarrollar por las diversas dependencias que integran la administración pública que deberán de seguir para dar cumplimiento a lo planificado.

Bajo esta tesitura, el Poder Ejecutivo Federal comenzó a abordar como uno de sus temas prioritarios la protección del medio ambiente,

estableciéndolo como uno de sus ejes rectores dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en donde se consideró centrar la transversalidad en la totalidad de las políticas públicas relacionadas en materia ambiental, dentro de dicho instrumento se propuso que el desarrollo humano sustentable sea la visión transformadora de México en el futuro, y al mismo tiempo, como derecho de las y los mexicanos de hoy donde sea que estos radiquen, garantizar las necesidades fundamentales como lo son la educación, salud, alimentación, vivienda y protección a sus derechos humanos,¹¹ siendo uno de ellos como ya quedo dicho el de podernos desarrollar en un medio ambiente sano y equilibrado.

Hoy en día vemos inmerso dentro de los planes de desarrollo de cada uno los órdenes de gobierno el contenido de objetivos encaminados a la sustentabilidad ambiental, la contaminación de agua, aire y suelo, medio ambiente y recursos naturales, agua, separación de residuos, entre otros.

A todo esto, es fundamental para poder operar este sistema de políticas públicas, mecanismos, acciones y sobre todo, poder aplicar correctamente lo preceptuado

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2018, artículo 26A.

¹¹ México, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, eje 4 "Sustentabilidad Ambiental", página 231.

por nuestra normatividad aplicable en materia ambiental, sensibilizar, actualizar y capacitar no solo a todos las y los servidores y funcionarios públicos en el desarrollo de capacidades para accionar todos los mecanismos previstos para la protección del ambiente sano, sino articularlos con la participación activa de sector privado y sobre todos las y los ciudadanos en general.

El medio ambiente sano no sólo implica un derecho que trae consigo la posibilidad de desarrollar una vida digna en la que todo el conjunto de derechos humanos estén plenamente garantizados; es una obligación que debemos cumplir por las generaciones presentes y futuras.

Cómo combatir la ignorancia de la protección del medio ambiente

Es importante identificar cuáles son los sujetos a quienes es importante difundir esta trascendental tarea del conocimiento a profundidad sobre las implicaciones, consecuencias y riesgos que conlleva el seguir viviendo con la falta de interés e inobservancia de los daños que le estamos ocasionando a nuestro planeta con nuestro actuar cotidiano. Como ya quedó dicho, aun con la existencia del marco legal que regula la protección del medio ambiente, así como las autoridades

que aplican dicha norma, la sociedad forma parte crucial en el desarrollo de acciones que generen conductas positivas en beneficio de nuestro planeta. Las diversas personas que conforman nuestra sociedad, como lo son las mujeres, hombres, adultos mayores, grupos minoritarios étnicos, personas con discapacidad, niñas, niños y adolescentes, en general toda la población tienen el derecho fundamental a un medio ambiente sano para su pleno desarrollo, así como a participar en crear un espacio equilibrado para vivir. Aunado a ello, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo¹² establece que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, es decir, los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población, poniendo la información a disposición de todos, sin embargo, en el presente artículo se abordará a un grupo en lo particular ya que, quienes pagan el precio más alto son precisamente aquellos que menos pueden protegerse a sí mismos siendo: niñas, niños y adolescentes del presente y del futuro.

Ahora bien, atendiendo a

lo establecido dentro de la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 3,¹³ prevé que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. Asimismo, el artículo 4, párrafo octavo constitucional¹⁴ establece que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio supone generar estrategias y políticas que trasciendan administraciones, articulen órdenes de gobierno, y homologuen objetivos, metas e indicadores enfocados en garantizar el ejercicio de sus derechos, por otro lado, puede entenderse como la prelación de los derechos a la integridad física y psíquica de cada una de las niñas y niños, persiguiendo la evolución y desa-

¹² Internacional: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), Año 1992, Principio 10.

¹³ Internacional: Convención sobre los Derechos del Niño, 1990, Artículo 3.

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2018, Artículo 4.

rollo de su personalidad en un ambiente sano y agradable, que apremie con fin primordial el bienestar integral de las niñas, niños y adolescentes.

Es así que anteriormente las niñas, niños y adolescentes eran concebidos como objetos de protección o incapaces, sin embargo, con el cambio de paradigma incorporado por la Convención de los Derechos del Niño en cita, se dio paso a que a dicho grupo sea reconocido como sujetos de derechos, superando el tradicional paternalismo nacional. Al ser ratificada dicha Convención, el 21 de septiembre de 1990 por el Estado mexicano, quedó obligado a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de cualquier otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en ella, a favor de niñas, niños y adolescentes en el México.

Por consecuencia, el 14 de diciembre de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que no es más que una plataforma mínima sobre los derechos de la infancia y adolescencia, fijando ésta como el primer paso hacia la conformación de una estructura institucional y cultural de respeto de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes. Dentro de dicho ordenamiento legal

en su dispositivo 13,¹⁵ concibe un catálogo de prerrogativas fundamentales a los que se hacen acreedores las niñas, niños y adolescentes, como lo es el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, derecho de prioridad; derecho a la identidad; derecho a vivir en familia, derecho a no ser discriminado, derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral, derecho a la educación, derecho de participación, entre otros, por lo que en este plano se abordará los concernientes al derecho a vivir en condiciones de bienestar y un sano desarrollo integral y el derecho a la educación. Por cuanto ve al primero, no es más que el derecho que tienen niñas, niños y adolescentes a vivir en un medio ambiente sano y sustentable, y en condiciones que permitan su desarrollo, bienestar, crecimiento saludable y armonioso, tanto físico como mental, material, espiritual, ético, cultural y social.¹⁶

En este mismo sentido, dentro de la política pública nacional “25 al 25 objetivos nacionales de derechos de niñas, niños y adolescentes” aprobada en la segunda sesión ordinaria del Sistema Nacional de Protección Integral

de Niñas, Niños y Adolescentes establece como uno de los objetivos el disfrute que tienen niñas, niños y adolescentes a una vida plena en condiciones dignas que garanticen su formación integral y que posibiliten el progreso de la personalidad, aptitudes, capacidad mental y física de este sector poblacional hasta el máximo de sus posibilidades a través de recursos, medios y aptitudes adecuados en el país para pleno ejercicio de derechos.¹⁷

Los derechos de niñas, niños y adolescentes hoy en día dirigen el enfoque de las políticas ambientales y de sostenibilidad hacia las relaciones desiguales de poder que prevalecen entre niños y adultos, entre países industrializados y países en desarrollo, entre ricos y pobres, sin embargo, desgraciadamente hoy en día este derecho fundamental de este grupo de la sociedad a un medio ambiente sano está siendo violado de manera masiva y constante, con motivo a la degradación del medio ambiente y la explotación de la naturaleza realizada por el hombre. Actualmente se cuenta con diversos indicadores que reflejan un alto porcentaje de niñas y niños que a pesar del avance de la tecnología y la creciente en muchas

¹⁵ México: Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 2018, artículo 13.

¹⁶ México: Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 2018, artículo 43.

¹⁷ México: 25 al 25 Objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 2016, página 9.

*Lo que se pretende
es que las niñas
y niños desarrollen
amor, cuidado
y protección por
el medio ambiente,
es fundamental
que lo conozcan
y que exista
una interacción
directa entre ambos*

otras ramas de la sociedad, no cuentan con acceso a agua potable, alimentos seguros, viven en condiciones medioambientales inaceptables y están continuamente expuestos a fuentes de contaminación que perjudican su salud.

Es por ello, que se debe reconocer que en numerosos rubros de la sociedad aún no existen las condiciones educativas e institucionales necesarias para poder afrontar los retos en materia de derechos humanos provocados por el daño ecológico. Por ello, la infancia y adolescencia como punto medular de nuestra colectividad y siendo sujetos de derechos, constituyen un eje central en la redirección de políticas públicas que

propaguen la cultura y el conocimiento sobre las implicaciones conlleva el seguir deteriorando nuestro planeta derivado de las diversas acciones que ejercemos en nuestro entorno día a día, y así obtener un instrumento eficaz para la protección del medio ambiente, siendo a todas las luces la educación.

En otro aspecto, también es considerado como derecho humano el que todas y todos recibamos educación, e invocando a nuestra Carta Magna establece que “El Estado –Federación, estados, Ciudad de México y Municipios–, impartirán educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”.¹⁸ Es así que las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a una educación de calidad que contribuya al conocimiento de sus propios derechos, basada en un enfoque de derechos humanos y

de igualdad sustantiva, que garantice el respeto a su dignidad humana; el desarrollo armónico de sus potencialidades y personalidad, además de que fortalezca el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.¹⁹

En este tenor, la educación constituye una herramienta fundamental para la adquisición y acrecentamiento del acervo cultural, a través de la cual contribuirá al desarrollo de toda persona y a la transformación efectiva de la sociedad, por lo tanto, la educación se convierte en un elemento determinante para la generación de conocimientos y la formación de niñas, niños y adolescentes con un sentido amplio de solidaridad, pertenencia y amor a nuestro planeta, en donde el Estado mediante sus instituciones académicas de carácter público y privadas deberán encaminarse a diversos fines que permitan tanto el desarrollo integral del individuo, como inculcar en los educandos conceptos y principios fundamentales de la ciencia ambiental, el desarrollo sustentable, la prevención del cambio climático, así como de la valoración de la protección y conservación del medio ambiente como elementos esenciales para el desenvolvimiento armónico e

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2018, artículo 3.

¹⁹ México: Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 2018, artículo 57.

integral de niñas, niños y adolescentes y la sociedad en general, es dejar de pensar que la temática de la protección del medio ambiente, de cuidar los pocos recursos naturales que aún quedan en México está de moda, sino detenerse y crear conciencia sobre las alteraciones que nuestro actuar cotidiano está generando en nuestro planeta y para muestra de ello se tiene los desastres naturales que se están dando en diversos puntos de nuestra zona geográfica, sino en todo el mundo, es detenerse y ponernos en acción en cómo vamos a ir mitigando poco a poco los efectos negativos que se están propagando día a día, que estrategias pensamos desarrollar como integrantes de una sociedad para poder dejar un medio ambiente equilibrado para nuestras niñas, niños y adolescentes, y no considerando a estos como las futuras generaciones, sino sentar precedentes en el presente para que sean fundamentales para su pleno y sano desarrollo.

La educación además de generar conocimiento, permite transmitir técnicas y estrategias para establecer mecanismos que logren asentar la prevención como un punto fundamental en estos tiempos, pues nos permite conocer el estado actual ambiental de nuestro planeta, así como

las acciones para poder revertirlos, ya que las personas, particularmente las niñas, niños y adolescentes, al contar con un nivel educativo específico les permitirá alcanzar un grado de conciencia en donde puedan reconocer las consecuencias que desencadenan cada una de sus acciones y que impactan directamente en nuestra Tierra.

Retomando los niveles educativos previstos en nuestro país, es menester establecer en donde encuadran las niñas, niños y adolescentes de acuerdo a su estado físico y cognitivo; por lo que para empezar, las niñas y niños se denominan así a los menores de doce años y adolescentes a aquellos de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad.²⁰ Así pues, niñas y niños de tres años a cinco años con once meses tienen el derecho de recibir por parte del Estado tres años de educación preescolar, entendiéndose éste como el primer nivel de la educación básica, con el propósito de que niñas y niños vivan experiencias que contribuyan a sus procesos de desarrollo y aprendizaje, y que paulatinamente desarrollen su afectividad, adquieran confianza para expresarse, desarrollen el gusto por la lectura, utilicen el razonamiento matemático,

Corresponde al Estado mexicano garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano y equilibrado a través de la educación, ya que mediante las instituciones académicas se juega un papel importante en dicho proceso

se interesen en la observación de fenómenos naturales, adquieran valores y principios indispensables para la convivencia, usen su imaginación, sean creativos, posean iniciativa para expresarse con lenguajes artísticos, y mejoren sus habilidades de coordinación, desplazamiento, entre otros.

En esta etapa las niñas y niños presentan una alta capacidad para aprender, ya que durante sus primeros cinco años de vida el desarrollo neurológico está caracterizado por una mayor plasticidad y un acelerado crecimiento,²¹ es aquí donde estos tienen

²⁰ México: Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 2018, artículo 5.

²¹ La educación preescolar en México. Condiciones para la enseñanza y aprendizaje. Instituto Nacional para la evaluación en México. Primera edición 2010.

una disposición natural para aprender, en donde es preponderante la capacidad, estrategias, técnicas y planes que desarrollen e implementen el cuerpo docente para estimular su desarrollo y aprendizaje.

Por otro lado, la primaria como segundo nivel educativo dentro de la educación básica en nuestro país, es donde niñas y niños de seis a once años de edad avivan su desarrollo intelectual, consolidan sus capacidades físicas, aprenden los modos de relacionarse con los demás y aceleran la formación de su identidad y su autoestima. Una vez afianzado el conocimiento y el desarrollo durante la etapa del preescolar, este grupo de la sociedad al alcanzar los seis años de edad ya cuenta con un desarrollo básico de su cerebro, y de manera en general de su cuerpo, en donde además de contar con una asimilación amplia en cuanto a la capacidad para razonar y comunicarse, cuentan con interés para descubrir, jugar, pero sobre todo aprender. Es aquí donde niñas y niños aprenden a leer y escribir para comunicarse, desarrollan sus habilidades matemáticas, aprenden a convivir, a explorar el mundo, comprenderlo y desarrollarse como personas.

Ahora bien, los adolescentes de entre doce años cumplidos y menos de

dieciocho años de edad, les corresponde estudiar de acuerdo a su edad y madurez cognitiva la escuela secundaria y bachillerato. La escuela secundaria perteneciente al nivel básico de la educación en México, tiene una duración de tres años, y es aquí donde se tiene como principal objetivo que los adolescentes adquieran herramientas para aprender mediante el desarrollo de competencias relacionadas con lo afectivo, social, su entorno y la vida democrática.

En cambio la formación académica que brinda el bachillerato, así como los demás niveles equivalentes a éste, y la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes pertenece al tipo medio-superior, aquí los adolescentes de entre quince y diecisiete años de edad se preparan para continuar con sus estudios superiores. En esta modalidad, se ofrece una educación de carácter formativo e integral en la que se le brinda al educando una preparación básica general, que comprende conocimientos científicos, técnicos y humanísticos, conjuntamente con algunas metodologías de investigación y de dominio del lenguaje.

La educación como estrategia para una nueva visión sobre la protección del medio ambiente

Una vez analizados los niveles de educación que integran el Sistema Educativo en México, y el papel importante que juega la educación en el desarrollo de niñas, niños y adolescentes en relación al entorno en el que se desarrollan, es menester abordar como se entrelazan el concepto de educación con el ambiente, ya que las instituciones académicas cumplen un rol significativo en la formación de conocimientos relacionados con la protección del medio ambiente. Es por ello, que la educación al constituir un agente de transición de desarrollo de niñas, niños y adolescentes hacia el desarrollo sostenible, por el gran poder que ésta tiene en hacer crecer y trascender a las personas, pero sobre todo transformar en una realidad las necesidades que van surgiendo día a día.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) establece como una de sus áreas de acción la educación para el desarrollo sostenible la cual forma una parte primordial de la agenda 2030 de las Naciones Unidas. Este tipo de educación tiene como principal eje rector el ayudar a las personas a desarrollar actitudes y capacidades, como también adquirir conocimientos que les permitan tomar decisiones fundamentadas en beneficio propio

y de los demás, en donde los temas ambientales, sociales y económicos estén en equilibrio en la búsqueda del desarrollo y una buena calidad de vida.²² Dicho organismo internacional busca incorporar el proceso de aprendizaje los principales temas del desarrollo sostenible y que actualmente aquejan a nuestra naturaleza como lo es el cambio climático, la diversidad biológica, la reducción del riesgo de desastres, entre otros.

En México, se prevé la figura de la educación ambiental entendiéndose como el proceso de formación dirigido a toda la sociedad, tanto en el ámbito escolar como en el ámbito extraescolar, para facilitar la percepción integrada del ambiente a fin de lograr conductas más racionales a favor del desarrollo social y del ambiente.²³ Este tipo de educación abarca la asimilación de conocimientos, la formación de valores, el desarrollo de competencias y conductas con el propósito de garantizar la preservación de la vida, así como lograr un medio ambiente sano equilibrado en donde se puedan desarrollar las personas en general.

Si bien es cierto que la

educación ambiental en nuestro país, de acuerdo a lo establecido por la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente es promovida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), también lo es, que no se ha abordado de manera puntual todos los elementos que integran este tipo de educación en los grados educativos de manera formal en la currícula, salvo algunos diplomados y posgrados de carreras recientes tales como ingeniería ambiental, psicología ambiental, arquitectura ambiental y derecho ambiental.

En ese sentido, haremos hincapié de la situación actual por la que atraviesa el nivel básico de la educación en México conformada por la educación preescolar, primaria y secundaria, en materia de tópicos, asignaturas o materias específicas a la protección del medio ambiente. Hoy en día, sólo se ha incluido en los libros de texto de ciencias naturales y de geografía de forma general y de manera escasa lo que conlleva el deterioro del medio ambiente; es decir, solo se menciona una equivalencia entre ambiente y naturaleza que no contribuye lo suficiente a ver la dimensión de los problemas ambientales y obstruye la comprensión colectiva de dicha problemática, que no

logra identificar nuevas oportunidades de concientización.

Es así que el pasado 27 de junio del 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el modelo educativo para la educación obligatoria, de donde se desprende una serie de características que deben desarrollarse a lo largo de la educación obligatoria, con metas específicas para cada nivel educativo que orienten los esfuerzos de maestros, padres de familia, estudiantes, autoridades educativas y comunidad, así como de la sociedad en general en donde las niñas, niños y adolescentes –particularmente del nivel básico– adquirirán un perfil de egreso en el ámbito del cuidado del medio ambiente como a continuación se detalla:

- Preescolar: conoce y practica hábitos para el cuidado del medio ambiente (como por ejemplo: recoger y separar la basura).
- Primaria: reconoce la importancia del cuidado del medio ambiente. Identifica problemas locales y globales, así como soluciones que puede poner en práctica (por ejemplo: apagar la luz y no desperdiciar el agua).
- Secundaria: promueve el cuidado del medio ambiente de forma activa. Identifica problemas

²² <http://www.unesco.org/new/es/santiago/education/education-for-sustainable-development/>

²³ México: Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, 1988, artículo 3 fracción XXXVIII.

relacionados con el cuidado de los ecosistemas y las soluciones que impliquen la utilización de los recursos naturales con responsabilidad y racionalidad. Se compromete con la aplicación de acciones sustentables en su entorno (por ejemplo: reciclar y ahorrar agua).

Por lo anterior, si bien a todas luces dicho modelo educativo reconoce la importancia de enseñar a los educandos el cuidado del medio ambiente, también se tiene que del mismo no se desprende la inserción de una materia que aborde cada uno de los lineamientos y principios que rigen la educación ambiental, por ende la importancia de insertar dicha asignatura especializada dentro del nivel básico de la educación radica en que es ahí donde las niñas y niños, de acuerdo a su nivel y desarrollo cognitivo tienen el interés y disfrute del estudio, exploran y comprenden las actividades científicas y tecnológicas, mediante la construcción de nociones y representaciones del mundo natural y de las maneras en cómo funciona la ciencia, el desarrollo de habilidades de pensamiento crítico y creativo.

Es cierto que la inserción de la educación ambiental dentro del nivel básico en México constituye una inversión significativa en cuanto al

recurso que se tiene que asignar anualmente dentro del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal que corresponda, ya que dicha materia requiere que sea impartida por docentes que no solo conozcan lo relativo a conocimientos técnicos sobre las implicaciones del deterioro del medio ambiente, sino también que conozcan y dominen estrategias y técnicas de la enseñanza, así como de la planeación metodológica adecuada para transmitir dicho conocimiento a niñas, niños y adolescentes.

En tales consideraciones, y tomando en cuenta las cuestiones presupuestarias en las que actualmente se encuentra nuestro país, la educación ambiental debería de manera obligatoria introducirse en una primera etapa dentro de la malla curricular de la educación preescolar –principalmente en el tercer grado– ya que las niñas y niños de cinco años de edad, de acuerdo a su desarrollo cognitivo y físico cuentan con una gran curiosidad y necesidad de descubrimiento, observación y exploración, es por ello que siempre están dispuestos a aprender y conocer el mundo que les rodea. Es esta edad es donde se sientan las bases de los primeros aprendizajes de su vida, en donde aterrizándolo en el tema ambiental, ayudará a establecer una toma de

conciencia en el futuro sobre la protección de los medios naturales que nos rodean. Así, los niños y niñas poco a poco irán comprendiendo que el bienestar del mundo depende de todos y de todas y que aquello que hagamos para conservarlo es nuestra responsabilidad.

Las niñas y niños de preescolar se sitúan en la etapa en donde empiezan con la formación de hábitos, y de acuerdo a su nivel de desarrollo intelectual, ésta es un lapso en donde muestran disposición a adquirirlos, por lo que, si las instituciones académicas tanto públicas como privadas comienzan de manera obligatoria a abordar temas que conciernen a la educación ambiental, se estaría formando futuros ciudadanos con una amplia capacidad de conciencia sobre la suma importancia de cuidar nuestro planeta, y de la relación directa que guardan los seres humanos con el medio ambiente.

Por tanto, si lo que se pretende es que las niñas y niños desarrollen amor, cuidado y protección por el medio ambiente, es fundamental que lo conozcan y que exista una interacción directa entre ambos, ya que por medio de experiencias directas, es decir, cuando se ponen en contacto de manera vivencial con el mundo que los rodea se genera un vínculo inquebran-

table, así como la asociación del conocimiento mismo que es arraigado para su desarrollo en las siguientes etapas de su vida.

Es así que con la finalidad de que las niñas y niños de nivel preescolar arraiguen dicho conocimiento en materia de educación ambiental a lo largo de su vida, los docentes deberán aplicar la metodología consistente en cuatro puntos fundamentales, mejor conocidos como –los cuatro pilares de la educación–,²⁴ la cual tiene como punto medular la visualización de la información sobre educación ambiental, la cual permitirá lograr que cada niña y niño descubra su entorno, despierte la sensibilidad ambiental, así como incremente su creatividad, mediante la aplicación de contenidos conceptuales, procedimentales y actitudinales, que traerá consigo resultados prácticos, experiencias y adquisición de capacidades tendientes a la conservación del medio ambiente.

Conclusión

Más allá, del nivel educativo que actualmente existe en México, y sobre la escasa importancia que se le brinda a temas relativos con la protección del ambiente, así como los criterios, metodologías y

estrategias que rodea la educación tradicional es decir, el simple hecho de transmitir un conocimiento general a los educandos dentro del nivel básico.

Por ello, la educación ambiental para la sustentabilidad como enfoque transversal en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional, resulta transcendental se incluya dentro de los planes de estudios ya que influye positivamente en la formación de niñas y niños hoy en día, ya que como ha quedado dicho señala una estrecha relación entre el hombre con su ambiente, con su entorno y busca como base central crear conciencia sobre la importancia de conservar para el futuro y para mejorar nuestra calidad de vida. La adopción de una actitud consciente ante el medio que nos rodea, y del cual formamos parte indisoluble, depende en gran medida de la enseñanza y la educación de la niñez y la juventud. Por esta razón, corresponde al Estado mexicano garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano y equilibrado a través de la educación, ya que mediante las instituciones académicas se juega un papel importante en dicho proceso.

Una nueva educación requiere del replanteamiento de los procesos educativos en su conjunto y desarrollarse en un marco de nuevos

enfoques, métodos, conocimientos y nuevas relaciones entre los distintos agentes educativos. Esta nueva educación debe sobre todo abarcar el medio social y natural como un todo interrelacionado entre sí y vincular los modelos de crecimiento, con un desarrollo integral sustentado en un ambiente sano, facilitar la comprensión de la esencia de los procesos, desenmascarar sus apariencias para con ello propiciar un acercamiento crítico integral a la realidad y convertirse en un proceso social que facilite una formación que proporcione armas intelectuales y emotivas para la acción consciente.

En conclusión, es necesario construir una visión de la educación formal y no formal en pro de la sustentabilidad ambiental que fomente actitudes y comportamientos favorables que permitan garantizar el bienestar actual y futuro, a través de la formación de capacidades; el impulso a la investigación y la innovación científica y tecnológica; así como el seguimiento y la evaluación de programas y resultados. Esto conducirá a revisar y actualizar los programas de educación ambiental que se imparten en cada una de las instituciones académicas tanto públicas y privadas, que establezcan como indicadores centrales la prevención y solución de las problemáticas ambientales. **B**

²⁴ Informe de la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI. Jacques Delors.

Populismos franciscanos: AMLO y el Papa

Alejandro Aurrecoechea Villela

El concepto de populismo se ha mostrado útil para explicar fenómenos tan aparentemente disímiles como Trump y Bolsonaro, por un lado, y Maduro y Andrés Manuel López Obrador (AMLO), por el otro. A este último se le ha comparado frecuentemente con Hugo Chávez (sobre todo en la campaña de 2006) y, más recientemente, con Trump, dadas posturas similares como designarse líderes de un “movimiento” y estar en campaña permanente, así como las críticas a la prensa y sus tendencias aislacionistas (ninguno fue a Davos).

Dicho esto, en un ejercicio de política comparada hay otro símil con AMLO que puede parecer aún más contraintuitivo: el Papa Francisco. Este descendiente ideológico de Perón –el primer gran

populista–, desde 2013 ha mantenido un discurso anti elitista y crítico del capitalismo. Más aún, ha encabezado una verdadera revolución dentro de la Iglesia Católica – algo poco reportado en la prensa secular, pero que implicaría cambios teológicos profundos hacia mayor liberalización–. Jorge Mario Bergoglio muestra un talante y habilidad estratégica –maquiavélica dirían algunos– sorprendentemente cercana a AMLO, quien frecuentemente ha mostrado simpatía por el Obispo de Roma.

Por el lado de los símbolos, un punto de semejanza es el énfasis en gestos de proximidad al pueblo, de “pobreza franciscana” (AMLO dixit). Después de ser electo, Francisco rechazó mudarse a los apartamentos pontificios, pre-

firiendo residir en la casa de huéspedes Santa Marta del Vaticano, así como AMLO se negó a vivir en la “lujosa” residencia de Los Pinos. Además, Francisco descartó utilizar la flota de automóviles vaticana, requiriendo un auto compacto para sus desplazamientos. López Obrador prefiere ostentosamente usar un coche más austero. En términos de vestimenta, discontinuaron hábitos tradicionales: Francisco dejó de usar el anillo de oro y la muceta de terciopelo rojo, mientras que el presidente se complace en trajes mal cortados.

Además, ambos comparten posturas comunes que van más allá de su aparente neutralidad ante la crisis venezolana, la cortesía compartida hacia otros líderes populistas latinoamericanos e, incluso, el

reconocimiento de la necesidad de pedir perdón a pueblos originarios por actitudes del pasado (como lo hizo Francisco en 2015 durante su visita a Bolivia). El Papa que famosamente declaró “quien soy yo para juzgar” ha cumplido su palabra en cuanto al diálogo con otras religiones y su reticencia a criticar comportamientos individuales. Empero, ha sido implacable con clérigos conservadores, que equipara a “doctores de la ley” y representantes del “clericalismo”. Así también AMLO, el liberal declarado, ha hecho de la lucha contra los conservadores y la burocratización su principal caballo de batalla, postulando a su vez las muy conservadoras constitución y cartilla morales.

En términos más profundos, es evidente un subtexto moral y “teológico” en los postulados de AMLO: la corrupción e inseguridad se acabarán con una transformación cultural y de valores, y no con el fortalecimiento de instituciones y contrapesos. De igual manera, el tabasqueño, nuestro “mesías tropical”, en sus “homilías” rechaza el valor del dinero para alcanzar la felicidad y propone el perdón a los delincuentes, así como la concientización social para acabar con el crimen.

Falta ahondar en las raíces cristianas del pensamiento de AMLO, que él esconde

denodadamente. Se sabe que al igual que Francisco, siente simpatía por la Teología de la Liberación, la cual abreva en el marxismo para impulsar valores cristianos. También se presume que pertenece a la Iglesia Adventista del Séptimo Día.

En el caso del presidente mexicano, una influencia relevante parece ser el filósofo Enrique Dussel. Este ex rector de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y actualmente fuerte animador del Instituto de Formación Ideológica de Morena, es uno de los fundadores de la “filosofía de la liberación” y propulsor en su momento del concepto de “República Amorosa” tan relevante en el discurso de AMLO, especialmente en la contienda de 2012. Dussel además de ser un lector atento de Marx, también lo es del filósofo italiano Gianni Vattimo. Este último, una voz influyente en los círculos de la izquierda global, no ha ocultado su admiración por Francisco. Incluso ha llamado a la creación de una nueva Internacional “comunista y papal” encabezada por el pontífice para encarnar “una globalización alternativa frente a la globalización capitalista”.

En este contexto, lo que es cada vez más evidente es que la visión “teológica” de AMLO, con fuertes tintes cristianos e incluso marxistas, no es improvisada. Al contrario,

representa un enfoque desarrollado consistentemente a lo largo de los años, que lo ubica como “redentor” del pueblo. Esta visión es fundamental para comprender, no sólo su estilo de gobernar, sino también la sustancia de sus decisiones y, sobre todo, el deseo de lograr grandes transformaciones históricas.

En general, la cercanía entre el presidente más “espiritual” de la historia moderna de México, y el Papa más “protestante” de la historia del catolicismo puede ser más que una nota al pie del populismo latinoamericano. En el caso de López Obrador, tal visión lo hace reacio a aceptar críticas y desviarse del curso fijado no obstante las consecuencias. De igual forma, lo impulsa a debilitar contrapesos, sabiéndose representante del pueblo “bueno” contra los designios de la élite.

Aquí hay otro punto de contacto entre los dos: la visión idealizada del “pueblo” como clave fundamental para entender la realidad social. Para AMLO, tal entidad es la base auténtica de la nación, a la que se debe como presidente, y no la “sociedad civil”, que ve como una entelequia, por definición capturada por intereses particulares. A su vez, cree que el sentir del pueblo se conoce de manera directa, por medio de consultas y aplausos en la

plaza pública, no por instituciones formales, representantes de la élite. En este sentido, afirmaciones de Dussel sobre la necesidad de impulsar esquemas de democracia participativa son esclarecedoras. Para él, “la ciudadanía se vive en la participación”, mientras que “la democracia representativa se ha corrompido”.

Francisco también ha citado al “pueblo” en múltiples ocasiones, especialmente cuando se reúne con “movimientos populares”, herederos del ímpetu anti globalización que comparte. En el vuelo de regreso de su visita a México en 2016 dijo que la palabra “pueblo” no es un concepto lógico, sino “mítico” que congrega a los rechazados de la sociedad, los cuales eventualmente obtendrán el poder por medio de “mecanismos que trascienden los procedimientos lógicos de la democracia formal”.

Hasta aquí las similitudes entre los dos populistas. Hay varias diferencias de enfoque que no deben soslayarse para ahondar en su visión político-teológica. Éstas se pueden entender mejor por referencia a dos de los principales postulados de Francisco, que no se encuentran en la Biblia sino que están incluidos en varias encíclicas y exhortaciones apostólicas. El primero es: “el tiempo es más

grande que el espacio”. Con ello el pontífice alega que el método clave para impulsar el cambio es iniciar procesos graduales en el tiempo –sin estar obsesionado por los resultados– y no en llenar “espacios” de poder, que conducen a soluciones de corto plazo contrarias a la identificación de caminos innovadores. Bajo esta máxima, ha abierto discusiones de cuestiones doctrinales antes intocables sin hacer explícita su propia posición, como por ejemplo para permitir la comunión a los divorciados vueltos a casar o a esposos de diferente denominación cristiana.

AMLO, por su parte, no deja dudas sobre la importancia de ocupar rápidamente los mayores espacios de poder posible. En este sentido se encuentran sus embates contra los organismos autónomos y su nada sutil intento por dominar el Poder Judicial. También AMLO ha mostrado una clara intención de debilitar el federalismo por medio de la designación de “superdelegados” que compitan con los gobernadores. Ello contrasta con la voluntad descentralizadora de Francisco: plantea dar mayores atribuciones a sínodos y conferencias episcopales nacionales, incluso para la definición de cuestiones doctrinarias. Empero, este objetivo no se ha cristalizado plenamente y

tendría como objetivo dar creciente voz a los grupos liberales enquistados en ciertas conferencias, como la alemana.

Otro punto de divergencia entre ambos se encuentra en el postulado de Francisco: “la unidad prevalece sobre el conflicto”. Para el pontífice “si abrazamos el conflicto nos volvemos prisionero de éste, y perdemos nuestros asideros, proyectando sobre las instituciones nuestra propia confusión y haciendo la unidad cada vez más difícil”. Empero, AMLO en su postura de candidato permanente nunca ha dejado de cultivar la división y polarización con base en un listado siempre creciente de adversarios.

En los próximos años se podrá evaluar la efectividad de la estrategia de ambos líderes populistas, quienes proyectan su influencia en ámbitos de acción tan disímiles como un país y una iglesia. Los críticos de Francisco dirán que su visión de cambio eventualmente se revertirá al oponerse a la tradición bíblica y al magisterio de sus predecesores. En el caso de México, ante el embate una visión “redentorista” y una débil tradición de pluralismo y la ausencia de instituciones fuertes, la permanencia de la democracia dependerá, a fin de cuentas, de consideraciones mucho más terrenales. **B**

El diseño institucional de la Guardia nacional. Riesgos para el régimen constitucional en materia de seguridad pública

Armando Olán Niño

Introducción

La premisa central sobre la que versa este trabajo es el reconocimiento de que México vive una grave crisis de inseguridad que, según sugiere la iniciativa que en su momento fue presentada por los diputados de Morena en el Congreso federal, se debe, entre otros factores, a que el Estado mexicano planteó la estrategia de seguridad pública bajo una lógica de guerra que agravó el problema, generó una catástrofe de derechos humanos y fortaleció a la delincuencia.¹

Según esa visión, ante la ausencia de una corporación capaz y suficiente para

combatir el crimen, neutralizar la violencia, investigar los delitos y presentar ante los tribunales a los presuntos responsables de conductas antisociales, solo queda recurrir a las fuerzas armadas del país para que desempeñen las tareas de seguridad pública.

Independientemente de cualquier contradicción discursiva entre desmilitarización y creación de una fuerza de seguridad pública con origen y formación militar, lo que nos interesa en este estudio es identificar las consecuencias para un régimen democrático de la institucionalización de una fuerza castrense encargada de la seguridad pública.

En este texto se revisan los impactos que esa decisión tendrá en diversos ámbitos del diseño institucional

mexicano, es decir, se analizan las implicaciones desde la óptica del federalismo y las facultades y competencias de los órdenes municipales, estatales y el federal. Se revisan también las implicaciones en el ámbito estrictamente constitucional de un Estado democrático de derecho, junto con las implicaciones en las responsabilidades del Estado mexicano en el entorno internacional, con relación a los diversos tratados internacionales que México ha suscrito.

Es evidente que el gobierno de la República planteó la implementación del modelo castrense de seguridad pública mediante la Guardia nacional, en virtud de la urgencia de resultados concretos que puedan mostrar a la ciudadanía que se están logrando abatir los índices

¹ Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena. <http://gaceta.diputados.gob.mx> Gaceta Parlamentaria del 20 de noviembre de 2018. Consultada a las 13:27 horas del 4 de marzo de 2019.

delictivos. Por ello, interesa la pregunta sobre si el sentido de urgencia que motiva al Gobierno federal a generar esta propuesta pone en peligro la calidad democrática del Estado mexicano, entendida como el respeto a estándares mínimos de diseño institucional y de operación gubernamental que permitan afirmar válidamente que, en materia de seguridad pública, México es un Estado democrático de derecho.

II. Justificación de la relevancia de la investigación

El tema de la inseguridad pública es uno de los asuntos que mas agravia a la sociedad mexicana. Todos los días somos testigos de los sufrimientos y tragedias que vivimos en nuestro país por la acción de los grupos delincuenciales.

Es evidente que el fenómeno delictivo se debe atender desde distintas ópticas y que la tarea del Estado mexicano no se limita a las funciones policiacas. Sin embargo, la forma en que se diseñen las instituciones de seguridad pública va a tener repercusiones determinantes en nuestra calidad de vida, tanto por lo que se refiere al control del fenómeno delictivo como por la capacidad de las fuerzas del orden de preservar la seguridad sin afectar los derechos humanos.

Por ello, y atendiendo a la mala calificación que el Estado mexicano ha recibido en materia de actuación de las fuerzas armadas en seguridad pública, desde que se implementó esa estrategia, consideramos que se justifica este estudio para visualizar el comportamiento de las fuerzas armadas en los años de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, y ser capaces de alertar sobre riesgos potenciales, atendiendo al diseño de la nueva fuerza de seguridad conocida como Guardia nacional.

III. Objetivos de la investigación

1. Identificar si el diseño institucional de la Guardia nacional respeta los parámetros convencionales determinados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
2. Identificar los riesgos de otorgar al Presidente de la República la facultad de acudir al uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad durante los próximos cinco años.

IV. Planteamiento y delimitación del problema

Según se lee en el comunicado de la Presidencia de la República del 11 de diciembre de 2006, al inicio del periodo constitucional del presidente Felipe Calderón

Hinojosa, se anunció la estrategia a instrumentar por el gabinete de seguridad, denominada “Operación Conjunta Michoacán”. Esta fue diseñada como un mecanismo para enfrentar con éxito al narcotráfico y a la delincuencia organizada, en el que participaban la Secretaría de la Defensa Nacional con 1,260 elementos, la Secretaría de Marina con 1,054 elementos, la entonces Secretaría de Seguridad Pública con 1,400 elementos, además de 50 agentes del Ministerio Público adscritos a la otrora Procuraduría General de la República,² cuyas actividades eran la erradicación de plantíos ilícitos, el establecimiento de puestos de control para acotar el tráfico de enervantes en carreteras y caminos secundarios, ejecución de cateos y de órdenes de aprehensión, así como ubicación y desmantelamiento de puntos de venta de drogas.

Así pues, la participación de las fuerzas armadas mexicanas en funciones de seguridad pública inició en un claro contexto de combate al mercado de drogas prohibidas, y con aproximadamente 5 mil elementos.

Durante la gestión de gobierno del presidente

² Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán. Puede consultarse en <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/#b1>. La revisión de ese sitio para este texto se hizo a las 15:51 horas del día 4 de marzo de 2019.

de hacer frente al problema de diseño institucional que impone la obligación de que las instituciones que realizan la función de seguridad pública fueran de carácter civil (artículo 21 de la Constitución).

Ambos condicionantes constitucionales significaban para las fuerzas armadas una indefinición jurídica de responsabilidades y competencias, así como la obligación de desplegar acciones que las colocaban en contacto con la población civil, al realizar labores estrictamente policíacas que generaron situaciones de vulnerabilidad de derechos humanos.

Para tratar de encontrar una solución al problema de incertidumbre jurídica que pesaba sobre las fuerzas armadas, el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto impulsó de manera decidida la regulación legislativa de las tareas del ejército en labores de seguridad a través de la propuesta de Ley de Seguridad Interior.

El entonces General Secretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos Zepeda, justificaba la necesidad de contar con un marco normativo claro para regular la intervención de las fuerzas armadas en temas de seguridad, asegurando que el propósito de dicho mecanismo no sería el de conceder atribuciones de policía a las

Fuerzas Armadas sino establecer, con toda claridad y con el apoyo de los mecanismos de control democrático necesarios, la definiciones del cómo, el cuándo y el para qué de la intervención de las organizaciones militares en esas tareas.⁶

En el texto del General Cienfuegos se hizo un recuento del despliegue militar dedicado a tareas de seguridad pública a finales de 2016, que sumaban 52 mil elementos, así que de los 5 mil que arrancaron el Operativo Conjunto Michoacán 10 años antes, a fines de 2016 el incremento del número de efectivos destinados a esas tareas creció en más del 1000%. Sin embargo, el General secretario insistía en que, para preservar la naturaleza y las funciones propias de las Fuerzas Armadas, no debía considerarse que sus responsabilidades fueran en materia de seguridad pública sino, en todo caso, en tareas de seguridad interior.

Como sabemos, este concepto generó uno de los más amplios debates jurídicos, constitucionales y

políticos del sexenio del presidente Peña Nieto.

Ese debate fue el corazón de la discusión de las iniciativas que diversos grupos parlamentarios presentaron para intentar establecer el marco jurídico que regulara la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad. Las iniciativas en cuestión fueron presentadas por: a) Partido Acción Nacional, a través del Senador Roberto Gil; b) Partido de la Revolución Democrática, a través del Senador Miguel Barbosa; c) Partido Revolucionario Institucional, a través de los diputados César Camacho y Martha Sofía Tamayo, por una parte, y a través de los Senadores Yolanda de la Torre, Enrique Burgos e Ismael Hernández, y los diputados María del Carmen Pinete, José Hugo Cabrera y Ruth Tiscareño, por la otra.

Las iniciativas presentadas planean que la seguridad interior es un concepto que se desprende del de Seguridad Nacional y que tiene como propósito identificar los riesgos que pueden poner en peligro la continuidad del orden constitucional y la preservación del Estado y sus instituciones.

Los proyectos coinciden con el General Cienfuegos en que la seguridad interior es un concepto diferente a la seguridad pública, pero todos les otorgan a las fuerzas

⁶ *El Universal*. Cienfuegos: No confundir seguridad interior con seguridad pública. Artículo publicado en la edición del 5 de diciembre de 2016. Visible en <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/12/5/cienfuegos-no-confundir-seguridad-interior-con-seguridad-publica> y consultado para este trabajo a las 13:00 horas del día 5 de marzo de 2019.

armadas funciones y facultades propias de las autoridades policiacas.⁷

Es evidente que el esfuerzo por aprobar la Ley de Seguridad Interior se dirige a dotar a las Fuerzas Armadas de un marco normativo e institucional que regule las actividades que realizan en materia de seguridad pública. Esto es tan claro que si volvemos a remitirnos al texto del General Cienfuegos leeremos que en el año de 2016 las Fuerzas Armadas ejecutaron, coadyuvando con las autoridades civiles en materia de seguridad pública, 82 operaciones regionales; firmaron 37 convenios con empresas paraestatales para prestar servicios de seguridad a 210 instalaciones estratégicas; 50 operaciones de erradicación intensiva de plantíos de amapola y marihuana y, también, instalaron 75 puestos militares de seguridad.

Tras una muy acalorada e intensa deliberación, en diciembre de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Seguridad Interior,⁸ que establecía las

condiciones y reglas de intervención de las Fuerzas Armadas en los fenómenos que, en dicha ley, se definieron como de seguridad interior. Sin embargo, durante el anuncio oficial de promulgación de ese cuerpo normativo, el presidente Enrique Peña apuntó que, dada la fuerte oposición de los términos de la ley, se abstendría de utilizar los mecanismos derivados de la nueva ley hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciara sobre su constitucionalidad.⁹

La preocupación y debilidad mostrada por el titular del Ejecutivo Federal tras haber logrado la aprobación legislativa de un tema tan complejo se explica por las fuertes críticas nacionales y extranjeras, desde organismos de derechos humanos y desde instituciones y organizaciones de la sociedad civil que señalaban que la nueva ley significaba la definitiva militarización de la seguridad pública con las consecuentes y previsibles violaciones de derechos humanos a cargo de los militares en funciones policiacas.

Ya lo había anunciado el General Secretario de Defensa Nacional. No se trataba de

desnaturalizar al ejército otorgándole facultades de policía. Sin embargo, eso fue lo que sucedió y, a pesar del logro legislativo, el presidente Peña sabía que pisaba terreno resbaladizo y promulgó la ley acompañada del anuncio de que no la aplicaría.

Las preocupaciones del presidente se vieron confirmadas cuando, en noviembre del 2018, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó la totalidad de la Ley de Seguridad Interior, ya que dicha ley se consideró inconstitucional por contener disposiciones que pretendían normalizar la utilización de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad pública, lo que la Corte consideró contrario al orden constitucional y convencional.¹⁰

Desde esa decisión de la Corte quedó claro, en nuestro concepto, que la disyuntiva de políticas públicas para atender el tema de la seguridad podía decantarse sólo por alguna de las siguientes soluciones: O bien dejar de utilizar a las Fuerzas Armadas en tareas policiacas o, definitivamente, optar por la militarización de la seguridad pública mediante una reforma constitucional.

⁷ Análisis de Iniciativas para la Ley de Seguridad Interior. México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Documento elaborado por Jimena David. Visible en https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2017/09/Ley_Seguridad_Interior.pdf Consultado a las 13:52 horas del 5 de marzo de 2019.

⁸ Diario Oficial de la Federación. Jueves 21 de diciembre de 2017. Consultable en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508716&fecha=21/12/2017 consultado para este texto a las 13:59 horas del 5 de marzo de 2019.

⁹ Intervención del Presidente Enrique Peña Nieto durante la 43ª sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Nota publicada por Animal Político el 21 de diciembre de 2017 en: <https://www.animalpolitico.com/2017/12/epn-ley-seguridad-scnj/> consultada para este texto a las 14:12 horas del día 5 de marzo de 2019.

¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Noticia número 149/2018 publicado el 15 de noviembre de 2018 en <http://www.inter-net2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=5794> y consultado para este texto a las 14:34 horas del día 5 de marzo de 2019.

Como vimos al inicio de este texto, la alternativa del actual Gobierno federal y de sus bancadas en el Congreso de la Unión fue la construcción de una fuerza de seguridad pública alimentada de elementos castrenses, educada en la disciplina militar y con mandos militares a la que se denominaría Guardia nacional.

Lo anterior significa que la apuesta del gobierno del presidente López Obrador comparte la visión de sus predecesores en el sentido de que es necesaria la participación de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pues no existe en el país otro cuerpo capaz de enfrentar ese reto con eficacia.

El problema, como trataremos de demostrar adelante, es que la solución adoptada ha demostrado a lo largo de ya muchos años que las Fuerzas Armadas no resuelven los problemas de seguridad pública, amén de que su intervención en tareas policíacas genera efectos y daños colaterales en materia de derechos humanos de altísima gravedad que han colocado al Estado nacional en la mira de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos con notas reprobatorias y que, desde nuestra perspectiva no mejoraran con el nuevo esquema propuesto.

V. Marco teórico y conceptual de referencia

La presente investigación y análisis se realiza en el marco teórico y conceptual del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos.

El Sistema Interamericano tiene su origen, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, en los esfuerzos de protección internacional de los derechos de las personas. En nuestro continente, el primer esfuerzo garantista se remonta a la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA), creada en 1948 mediante la suscripción, en Bogotá, Colombia, de la Carta de la OEA que entró en vigor en 1951 y mediante la cual, los Estados parte persiguen el objetivo de lograr un orden de paz y de justicia para los habitantes de los países miembros.

El sistema se consolida mediante la creación, en 1959, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), órgano autónomo de la OEA, encargado de la promoción y protección de los derechos humanos y con la instalación, en 1979 de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CorteIDH).

El convenio marco sobre el que descansa el sistema es la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en San José, Costa Rica, en 1969.

En el marco del sistema se han desarrollado y suscrito diversos tratados internacionales para la protección de los derechos humanos, entre los que podemos destacar los vinculados con el tema de la actuación de las autoridades en materia de protección de los derechos en el desahogo de tareas de seguridad pública.

En ese marco se insertan la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas que son parte de los instrumentos internacionales sobre los que pueden intervenir la Comisión y la Corte Interamericanas.

La participación de las Fuerzas Armadas Mexicanas en tareas de seguridad pública ha sido materia de intervención de los órganos americanos de derechos humanos y ha dado lugar a resoluciones e informes que destacan la gravedad de que la seguridad pública sea operada institucionalmente por elementos del ejército.

VI. Formulación de hipótesis

Este trabajo pretende demostrar que tanto el Ejecutivo Federal como las mayorías parlamentarias de

Morena en las Cámaras de Diputados y Senadores obtuvieron –generando altísimas tensiones en el proceso de deliberación legislativa–, un esquema para la Guardia nacional que cumple los parámetros internacionales de derechos humanos, pero que, para los próximos cinco años, como mínimo dota al Presidente de la República de facultades constitucionales para disponer de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública sin los más elementales controles democráticos.

Sostenemos que es posible demostrar que esa nueva facultad del titular del Ejecutivo Federal se obtuvo aparentando que se estaba dispuesto a crear una policía nacional con rasgos y características plenamente militares aunque ese cuerpo de seguridad fuera objeto de severas críticas en el marco del Sistema

Interamericano de Derechos Humanos, con tal de rescatar un transitorio que le otorgar la capacidad de utilizar a las fuerzas armadas en tareas de seguridad durante el resto de la administración federal.

Trataremos de demostrar que esa nueva facultad carece de controles democráticos efectivos y que, por lo tanto, violenta los principios para la utilización de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad que ha establecido el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Por ello, este trabajo apunta a destacar que, conforme al sistema interamericano, las fuerzas armadas no deben ser los principales responsables de la seguridad pública en México.

VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

Después de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley

de Seguridad Interior decretada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la nueva respuesta del Estado mexicano al tema de la seguridad pública y la debilidad institucional fue, como vimos, la iniciativa de reformas constitucionales para la creación de la Guardia nacional.

1. La iniciativa de Morena.

La iniciativa del Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados planteaba la reforma de diversos artículos de la Constitución General de la República.

De esa propuesta se destacaban la de modificación al artículo 21, 73, fracción XV, 89, fracción VII y el transitorio quinto, como se ve enseguida, comparando el texto entonces vigente con la propuesta de ese partido político:

<p>Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.</p>	<p>Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. Tratándose de conductas que presuntivamente puedan ser delitos del orden federal, la Guardia Nacional podrá actuar como auxiliar del Ministerio Público Federal, bajo su conducción y mando.</p>
<p>El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.</p>	<p>...</p>
<p>La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.</p>	<p>...</p>

PAPELES DE INVESTIGACIÓN

<p>Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.</p>	<p>...</p>
<p>Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.</p>	<p>...</p>
<p>Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.</p>	<p>...</p>
<p>El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.</p>	<p>...</p>
<p>El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.</p>	<p>El Estado mexicano reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.</p>
<p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p>	<p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación a través de las instituciones que para tal efecto dispone esta Constitución, las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. Comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>La Guardia Nacional es una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad, sus bienes, así como preservar el orden, la paz pública, los bienes y recursos de la Nación; esta institución estará conformada por hombres y mujeres que previo los requisitos de la ley, la aplicación de los exámenes de ingreso, permanencia y ascenso, así como los procesos de profesionalización, integrarán un cuerpo especializado con estructura, funciones y estándares sobre el uso de la fuerza debidamente establecidas en su ley orgánica</p>

Sin correlativo	La Guardia Nacional, en el ámbito de su competencia, deberá coordinarse en el desempeño de sus funciones con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia con que cuenten las entidades federativas y los municipios, según sea el caso, así como con las demás autoridades de la Federación que correspondan.
Sin correlativo	El Ejecutivo, en el ámbito de sus atribuciones, a través de la dependencia del ramo de seguridad, deberá elaborar los planes, estrategias y acciones en materia de seguridad, para que, a su vez, la dependencia del ramo de la defensa nacional y las demás que correspondan instrumenten las que les competan.
Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:	...
a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.	...
b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.	...
c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.	...
d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.	...
e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.	...

PAPELES DE INVESTIGACIÓN

<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I a XIV. ... XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a las entidades federativas la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.</p>	<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I a XIV. ... XV. Para expedir las leyes que reglamenten la organización, adscripción, armamento, disciplina, profesionalización y uso de la fuerza de la Guardia Nacional.</p>
<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: I a VI. ...</p>	<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: I a VI. ...</p>
<p>VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.</p>	<p>VII. Ordenar, disponer y reglamentar a través de la Dependencia correspondiente, a las policías auxiliares de las entidades federativas que operen fuera de sus propias entidades, así como a los cuerpos de seguridad privada debidamente autorizados por la Federación, de conformidad con la ley respectiva; así mismo obtener y manejar la información de los Sistemas de Comando y Control. ...</p>
	<p>QUINTO. En tanto persista la crisis de violencia e inseguridad en el país, se mantendrá la Guardia Nacional de conformidad con los términos planteados en el presente decreto, por ser obligación del Estado Mexicano tomar las medidas pertinentes para salvaguardar la seguridad de los ciudadanos. No obstante, lo anterior, la actuación de la Guardia Nacional deberá ser sujeto a revisión, por lo que el Ejecutivo Federal en coordinación con el Poder Legislativo deberán llevar a cabo una evaluación de la política instrumentada en la materia transcurrido el plazo de 3 años a partir de su implementación. Los miembros de la policía militar y naval adscritos a la Guardia Nacional quedan exceptuados de la prohibición a que se refiere el artículo 129 de esta Constitución.</p>

De los términos de la iniciativa presentada por Morena en la Cámara de Diputados se podían desprender algunas conclusiones preliminares:

- a. La propuesta de reforma constitucional pretendía la creación de un nuevo cuerpo de policía en el ámbito federal que atendiera tanto las labores de policía de investigación a cargo del ministerio público como las labores de seguridad pública;
- b. La Guardia nacional se integraría, entre otros elementos, con los miembros de las policías militar y naval, quienes no quedarían limitados por la prohibición del artículo 129 constitucional, es decir, que en tiempos de paz podrían desempeñar otras funciones diversas a las propias de la disciplina militar.
- c. La Guardia nacional tendría carácter civil y su mando recaería en la dependencia encargada de la seguridad pública federal en coordinación con el ramo de la defensa nacional.

2. El dictamen de la comisión de puntos constitucionales de la Cámara de Diputados.

El veinte de diciembre de dos mil dieciocho, la comisión de puntos constitucionales de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen correspondiente a la iniciativa de reformas constitucionales para la creación de la Guardia nacional.

Para entender la dinámica de la discusión que se generó con motivo de la aprobación de esas reformas a la ley fundamental, debemos destacar las modificaciones que introdujo la comisión a la propuesta original. Resultan determinantes las realizadas al proyecto de artículo 21 constitucional y al artículo quinto de los transitorios del proyecto de decreto.

Iniciativa	Dictamen
1.Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. Tratándose de conductas que presuntivamente puedan ser delitos del orden federal, la Guardia Nacional podrá actuar como auxiliar del Ministerio Público Federal, bajo su conducción y mando.	Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público, las policías y la Guardia Nacional las cuales actuarán bajo la conducción jurídica del primero en el ejercicio de esta función.
El Estado mexicano reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.	...
La seguridad pública es una función a cargo de la Federación a través de las instituciones que para tal efecto dispone esta Constitución, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. Comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.	La seguridad pública es una función a cargo de la Federación a través de las instituciones que para tal efecto dispone esta Constitución, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. Comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.
Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: a) a e) ...	Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público, la Guardia Nacional y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: b) a e) ...

PAPELES DE INVESTIGACIÓN

<p>La Guardia Nacional es una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad, sus bienes, así como preservar el orden, la paz pública, los bienes y recursos de la Nación; esta institución estará conformada por hombres y mujeres que previo los requisitos de la ley, la aplicación de los exámenes de ingreso, permanencia y ascenso, así como los procesos de profesionalización, integrarán un cuerpo especializado con estructura, funciones y estándares sobre el uso de la fuerza debidamente establecidas en su ley orgánica.</p>	<p>La Guardia Nacional es una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad y el pleno ejercicio de los derechos de las personas, protegiendo su seguridad y patrimonio, así como los bienes de la Nación, en los casos y bajo las condiciones dispuestos en esta Constitución y las leyes.</p> <p>La Guardia Nacional forma parte de la administración pública federal, a través de la secretaría del ramo de seguridad, en lo que respecta a la planeación, programación y ejecución de sus funciones; y de la dependencia del ramo de la defensa nacional en lo que respecta a estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, profesionalización y capacitación. Lo anterior en los términos dispuestos en su ley orgánica.</p>
<p>La Guardia Nacional, en el ámbito de su competencia, deberá coordinarse en el desempeño de sus funciones con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia con que cuenten las entidades federativas y los municipios, según sea el caso, así como con las demás autoridades de la Federación que correspondan.</p>	<p>La Guardia Nacional, en el ámbito de su competencia, deberá coordinarse en el desempeño de sus funciones con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios.</p> <p>Las políticas, planes y estrategias en materia de seguridad pública estarán a cargo de la dependencia del ramo de la seguridad.</p>
<p>Quinto. En tanto persista la crisis de violencia e inseguridad en el país, se mantendrá la Guardia Nacional de conformidad con los términos planteados en el presente decreto, por ser obligación del Estado Mexicano tomar las medidas pertinentes para salvaguardar la seguridad de los ciudadanos. No obstante, lo anterior, la actuación de la Guardia Nacional deberá ser sujeto a revisión, por lo que el Ejecutivo Federal en coordinación con el Poder Legislativo deberán llevar a cabo una evaluación de la política instrumentada en la materia transcurrido el plazo de 3 años a partir de su implementación. Los miembros de la policía militar y naval adscritos a la Guardia Nacional quedan exceptuados de la prohibición a que se refiere el artículo 129 de esta Constitución.</p>	<p>Quinto. En tanto persista la emergencia de violencia e inseguridad en el país, y por un plazo máximo de 5 años, como excepción a lo dispuesto en los artículos 21, párrafo duodécimo, y 129 de la Constitución, la Guardia Nacional será adscrita a la dependencia del ramo de la Defensa Nacional para los efectos de la programación y ejecución de funciones en materia de seguridad. La elaboración de políticas, planes y estrategias en materia de seguridad se mantendrá a cargo de la dependencia del ramo de la seguridad. Los miembros de la policía militar y policía naval que ingresen a la Guardia Nacional quedan exceptuados de la prohibición a que se refiere el artículo 129 de esta Constitución.</p>

	<p>Durante los 30 días siguientes al tercer año de la constitución de la Guardia Nacional, el Ejecutivo Federal enviará a ambas Cámaras del Congreso de la Unión una evaluación integral de su desempeño, así como de los resultados que en materia de seguridad se hayan obtenido en virtud de éste, para su revisión. Los resultados de la revisión serán considerados por los órganos correspondientes para el ajuste legislativo y normativo al esquema dispuesto en el presente transitorio.</p>
--	---

Como puede observarse, el dictamen de la comisión de puntos constitucionales de la Cámara de Diputados proponía abiertamente que la Guardia nacional, en tanto que órgano policiaco de la Federación, dependiera directamente de la Secretaría de la Defensa Nacional para todo lo relacionado con la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, profesionalización y capacitación.

Además, en ese dictamen se proponía un régimen transitorio por virtud del cual, en por lo menos los primeros cinco años de existencia de la Guardia nacional, todos los aspectos de mando y organización de ese cuerpo fueran competencia y responsabilidad de la Secretaría de la Defensa Nacional y que todos los elementos que integraran la Guardia quedaran exceptuados de la restricción prevista en el artículo 129 constitucional.

Por otra parte, de la lectura del transitorio sexto de ese dictamen queda abierta la interpretación de que, si de la evaluación de resultados se desprende que el plazo de cinco años está resultando insuficiente, se pueda prorrogar, vía reformas legislativas, ese plazo por el tiempo necesario.

En suma, que conforme al dictamen de la comisión de puntos constitucionales de la Cámara de Diputados estábamos asistiendo a la constitucionalización de la militarización de la seguridad pública en México.

3. La minuta aprobada en la Cámara de Diputados

Sin duda, las preocupaciones externadas por diversas organizaciones y colectivos en torno al dictamen de la comisión de puntos constitucionales provocaron que la discusión en el pleno de la Cámara de Diputados generara la aprobación de una minuta que modificaba el dictamen en aspectos sustanciales. Veamos:

Dictamen de la comisión de puntos constitucionales	Minuta aprobada por el pleno de la Cámara de Diputados
<p>Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público, las policías y la Guardia Nacional, las cuales actuarán bajo la conducción jurídica del primero en el ejercicio de esta función.</p>	<p>Artículo 21. Se retoma el texto vigente.</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>Sin correlativo</p>

PAPELES DE INVESTIGACIÓN

<p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación a través de las instituciones que para tal efecto dispone esta Constitución, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. Comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p>	<p>Se retoma el texto vigente.</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>Sin correlativo</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>Sin correlativo</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>Sin correlativo</p>
<p>Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público, la Guardia Nacional y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p>	<p>conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p>
<p>...</p>	<p>b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública al que las entidades federativas y los Municipios, a través de sus órganos de policía, deberán suministrar la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.</p>
<p>La Guardia Nacional es una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad, y el pleno ejercicio de los derechos de las personas, protegiendo su seguridad y patrimonio, así como los bienes de la Nación, en los casos bajo las condiciones dispuestas en esta Constitución y las leyes.</p>	<p>La Federación contará con una institución policial de carácter y dirección civil denominada Guardia Nacional, responsable de las tareas de seguridad pública para la salvaguarda de la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de las personas, la preservación de los bienes y recursos de la Nación, así como la colaboración con las entidades federativas en los objetos anteriores.</p>

	La ley determinará la estructura orgánica de la Guardia Nacional adscrita a la secretaría del ramo de seguridad y que tendrá una Junta de Jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina.
La Guardia Nacional forma parte de la administración pública federal, a través de la secretaría del ramo de seguridad en lo que respecta a la planeación, programación y ejecución de sus funciones, y de la dependencia del ramo de la defensa nacional, en lo que respecta a estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, profesionalización y capacitación. Lo anterior, en los términos dispuestos en su ley orgánica.	La dependencia del ramo de Seguridad formulará el programa nacional en la materia, así como los respectivos programas operativos, políticas, estrategias y acciones. La dependencia del ramo de la Defensa Nacional, conforme a la ley, dispondrá lo necesario para que la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas de la Guardia Nacional estén homologados a los que se aplican en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.
La Guardia Nacional, en el ámbito de su competencia, deberá coordinarse en el desempeño de sus funciones con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios.	La formación, la capacitación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional se regirán por una doctrina policial fundada en la disciplina, el acatamiento de las órdenes superiores, el respeto a los derechos humanos y la perspectiva de género en el ejercicio de sus funciones.
Las políticas, planes y estrategias en materia de seguridad pública, estarán a cargo de la dependencia del ramo de la seguridad.	Sin correlativo
Quinto: En tanto persista la emergencia de violencia e inseguridad en el país y por un plazo máximo de 5 años, como excepción de lo dispuesto en los artículos 21 párrafo décimo segundo y 129 de la Constitución, la Guardia Nacional será adscrita a la dependencia del ramo de la Defensa Nacional para los efectos de programación y ejecución de funciones en materia de seguridad. La elaboración de políticas, planes y estrategias en materia de seguridad pública se mantendrán a cargo de la dependencia del ramo de la seguridad. Los miembros de la policía militar y de la policía naval que ingresen a la Guardia Nacional quedan exceptuados de la prohibición a que se refiere el artículo 129 de esta Constitución. Durante los 30 días siguientes al tercer año de la constitución de la Guardia Nacional, el Ejecutivo Federal enviará a ambas cámaras del Congreso de la Unión una evaluación integral de su desempeño, así como de los resultados que en materia de seguridad se hayan obtenido en virtud de éste, para su revisión.	Sin correlativo

Los resultados de la revisión serán considerados por los órganos correspondientes para el ajuste legislativo y normativo al esquema dispuesto por el presente transitorio.

En los análisis preliminares realizados en el Senado de la República, sobre la minuta remitida por la Cámara de Diputados, se observaba que la Guardia nacional es una corporación policial de carácter y dirección civil, pero en cuyo mando participaban, a través de una Junta de Jefes de Estado Mayor, mandos militares.

Además, conforme a la minuta, la Secretaría de la Defensa Nacional seguía siendo responsable de la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas de los integrantes de la Guardia nacional mismas que debían estar homologadas a las que se aplican en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.¹¹

Como puede observarse, la minuta aprobada por los

diputados finalmente eliminó el artículo quinto de los transitorios del proyecto de dictamen de la comisión de puntos constitucionales. Ese transitorio era clave para el Gobierno de la República pues servía para generar un marco constitucional en virtud del cual las fuerzas armadas pudieran intervenir en tareas de seguridad pública sin mayores controles por lo menos durante cinco años.

Por ello, la reacción del Presidente de la República frente a la minuta fue de desaprobación. Según se recogió en las fuentes periódicos, la reacción del Presidente de la República fue lamentar la eliminación de los transitorios que permitían la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad. Para el presidente, lo aprobado por los diputados era simplemente una reedición de la creación de la Policía Federal bajo la denominación de Guardia nacional.¹²

4. Las críticas al proyecto

Desde diversas instituciones de derechos humanos y colectivos de la sociedad civil se levantaron fuertes críticas al proyecto de la creación de la Guardia nacional. Por ejemplo, Jan Jarab, representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sostuvo que la Guardia nacional propuesta por el gobierno de la República consolidaría el paradigma militar en materia de seguridad y reduciría los incentivos para la profesionalización de las corporaciones civiles además de inhibir la capacidad de fortalecimiento de las autoridades locales.¹³

Por otra parte, la participación en el debate de gobernadores de las entidades federativas dejó claro que el proyecto del Gobierno federal no era suficientemente claro en materia de las facultades y competencias de las autoridades de las propias entidades y de los municipios, lo que invariablemente

¹¹ Cuadro Analítico de Propuestas Legislativas. Guardia nacional. Dirección General de Análisis Legislativo. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Texto de Carla Angélica Gómez Macfarland, Irma Kánter Coronel e Israel Palazuelos Covarrubias. Consultable en http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4334/CA_33_VF.PDF?sequence=1&isAll_owed=y y revisado para este texto a las 1:44 horas del día 10 de marzo de 2019.

¹² No estoy satisfecho con proyecto de Guardia nacional: López Obrador en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/no-estoy-satisfecho-con-proyecto-de-guardia-nacional-lopez-obrador/1290858> consultado a 01:52 del 10 de marzo de 2019.

¹³ Jarab, Jan. Oficio N° OACNUDH/REP262/2018 dirigido al Diputado Porfirio Muñoz Ledo, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y fechado el 21 de noviembre de 2018.

produciría debilidades institucionales que, lejos de mejorar las condiciones de seguridad, acabarían por generar mayores espacios por los cuales se violarían los derechos y libertades de los ciudadanos.¹⁴

En las audiencias públicas en la Cámara de Diputados, en el desahogo de la Mesa denominada: “Federalismo y Guardia nacional”, el gobernador de Chihuahua, Javier Corral, insistió en que dejar el control de la Guardia nacional en manos de cuerpos militares implicaba, en los hechos, la decisión de institucionalizar la militarización de la seguridad pública, lo que, siendo entendible desde el punto de vista de la urgencia y la emergencia, era una decisión equivocada para el diseño garantista del Estado democrático constitucional mexicano.

Por su parte, el gobernador de Jalisco, Enrique Alfaro insistió en que era necesario reconocer que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad significaba la respuesta a una situación de emergencia y que, como tal, debía tratarse de

una situación temporal y controlada por lo que consideraba un error institucionalizar la militarización de la seguridad pública.¹⁵

En las audiencias públicas se escuchó la voz del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Luis Raúl González Pérez, quien sostuvo que el diseño propuesto para la Guardia nacional resultaba violatorio de diversos compromisos en materia de Derechos Humanos suscritos por el Estado mexicano, ya que, en su opinión, la garantía de protección de los derechos humanos en seguridad pública no puede depositarse en organismos con mandos militares sino que debe quedar bajo mandos estrictamente civiles.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos propuso que antes de emitir la regulación constitucional de la Guardia nacional, el Estado mexicano solicitara una opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con lo que anunciaba la posibilidad de que cualquier decisión adoptada por el Constituyente Permanente, eventualmente sería revisada por las instancias internacionales de derechos humanos.

En el mismo sentido Jan Jarab, recordaba que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes para el Estado mexicano y que el dictamen propuesto por la comisión de puntos constitucionales de la Cámara de Diputados violentaba los criterios de la Corte Interamericana en materia de intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

Desde su punto de vista, los elementos más problemáticos del dictamen pasaban por la indefinición de la naturaleza civil del mando de la Guardia nacional y por la carencia de mecanismos de rendición de cuentas. Jan Jarab era enfático al afirmar que el diseño de la Guardia nacional debía respetar los compromisos internacionales adoptados por el Estado mexicano en materia de intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad.

Pedro Salazar Ugarte, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México sostenía, de manera similar al Representante de la ONU para Derechos Humanos en México, que el diseño propuesto para la Guardia nacional implicaba la militarización de la seguridad pública a nivel constitucional y que ello podría implicar una

¹⁴ Audiencias Públicas. Relatoría. Mesa 1. Seguridad Ciudadana en los Estados. Moderador: Mario Delgado Carrillo. Invitados: Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, Gobernador de Campeche; Héctor Antonio Astudillo Flores, Gobernador de Guerrero; José Ignacio Peralta Sánchez, Gobernador de Colima; Francisco Domínguez Servián, Gobernador de Querétaro; Silvano Aureoles Conejo, Gobernador de Michoacán y Alejandro Tello Cristerna, Gobernador de Zacatecas.

¹⁵ Las intervenciones de Javier Corral y Enrique Alfaro están recogidas en la Relatoría de las Audiencias Públicas celebradas en la Cámara de Diputados.

violación de México a los compromisos que se derivan de su pertenencia al Sistema Interamericano de los Derechos Humanos.

María Elena Morera Mitre, representante de la organización civil Causa en Común, sostuvo que el diseño propuesto por el dictamen de la comisión de puntos constitucionales de la Cámara de Diputados era contrario a los criterios de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos sobre la utilización de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

Alejandro Madrazo Lajous, investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), explicó las condiciones para que la Guardia nacional cumpliera los criterios que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha desarrollado para considerar acorde al Sistema Interamericano la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, señalando que el texto constitucional debía aclarar que la Guardia nacional es un cuerpo civil; establecer un régimen transitorio y excepcional para el uso de las fuerzas armadas (no civiles) en las tareas de seguridad pública; y establecer también mecanismos para fortalecer a las policías civiles.

Por su parte, Alejandro Hope Pinson externaba contundentemente que el

dictamen de Guardia nacional presentaba claros y graves problemas de convencionalidad. En el mismo sentido, Ernesto López Portillo, secretario técnico del foro mexicano para la seguridad democrática de la Universidad Iberoamericana, sostenía que los criterios y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos evidenciaban los problemas de convencionalidad de la propuesta del dictamen de Guardia nacional.

Carlos Bravo Regidor, Profesor Asociado y Coordinador de Investigación en el Programa de Periodismo del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) sostuvo, en términos similares, que el dictamen no sólo contradecía los criterios de la Corte Interamericana, sino que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se había pronunciado sobre la inconstitucionalidad de la actuación permanente de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.¹⁶

5. Las implicaciones internacionales del proyecto de Guardia nacional

En la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 28 de

¹⁶ Las intervenciones de Luis Raúl González Pérez, Jan Jarab, Pedro Salazar Ugarte, María Elena Morera Mitre, Alejandro Madrazo Lajous, Alejandro Hope Pinson, Ernesto López Portillo y Carlos Bravo Regidor están recogidas en la Relatoría de las Audiencias Públicas celebradas en la Cámara de Diputados.

noviembre de 2018 dictada en el caso Alvarado Espinoza y otros vs México, la Corte sostuvo que para analizar el contexto de las violaciones reclamadas tomaría en consideración las pruebas supervinientes consistentes en la Ley de Seguridad Interior y la resolución de inconstitucionalidad de ese cuerpo normativo dictado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁷

Por otra parte sostuvo que las pruebas consistentes en el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018 – 2024 y la iniciativa de reforma constitucional presentada por el Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados para crear la Guardia nacional del 20 de noviembre de 2018, no podían ser consideradas como parte del contexto de las violaciones reclamadas pues se trataba de simples propuestas no asumidas por órganos del Estado y sin efectos jurídicos de momento (párrafo 49).

En dicha sentencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos observa que desde 2010 el Comité de Derechos Humanos de la ONU manifestó su preocupación por el creciente número de denuncias de violaciones de derechos humanos a manos de elementos castrenses en los lugares en que se

¹⁷ http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf párrafo 49.

encontraban desplegados para garantizar el orden público, y recomendó que las tareas relacionadas con la seguridad pública y las investigaciones de denuncias de violaciones a los derechos humanos fuesen de competencia exclusiva de las autoridades civiles (párrafo 59).¹⁸

Analizando el contexto de las violaciones reclamadas, la Corte recordó que tras su visita a México en 2013, el Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de la ONU, expresó su preocupación por la persistencia de “niveles alarmantes de violencia” así como el uso excesivo de la fuerza, y una falta de rendición de cuentas en México tras el despliegue del Ejército en 2007 para enfrentar a los cárteles del narcotráfico.

¹⁸ Datos tomados de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictada en el caso Alvarado Espinoza vs. México. La Corte sustenta estos datos en los siguientes informes: 1) ONU. Comité de Derechos Humanos, Examen de los Informes Periódicos Presentados por los Estados Partes de conformidad con el Artículo 40 de Pacto, CCPR/CMEX/CO/5, 7 de abril de 2010, párr. 11. 2) ONU. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, visita a México, 28 de abril de 2014, supra, párr. 21; 3) GTDFI, Seguimiento a las recomendaciones del GTDFI en su informe relativo a su visita a México del 18 al 31 de marzo de 2011, 11 de septiembre de 2015, A/HRC/30/38/Add.4, párr. 25; 4) Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México, 7 de octubre de 2015, supra, 4) ONU. Informe cierre de misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, Visita a México, 24 de enero de 2017, pág. 4.

En este sentido, ciudades de los estados de Chihuahua y Guerrero habrían sido clasificadas como las más peligrosas del mundo. El Relator Especial señaló que de diciembre de 2006 a noviembre de 2012 se cometieron 102,696 homicidios intencionales, de los cuales cerca de 70,000 se encontraban relacionados con el tráfico de drogas, en un escenario de “impunidad sistémica y endémica”. De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, hacia el año 2015 esta cifra se habría incrementado a 151,233 personas asesinadas (párrafo 60).¹⁹

Del mismo modo, la Corte resalta que tras su visita a México en el año 2011, el grupo de trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU [GTDFI] constató que la estrategia de militarización para el mantenimiento del orden público llevó aparejado, entre los años 2006 a 2010, el aumento paulatino en el número de quejas recibidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH] relacionadas con la Secretaría de la Defensa Nacional [SEDENA], en particular por detenciones arbitrarias, tortura, tratos

¹⁹ La sentencia de la Corte Interamericana toma los datos de ONU. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, Misión a México, supra, 28 de abril de 2014, párrs. 8, 11, 13 y 15 y Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Visita a México, 7 de octubre de 2015.

crueles inhumanos y degradantes, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas. En este sentido, de acuerdo con los informes anuales de actividades de la CNDH, entre 2007 y 2017 fueron registradas 10,930 quejas contra la SEDENA, así como 2,881 contra la Secretaría de Marina [SEMAR]. De igual forma, durante dicho período la CNDH emitió 121 recomendaciones dirigidas a la SEDENA y 37 a la SEMAR al constatarse violaciones de derechos humanos atribuibles a miembros de las Fuerzas Armadas (párrafo 61).²⁰

En el análisis de la responsabilidad estatal en el caso de la desaparición juzgada en el caso Alvarado Espinoza y otros vs México, la Corte retoma los criterios interpretativos que están íntimamente vinculados con las decisiones impulsadas por el Gobierno federal de México y por las mayorías de Morena

²⁰ ONU. GTDFI, Observaciones preliminares, Misión a México, 31 de marzo de 2011, pág. 5. CNDH, Informes Anuales de Actividades: 2007, pág. 47; 2008, pág. 36; 2009, pág. 28; 2010, pág. 52; 2011, pág. 11; 2012, Tomo I, pág. 11; 2013, Tomo I, pág. 16; 2014, Tomo I, pág. 41; 2015, Resumen Ejecutivo, pág. 17; 2016, Resumen Ejecutivo, pág. 23; y 2017, pág. 32. Disponibles en: http://www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades.CNDH. Informes Anuales de Actividades: 2007, pág. 741; 2008, pág. 337; 2009, pág. 339; 2010, pág. 371; 2011, pág. 11; 2012, Tomo I, pág. 11; 2013, Tomo I, pág. 16; 2014, Tomo I, pág. 41; 2015, Resumen Ejecutivo, pág. 17; 2016, Resumen Ejecutivo, pág. 23; y 2017, pág. 32, supra. CNDH, Informe Especial sobre las Recomendaciones en Trámite dirigidas a las Autoridades estatales, federales y municipales, junio de 2016, págs. 191 y 196. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes Especiales/2016_IE_Recomendaciones.pdf.

en las cámaras de Diputados y Senadores.

La Corte recuerda que en diversas ocasiones ha sostenido que la intervención de las Fuerzas Armadas nacionales en casos de alteración del orden público, los Estados que forman parte del Sistema Interamericano están obligadas a limitar al máximo esa intervención y garantizar que la misma responda a criterios estrictos de excepcionalidad (párrafo 179).²¹

En el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs México*, la Corte estableció que la intervención de fuerzas armadas en actividades de seguridad pública debe atender a criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, dado que el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles; asimismo, indicó que puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos y recordó lo señalado por los Relatores Especiales de la ONU sobre Tortura, sobre Ejecuciones Extrajudiciales y sobre Independencia de Jueces y Abogados, en el sentido de que “las funciones de investigación de la policía

judicial [o ministerial] deberían estar a cargo de un entidad civil” (párrafo 180).²²

Así, la Corte reitera que en materia de intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública se deberán respetar los siguientes principios:

- a) Deberá ser extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;²³
- b) Deberá ser subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;²⁴
- c) Deberá ser regulada mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo

los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia;²⁵ y

d) Deberá ser fiscalizada por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.²⁶

Parece evidente que ni la iniciativa de Morena, ni el dictamen de la comisión de puntos constitucionales de la Cámara de Diputados, ni la minuta aprobada por el pleno de esa cámara salvaban las eventuales objeciones de los organismos internacionales de derechos humanos.

Por tanto, frente a la imposibilidad de contar con los votos necesarios en la Cámara de Senadores, en donde Morena no alcanza la mayoría calificada para reformar la Constitución, nos enfrentábamos a la disyuntiva de un rechazo legislativo a la principal estrategia policiaca del Gobierno federal o una modificación de la propuesta legislativa para superar las

²² ONU: Informe conjunto del Relator Especial encargado de la cuestión de la tortura, Sr. Nigel S. Rodley, y del Relator Especial encargado de la cuestión de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Sr. Bacre Waly Ndiaye, presentado en cumplimiento de las resoluciones 1994/37 y 1994/82 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1995/111, 16 de enero de 1995, párr. 117.a y 120.

²³ Caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, supra, párr. 78, y Caso *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*, supra, párr. 86.

²⁴ Cfr. Caso *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*, supra, párr. 86, y Caso *Osorio Rivera y familiares Vs. Perú*. Supra, párr. 122.

²⁵ Caso *Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, párr. 80. ONU: Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

²⁶ ONU Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005.

²¹ Caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 78.

previsibles objeciones constitucionales y convencionales.

6. El proceso legislativo en el Senado de la República *6.1. Estirando la liga al máximo.*

Ya señalamos que Morena no cuenta con los votos necesarios para alcanzar la mayoría calificada en el Senado para lograr reformas constitucionales. Aun sumando a los aliados recurrentes de Morena se puede considerar que le faltan 9 votos para lograr esa mayoría con la asistencia del total de los integrantes de la cámara.

Sin embargo, en comisiones cuenta con los votos suficientes para aprobar los dictámenes que se puedan turnar al pleno para su discusión y votación.

Por ello, las comisiones unidas dictaminadoras aprobaron, el 17 de febrero de este año, un dictamen que, en esencia, mantenía las características de la minuta aprobada en la Cámara de Diputados.

Este escenario hacía previsible un debate intenso y una votación insuficiente para aprobar las reformas constitucionales en materia de Guardia nacional.

6.2. La sorpresa negociación y acuerdo.

Sin embargo, para sorpresa de propios y extraños y con el

aplauzo generalizado de los medios de comunicación y la clase política, el 21 de febrero de 2019, el pleno del Senado aprobó de manera unánime una minuta que eliminaba los elementos militares del mando de la Guardia nacional al suprimir la intervención de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina de la Junta de Jefes de Estado Mayor y dejar claramente establecido en el texto constitucional el carácter civil del nuevo cuerpo policiaco y su adscripción operativa a la Secretaría de Seguridad.

En los hechos, se elevaba a rango constitucional una nueva versión de la Policía Federal. Por eso, no podemos olvidar las declaraciones del presidente López Obrador en el sentido de que México no necesitaba una reedición de ese cuerpo policiaco.

6.3. El nuevo quinto transitorio.

Recordemos que la minuta de la Cámara de Diputados eliminó el artículo quinto transitorio que originalmente se propuso en el dictamen de la comisión de puntos constitucionales de esa cámara en el que se otorgaba el mando y adscripción de la Guardia nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional por un periodo de cinco años.

Pues bien, en la minuta del Senado, se retoma el quinto transitorio, pero ahora para

establecer en la Constitución la potestad del presidente de disponer de la Fuerza Armada permanente para tareas de seguridad pública. Dicho precepto dispone que esa facultad presidencial deberá ejercerse de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, además de que el Ejecutivo deberá informar de su utilización en los informes previstos en el artículo 76, fracción IV de la Constitución.

VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación

1. Conclusiones

Una de las opiniones más apoyadas por los especialistas académicos en seguridad pública y en derechos humanos era que la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública reclamaba la reglamentación del artículo 29 constitucional.

Es evidente que la reglamentación de este artículo para casos de perturbación de la paz pública o la seguridad impone condiciones que el Ejecutivo debería salvar si aspiraba a que se le autorizaran medidas tales como la utilización del ejército en tareas de seguridad pública.

Sin embargo, el artículo quinto transitorio de la minuta de la Cámara de Senadores significa una excepción, en virtud de la cual el titular del Ejecutivo podrá ordenar la

actuación de las Fuerzas Armadas sin el control del Legislativo y sin la revisión oficiosa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que son los requisitos que exige el artículo 29 de la Carta Magna para la actuación del Ejecutivo en tales circunstancias.

Sin duda, para efectos de respetar los criterios internacionales en materia de seguridad pública, la redacción del artículo quinto transitorio es sumamente imprecisa ya que no establece mecanismos de control para las decisiones del Ejecutivo quien, simplemente, queda obligado a informar de su actuación en este sentido.

Estamos convencidos de que la negociación en la Cámara de Senadores se convirtió en un pretexto para obtener lo que de verdad le interesaba al presidente: libertad para usar al Ejército y a la Marina en tareas de seguridad, sin engorrosos controles democráticos.

Estamos convencidos, también, de que la celebración de esa negociación y de los resultados logrados por el llamado bloque opositor en el Senado le obsequiaron al presidente cinco años de utilización de las Fuerzas Armadas que, probablemente, seguirán acumulando estadísticas en violaciones de derechos humanos y poca efectividad en el control del fenómeno

delictivo, pues sin duda, lo que se logró fue otorgarle al presidente de la República un permiso constitucional para seguir aplicando la fallida estrategia de los últimos doce años.

Por último, quisiéramos señalar el riesgo de que el periodo de cinco años fijado en el transitorio analizado se alargue indefinidamente pues, por ahora, la Guardia nacional puede nacer o no nacer, dependiendo de la exclusiva voluntad del presidente.

Podemos enfrentar, dentro de cinco años, el escenario de que la Guardia Nacional no ha desarrollado su estructura, capacidades e implantación territorial y, entonces, no quedará más remedio que seguir con la militarización, ahora institucionalizada, de la seguridad pública.

2. Nueva agenda de investigación:

Estas conclusiones permiten vislumbrar la agenda de análisis e investigación de este tema en la que se deberán observar con atención los siguientes procesos y fenómenos:

a) El proceso de construcción de la Guardia nacional. La primera premisa de trabajo será valorar cuántos de los elementos de las actuales policías militar y naval se

incorporan a la Guardia nacional y cuántos militares se mantienen en el campo realizando tareas de seguridad. Este proceso nos mostrará las intenciones reales del Gobierno federal de crear una corporación civil que sea efectiva en el cumplimiento de sus fines constitucionales;

b) El proceso de quejas y denuncias ante organismos de derechos humanos en contra de la Guardia nacional y las fuerzas armadas que se mantengan en tareas de seguridad, así como los reportes de los organismos internacionales sobre la situación de respeto a esos derechos en México. Este proceso nos permitirá observar si existen cambios en la situación actual mexicana y si, en consecuencia, la Guardia nacional significó o no el retiro efectivo de las Fuerzas Armadas de las tareas de seguridad pública. **B**

IX. Bibliografía

- Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena. Puede consultarse en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/nov/20181120-II.html>

- Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán. Puede consultarse en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/#b1>
- Sexto Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa. Puede consultarse en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sexto/>
- Poiré Romero, Alejandro. Blog de la Presidencia. Los Operativos Conjuntos. Visible en <http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/los-operativos-conjuntos/>
- Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018. México en Paz. Seguridad Pública. Puede consultarse en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- Cienfuegos, Salvador. Periódico *El Universal*: “No confundir seguridad interior con seguridad pública”. Artículo publicado en la edición del 5 de diciembre de 2016. Visible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/12/5/cienfuegos-no-confundir-seguridad-interior-con-seguridad-publica>
- Análisis de Iniciativas para la Ley de Seguridad Interior. México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Documento elaborado por Jimena David. Puede consultarse en: http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2017/09/Ley_Seguridad_Interior.pdf
- Decreto por el que se Expide la Ley de Seguridad Interior, Diario Oficial de la Federación, del jueves 21 de diciembre de 2017. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508716&fecha=21/12/2017
- Peña Nieto, Enrique. Intervención durante la 43ª sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el 21 de diciembre de 2017. Video visible en: <https://www.youtube.com/watch?v=sf-fuv0c-8ZU>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Noticia número 149/2018 publicado el 15 de noviembre de 2018 en <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=5794>
- Cuadro Analítico de Propuestas Legislativas. Guardia Nacional. Dirección General de Análisis Legislativo. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Texto de Carla Angélica Gómez Macfarland, Irma Kánter Coronel e Israel Palazuelos Covarrubias. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4334/C.PDF?sequence>
- No estoy satisfecho con el proyecto de Guardia Nacional: López Obrador en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/no-estoy-satisfecho-con-proyecto-de-guardia-nacional-lopez-obrador/1290858>
- Jarab, Jan. Oficio N° OACNUDH/REP262/2018 dirigido al Diputado Porfirio Muñoz Ledo, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y fechado el 21 de noviembre de 2018. Se puede consultar aquí: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/132545/663451/file/Naciones%20Unidas%20Documento%20Guardia%20Nacional1.pdf>
- Cámara de Diputados. Relatorías de las Audiencias Públicas en Parlamento Abierto. Guardia Nacional. Son visibles en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Audiencias-Publicas-sobre-la-Guardia-Nacional>
- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictada en el caso Alvarado Espinoza vs México. El documento es visible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf
- Minuta aprobada por la Cámara de Senadores que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional. El documento es visible aquí: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/2019022_guardia/01_minuta_28feb19.pdf

B Bien Común

LÉENOS EN LÍNEA

www.frph.org.mx



B Bien Común

año XXIII / número 271 / octubre 2017

RECONSTRUCCIÓN

Salomón Guzmán Rodríguez
Ernesto Testacero Hernández

La estrategia presupuestal-electoral de López Obrador

Salomón Guzmán Rodríguez

De acuerdo con las bases de datos de transparencia presupuestaria,¹ el presupuesto público aprobado se repartirá entre 547 programas presupuestales (transversales y no transversales), los cuales se agrupan en 20 grandes modalidades. Algunos tienen que ver con el desempeño de las funciones del gobierno, prestación de servicios públicos, promoción y fomento, fuerzas armadas, compromisos y obligaciones del gobierno, desastres naturales y los subsidios, etc.

En el caso de los subsidios, se encuentran aquellos programas presupuestales que operan con reglas de operación y los que operan bajo lineamientos o convenios llamados otros subsidios. Cabe señalar, en ambas modalidades de programas presupuestales se encuentran la gran mayoría de los programas sociales como son las becas, ayudas a los adultos mayores, etc., y permiten observar los objetivos sociales de cada nuevo gobierno, es decir, la política de desarrollo social.

Tabla 1. Cambios presupuestales por modalidad de programas en 2019 (millones de pesos)

Modalidad de programas	Número de programas con reducción	Reducción presupuestal	Número de programas con ampliaciones	Ampliación presupuestal	Número de programas eliminados	Monto eliminado	Número de programas nuevos	Monto nuevo	Monto total	Total
Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	8	-339	0	0	0	0	1	152	-187	9
Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	0	0	3	35,636	1	-6	0	0	35,630	3

¹ https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/datos_presupuestarios_abiertos

INDICADORES

Modalidad de programas	Número de programas con reducción	Reducción presupuestal	Número de programas con ampliaciones	Ampliación presupuestal	Número de programas eliminados	Monto eliminado	Número de programas nuevos	Monto nuevo	Monto total	Total
Desastres naturales	4	-21,203	0	0	1	-2,500	0	0	-23,703	3
Específicos	16	-20,401	15	15,839	6	-17,646	7	31,235	9,027	38
Funciones de las fuerzas armadas	4	-1,319	15	10,538	0	0	0	0	9,219	19
Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	60	-4,504	13	31,153	1	-48	1	193	26,794	74
Prestación de servicios públicos	125	-23,908	30	61,619	3	-1,111	2	1,222	37,822	157
Promoción y fomento	13	-1,312	0	0	1	-162	0	0	-1,474	13
Provisión de bienes públicos	2	-566	3	4,170	0	0	0	0	3,604	5
Proyectos de inversión	14	-39,250	14	111,344	4	-7,874	0	0	64,220	28
Regulación y supervisión	30	-2,642	4	379	0	0	0	0	-2,263	34
Gasto federalizado	0	0	17	49,481	0	0	0	0	49,481	17
Adeudos de ejercicios fiscales anteriores (adefas)	0	0	1	4,654	0	0	0	0	4,654	1
Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca	0	0	9	77,099	0	0	1	5,913	83,012	10
Participaciones a entidades federativas y municipios	0	0	4	107,886	0	0	0	0	107,886	4
Aportaciones a la seguridad social	0	0	5	12,172	0	0	0	0	12,172	5
Pensiones y jubilaciones	4	-490	22	140,178	0	0	0	0	139,688	26

INDICADORES

Modalidad de programas	Número de programas con reducción	Reducción presupuestal	Número de programas con ampliaciones	Ampliación presupuestal	Número de programas eliminados	Monto eliminado	Número de programas nuevos	Monto nuevo	Monto total	Total
Otros subsidios	21	-8,132	12	7,785	16	-31,445	14	132,380	100,588	47
Sujetos a reglas de operación	36	-52,823	13	61,462	15	-45,227	4	9,920	-26,668	53
Total	337	-176,889	180	731,395	48	-106,019	30	181,015	629,502	547

Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria.

En la Tabla 1 se muestra que las modalidades de prestación de servicios y subsidios, se agrupa el mayor número de programas presupuestales. Por otra parte, es importante señalar, en 2019 habrá 547 programas presupuestales, 18 menos que en 2018. De este total, 337 programas experimentaron reducciones presupuestales por cerca de 177 mil millones de pesos y 180 programas experimentaron ampliaciones presupuestales por 732 mil millones de pesos.

Para 2018 se eliminaron 48 programas cuyo monto total es de 106 mil millones de pesos, en sentido contrario, se crearon 30 programas cuyo monto total es de poco más de 181 mil millones de pesos y representa el 0.73 por ciento del PIB de 2019. Esta cifra es cercana a la reducción presupuestal de los 337 programas (cabe señalar, no se incorpora el programa de pensión de bienestar para las personas adultas mayores como programa nuevo, puesto que solo cambio de nombre).

De los 30 programas nuevos y de los 48 eliminados, 14 y 16 se ubican en la modalidad de otros subsidios. De los 14 programas nuevos, su operación solo es por lineamientos no por reglas de operación, es decir, transferencias directas. Estas cifras permiten observar que el 88 por ciento del presupuesto es

tendencia y el 12 por ciento representa el margen de maniobra presupuestal. Son tres las modalidades de programas donde se experimentó el mayor recorte presupuestal:

- 1) prestaciones de servicios;
- 2) proyectos de inversión y;
- 3) los sujetos a reglas de operación.

Por su parte, son tres modalidades de programas donde se presenta el mayor incremento presupuestal en cerca 300 mil millones de pesos:

- 1) pensiones;
- 2) aportaciones y;
- 3) proyectos de inversión.

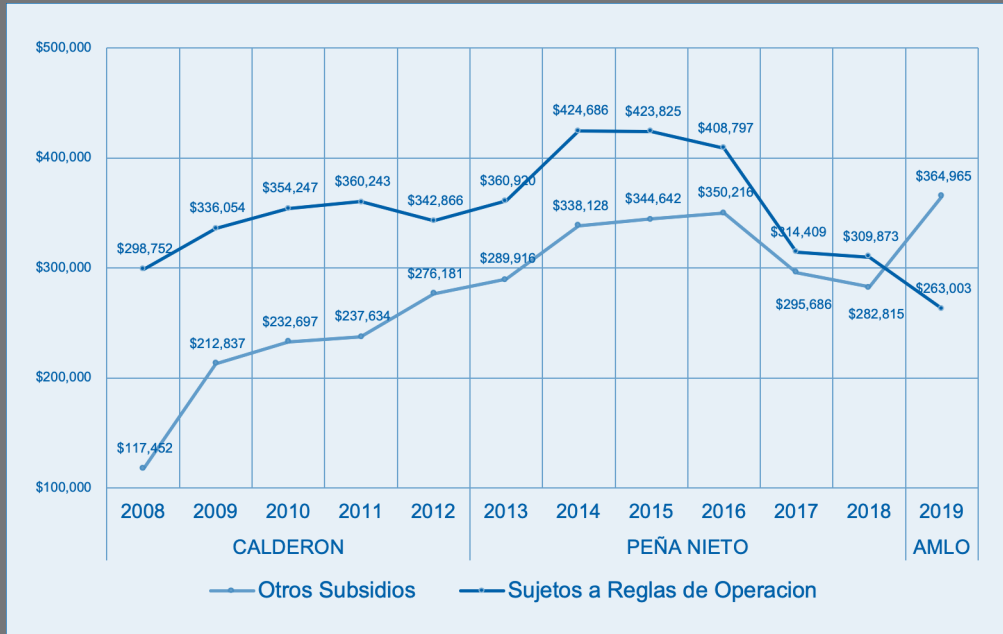
Además, son 4 modalidades de programas donde se eliminan y crean programas presupuestales:

- 1) específicos;
- 2) proyectos de inversión;
- 3) otros subsidios;
- 4) con reglas de operación.

De los 30 programas nuevos, la mitad se ubica en la modalidad de otros subsidios, seguida por 7 en la modalidad de específicos. La gran mayoría de los programas eliminados de otros subsidios pertenecían al ramo 23.

INDICADORES

Gráfico 1. Presupuesto público de la modalidad de subsidios a precios de 2019 (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria.

Por otra parte, en el Gráfico 1 se observan las trayectorias del presupuesto aprobado de las modalidades de los subsidios a precios de este año, con otras palabras, del gasto social.

Cabe mencionar, muchos de los programas contenidos en estas dos modalidades se caracterizan desde 2008 de funcionar como herramienta de corrupción y mal uso de los fondos con tintes electorales y clientelares por parte de los diferentes gobernadores en los estados. Con el nuevo gobierno de López Obrador, por primera vez desde 2008, el presupuesto a otros subsidios será mayor al presupuesto a los programas sujetos a reglas de operación, esto significa que este gasto será opaco y sin reglas de operación, es decir, con falta de transparencia en su operación y distribución.

De los 30 nuevos programas, 14 se ubican bajo la modalidad de otros subsidios (sin reglas de operación, solo con lineamientos).

Los principales programas nuevos son: jóvenes construyendo el futuro, beca universal, sembrando vida, producción para el bienestar, pensión para discapacitados, programa de reconstrucción, desarrollo rural, precios de garantía, crédito ganadero a la palabra, programa de microcréditos, fertilizantes, etc. En sentido contrario, los principales programas eliminados dentro de esta modalidad fueron: Proyectos de desarrollo regional, programas regionales, fortalecimiento financiero, fondo de capitalidad, fortalecimiento de los servicios estatales de salud, el fondo para fronteras, fondo de apoyo a migrantes, inclusión digital, etc.

Argumentar que el presupuesto de las becas a los jóvenes fue a costa de reducir el presupuesto de las estancias infantiles es falso, bajo la modalidad de otros subsidios, el programa de beca universal de poco más de 17 mil millones fue a costa de la eliminación

INDICADORES

del programa presupuestal de desarrollo regional cuyo presupuesto etiquetado en PEF 2018 fue de 17 mil 852 mil millones de pesos, el presupuesto del programa de jóvenes construyendo el futuro fue a costa de la eliminación del fondo de fortalecimiento financiero para los estados como se muestra en la Tabla 2.

La suma presupuestal de los programas eliminados fue de 31 mil millones de pesos mientras que la suma presupuestal de estos 14 nuevos programas es de 132 mil millones de pesos. Por su parte, se calcula, la población beneficiada por estos nuevos programas en los siguientes años sera equivalente a 32 millones 264 mil personas (no contando los programas de pensiones de adultos mayores ya que este programa esta bajo la modalidad de programas con reglas de operación). Esta población representa el 40 por ciento del

padrón electoral de 2018, 64 por ciento de la votación en 2018 y 20 por ciento más de los que votaron por López Obrador en 2018. La gran mayoría de los programas eliminados pertenecían al ramo 23 y creados bajo el mandato de Peña Nieto. La creación de los nuevos programas de López Obrador se construyó sobre la base de la reducción presupuestal de muchos programas, por ejemplo: estancias infantiles, proyectos de infraestructura ferroviaria, fondo nacional del emprendedor, operativos para la prevención de delitos, innovación tecnológica, fomento a la economía social, seguridad social, fondo regional, educación para los adultos, programa de cultura física y deporte, apoyo a migrantes, protección forestal, regulación ambiental, plataforma México, entre otros. 🌐

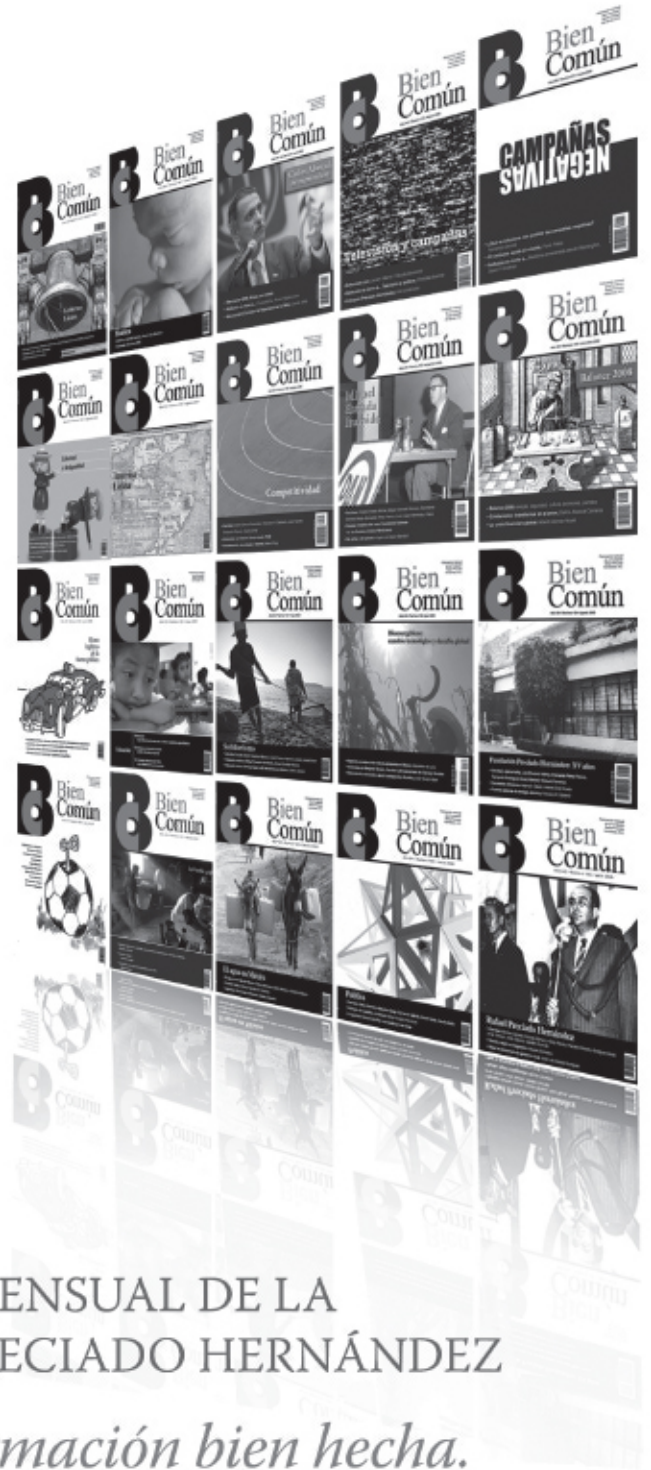
Tabla 2. Programas presupuestales eliminados y nuevos de la modalidad de otros subsidios.

Año de creación	Eliminados modalidad otros subsidios	Monto aprobado 2018	Monto pagado 2019	Nuevos otros subsidios	Monto	Población beneficiada
2013	Proyectos de desarrollo regional	17,852,964,774	9,469,117,524	Jóvenes construyendo el futuro	44,320,000,000	2,300,000
2009	Programas regionales	2,858,299,244	3,255,879,481	Beca universal para estudiantes de educación media superior Benito Juárez	17,280,000,000	4,200,000
2009 ante contingencias económicas	Fondo para el fortalecimiento financiero	2,537,754,300	43,231,436,179	Sembrando vida	15,000,000,000	400,000
2014	Fondo de capitalidad	2,500,000,000	1,978,000,000	Producción para el bienestar	9,000,000,000	2,800,000
2016	Operación y mantenimiento del programa de seguridad y monitoreo en el estado de México	1,500,000,000	1,500,000,000	Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente	8,500,000,000	1,000,000

INDICADORES

Año de creación	Eliminados modalidad otros subsidios	Monto aprobado 2018	Monto pagado 2019	Nuevos otros subsidios	Monto	Población beneficiada
2016	Fortalecimiento de los servicios estatales de salud	1,450,000,000	0	Programa nacional de reconstrucción	8,000,000,000	12,000,000
2014	Fondo para fronteras	750,000,000	0	Desarrollo rural	7,831,553,872	4,331,134
2016	Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES	700,000,000	537,240,891	Agromercados sociales y sustentables	6,707,734,811	2,800,000
2018	Cámaras de vigilancia en el estado de Veracruz	350,000,000	350,000,000	Precios de garantía a productos alimentarios básicos	6,000,000,000	2,000,000
2009	Fondo de apoyo a migrantes	300,000,000	299,700,001	Crédito ganadero a la palabra	4,000,000,000	32,300
2013	Programa nacional de prevención del delito	300,000,000	289,500,000	Programa de Microcréditos para el bienestar	3,033,233,942	3,800,000
2016	Programa de inclusión digital	100,000,000	2,580,710	Fertilizantes	1,500,000,000	440,800
2013	Programa para el rescate del Acapulco tradicional	100,000,000	0	Universidades para el bienestar Benito Juárez García	1,000,000,000	160,000
2008	Vinculación productiva	73,282,256	262,463,956	Subsidios para las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y No localizadas	207,576,512	
2014	Subsidios a programas para jóvenes	36,812,299	4,933,320,442	Total	132,380,099,137	36,264,234
2016	Fortalecimiento del sector de ahorro y crédito popular y cooperativo	36,199,400	3,005,000			
	Total	31,445,312,273	66,112,244,184			

Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria y SHCP.



PUBLICACIÓN MENSUAL DE LA
FUNDACIÓN RAFAEL PRECIADO HERNÁNDEZ

La referencia en información bien hecha.

www.frph.org.mx 
contacto@frph.org.mx 
 55 59 63 00 





Ya puedes consultar los números anteriores de Bien Común en el sitio electrónico:

<http://frph.org.mx/fundacion/ediciones/bien-comun-2/no-anteriores/>



Bien Común