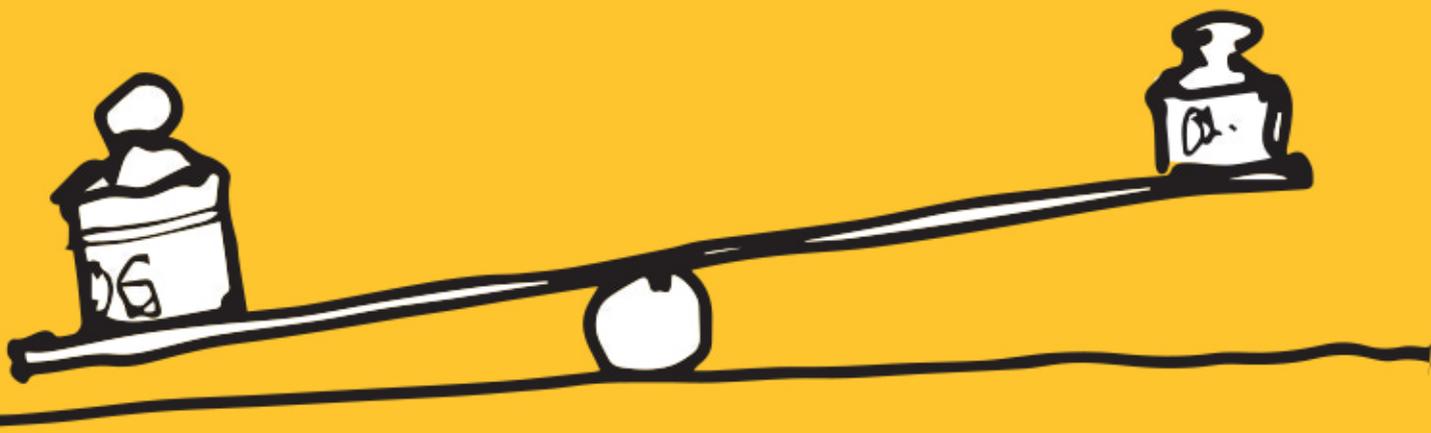




Bien Común

año XXIII / número 270 / septiembre 2017

PESOS Y CONTRAPESOS



Mauricio Vila Dosal

Horacio Vives Segl

Javier Brown César

Jonathan Sánchez López Aguado

Carlos J. Guízar

In memoriam

Claudio Jones Tamayo

Indicadores

Propuesta para obtener recursos para
damnificados de CDMX, Oaxaca y Chiapas
Salomón Guzmán Rodríguez



Conéctate @frph



twitter

Hoy celebramos el centenario del natalicio de Luis Calderón Vega.

1:06 PM Feb 1st via web NestorT0mes Felicitades 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 about 20 hours ago via web @cen.pan.org.mx o/y tzamaconao@fundacion.pan.org.mx. 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://tj.gd/85sgm0>

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 \$621.37, que 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

@lauhdzmx La cuota #eslider es de 9,500.00, con opciones a becas. Más información en www.fundacionpreciado.org.mx/informacion/ESLIDERS.html
about 19 hours ago via web in reply to lauhdzmx

El 28 de febrero se presentará una obra que oficial la correspondencia entre Manuel Gómez Moctez y Esteban González Luna, de 1924 a 1924.
February 6, 2011 6:03:36 PM CDT via web

@SoniaCigales ¿? por qué dice esa Dan. Soria? Saludos.
12:20 PM Feb 1st via web in reply to SoniaCigales



COLABORADORES

- **Luis Ángel Bellota.** Licenciado en Historia por la UIA y pasante de la maestría en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Investigador asistente en el área de Estudios Regionales del CESOP.
- **Javier Brown César.** Maestro en Administración Pública y Política Pública con mención honorífica de excelencia por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Es coordinador técnico de la Fundación Miguel Estrada Iturbide.
- **Carlos J. Guízar.** Internacionalista por la Universidad Anáhuac y Maestro en Políticas Públicas por la Hertie School of Governance (Alemania).
- **Salomón Guzmán Rodríguez.** Doctor en Economía Aplicada por la Universidad Nacional Autónoma de México. Asesor e investigador en la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Claudio Jones Tamayo.** (1964-2017) Licenciado en Ciencias Sociales por el ITAM. Maestro en Filosofía y Ciencia Política por la Universidad de Columbia. De 2008 a 2011, se desempeñó como director general adjunto en la Presidencia de la República. Fue director del área de estudios políticos de la FRPH en distintos periodos.
- **Juan Ramón Moreno.** Estudiante de Ciencia Política y Economía en el ITAM. Investigador en el Centro de Estudios Alonso Lujambio desde 2015. Columnista en *Diario La Razón* de México desde 2016: *Tinta ITAM*, *Andanzas*. Colaborador de investigación en World Justice Project.
- **Luis Diego Nolasco Mercado.** Coordinador de Agenda Humanista del CNEQ. Director del IMJUVE Amealco.
- **Mauricio Vila Dosal.** Presidente Municipal de Mérida, Yucatán.
- **Horacio Vives Segl.** Licenciado en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano (Buenos Aires, Argentina). Director del Centro de Estudios Alonso Lujambio y profesor del Departamento Académico de Ciencia Política del ITAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT.

Editorial 3

Centrales

<i>El Fortalecimiento Municipal como contrapeso del Federalismo en México</i>	
Mauricio Vila Dosal	5
<i>Los organismos constitucionalmente autónomos en México. ¿Evidencia de un presidencialismo débil o de una nueva conformación del Estado? Los casos del INE y del INAI</i>	
Horacio Vives	14
<i>Gómez Morin y el Congreso mexicano</i>	
Javier Brown César	21
<i>¿El poder frenado por el poder?</i>	
Jonathan Sánchez López Aguado	50
<i>Quién frena a Donald Trump</i>	
Carlos Guízar	61

Reflexión en torno a...

<i>Acción Nacional: el ideal que sí puede ser</i>	
Juan Ramón Moreno	66

Agendas

<i>Ley General de Cultura y Derechos Culturales: de la ausencia a la perfectibilidad</i>	
Luis Ángel Bellota	71

In Memoriam

<i>¿Qué PAN para el siglo XXI?</i>	
Claudio Jones Tamayo	78
<i>Es posible el humanismo político?</i>	
<i>Algunas notas para un modelo de gobierno humanista</i>	
Claudio Jones Tamayo	83

Archivo

<i>Comentarios</i>	
Manuel Gómez Morin	86
<i>Te damos más de lo que nos pides; pide más para dártelo</i>	
Redacción La Nación	89

Reseña

<i>El futuro comienza hoy</i>	
Luis Diego Nolasco Mercado	95

Indicadores

<i>Propuesta para obtener recursos para damnificados de CDMX, Oaxaca y Chiapas</i>	
Salomón Guzmán Rodríguez	98

**Presidente**

Ricardo Anaya Cortés

Secretario General

Damián Zepeda Vidales

Tesorero Nacional

Edgar Mohar Kuri

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.**Presidente**

Ricardo Anaya Cortés

Director General

Fernando Rodríguez Doval

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

Dibujos de interiores

Retorno Tassier / Gonzalo Tassier

Corrección, diseño y formación

Retorno Tassier / Silvia Monroy Vázquez

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, D. F. Tel.: 56 33 28 72

Correspondencia:

Revista **Gobierno y Bien Común** Ángel Urraza 812, colonia Del Valle, 03100, México, D.F. Tel / Fax: 56 59 63 00

contacto@frph.org.mx

www.fundacionpreciado.org.mx

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

Publicación mensual del



L

a transición mexicana a la democracia significó, entre otras muchas cosas, el esfuerzo por acotar el poder presidencial, por quitarle atribuciones, por construir los contrapesos que descentralizaran la toma de decisiones en una sola persona para repartirlas en una serie de instituciones que todavía hoy se siguen diseñando e implementando: tal es el caso, por ejemplo, de la recién creada Fiscalía General de la República, como lo fue también el del Banco de México que ideó Gómez Morín en la tercera década del siglo XX, pero que no gozó de la autonomía deseada sino muchos años después.

La importancia de esta labor ha sido determinante para garantizar el voto y la decisión de los electores, para asegurar que sea la técnica y no la improvisación —con Gómez Morín de nuevo— la que determine importantes decisiones en diversos rubros, así como para tener una representación real en los congresos federal y locales de la diversidad y pluralidad del país. Ya alguna vez, Juan Molinar, quien dirigiera la Fundación Rafael Preciado Hernández entre 2012 y 2016, aseguró que la historia de la transición también podría escribirse desde la de sus organismos autónomos.

El presente número de Bien Común está dedicado a reflexionar sobre algunas de esas autonomías, los llamados contrapesos del poder. En primer término, y como parte de la agenda histórica que ha distinguido el trabajo del Partido Acción Nacional, el alcalde de Mérida, Mauricio Vila, escribe acerca de la trascendencia del municipio como unidad política del país: su fortalecimiento ha sido, en ese sentido, el del Federalismo mexicano, una historia que aún exige nuevas páginas pero que ya tiene un largo camino andado.

El Doctor Horacio Vives Segl, por su parte, estudia al Instituto Nacional de Acceso a la Información y el Instituto Nacional Electoral, ambos de creación reciente y que han sido puntales para la alternancia política en el nivel local y federal, como en trazar una nueva agenda que sitúa a la transparencia y la rendición de cuentas como pilares de nuestro sistema político.



Respecto del trabajo legislativo, y en particular el de los primeros diputados de Acción Nacional, quienes trazaron una agenda de transformaciones legales aún no concluida y en su momento totalmente innovadora y con visión de futuro, Javier Brown presenta un detallado análisis de las iniciativas legislativas presentadas por los representantes panistas, destacando el modo en que la visión, la pluma y el talento de Gómez Morin acompañó una serie de ideas que tardaron décadas en tomarse en cuenta.

Jonathan Sánchez reflexiona, a partir del marco teórico de la historia de las autonomías en la literatura política, su desarrollo en México y el total de aquellos organismos que la representan, poniendo además un ejemplo –el de Ifetel– para demostrar su papel en el equilibrio de poderes. Para concluir, Carlos Guízar analiza algunas de las decisiones tomadas por Donald Trump, en los Estados Unidos, y cómo tanto la Cámara de representantes como la Suprema Corte de Justicia o los propios estados de la Federación han frenado y detenido la voluntad de un Presidente cuya demagogia de campaña choca con la realidad de esos contrapesos que demuestran el por qué de su importancia y la razón por la que, por extensión, es de primer orden que en México se avance de la manera más profesional en su fortalecimiento y correcto diseño legal e institucional.

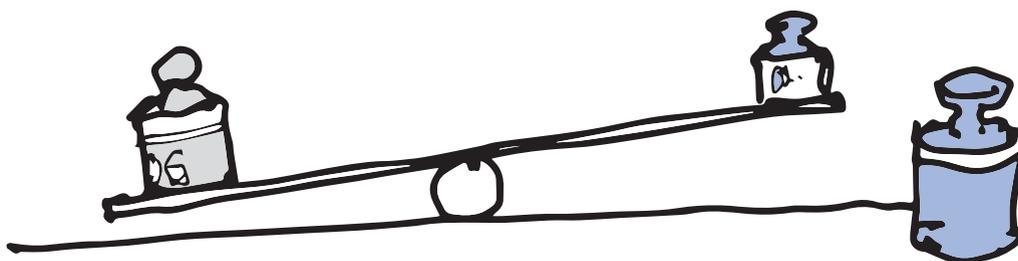
Por otra parte, y a manera de homenaje a Claudio Jones Tamayo, quien fuera investigador, director académico y colaborador habitual de esta publicación, recuperamos dos de los textos que publicó como parte del equipo de la Fundación Rafael Preciado Hernández: el primero, aparecido en la revista Bien Común en el año 2005, pregunta y responde acerca de los retos y necesidades del PAN en el nuevo siglo, luego de los primeros cinco años de alternancia en el Ejecutivo y con lucidez y claridad sobre muchos de los pendientes del propio Partido; el segundo, publicado en la última edición de la revista Palabra, aventura las características que debiera incluir un modelo humanista de gobierno, y son, ambos escritos, una muestra clara del talento, la pasión y la entrega que Claudio puso siempre a sus reflexiones, a su trabajo y a su propia vida.

Esperamos que los materiales reunidos en esta edición contribuyan a seguir pensando y repensando nuestro sistema político, porque de ese modo será posible tener claridad sobre lo hecho y sobre aquellos pendientes que deben enfrentarse para seguir fortaleciendo nuestra democracia.



El fortalecimiento municipal como contrapeso del federalismo en México

Mauricio Vila Dosal



I. El federalismo y la constitución permanente del Estado

La Constitución Política es un conjunto de normas jurídicas que contienen los derechos y obligaciones de los habitantes, así como los deberes, facultades y obligaciones de los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales del país. Para el investigador Carbonell (2002, pág. 12) es el “cuerpo normativo dotado de ciertas características, con un régimen en particular, misma que se encarga de determinar la división de poderes y los derechos fundamentales, así como la forma de organización política”.

En nuestro país han sido diversas los antecedentes de la Carta Magna vigente; tal es el caso de la Constitución de Cádiz proclamada en 1820. En dicha reglamentación se estableció una monarquía limitada puesto que el rey ya no podía hacer todo sin el consentimiento de las Cortes o Asamblea Legislativa, se instituyó la igualdad política entre los peninsulares y americanos (Gamas, 2013), entre otras cosas: en dicho ordenamiento se instaura la representación de los estados y sus ciudadanos ante el Congreso y la forma de organización política.

Es importante destacar la importancia de la Constitución de Cádiz en nuestra historia, ya que incluso después del triunfo del movimiento

independentista, esta ley siguió vigente en aras de dar certeza y tranquilidad a la nación, en tanto la nueva legislación se constituía y aplicaba.

Después de un arduo proceso de reforma política, ideológico y doctrinal, se conformó el Congreso Constituyente, mismo que en 1824 promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Tal como lo indica el Artículo 40, la forma de gobierno del pueblo mexicano constituye un Estado federal, en el cual se reconoce la autonomía a las entidades bajo una forma de gobierno que pretende consolidar unidad y organización en beneficio de todos los poderes públicos representados.

En particular quiero hacer énfasis en el proceso de construcción por el que ha transitado el sistema federal mexicano, así como la importancia de seguir impulsando y respetando la soberanía y autonomía de cada una de las entidades adheridas al pacto federal.

En nuestro país, los estados integrados por municipios ceden a favor de seguridad interior ciertas facultades con la intención de que su soberanía sea respetada; sin embargo, este traslado de la capacidad bélica de una soberanía a otra no deberá traducirse en el sometimiento de las entidades a la Federación; todo lo anterior, de acuerdo con el planteamiento

clásico del federalismo, deberán ser mecanismos de innovación para superar los retos que enfrentan.

El sistema federal es pues un régimen de alta complicación técnica y política porque tiene que hacer coexistir soberanías distintas: la nacional y la local, la de los poderes federales y la de los estados. La naturaleza del origen del pacto federal determina esa coexistencia. Si se trata de un gobierno unitario que establece un régimen federal, se entiende que aquél cede facultades; pero si son territorios con entidad política propia los que acuerdan convivir en un sistema federal, son éstos los que ceden facultades de manera limitada en favor del gobierno central (Mena, 2009).

Para el caso de México, hablar de federalismo es hacer referencia a las distintas transformaciones políticas, sociales y económicas que se han gestado. La conformación del pacto federal es el resultado de las distintas y constantes disputas entre grupos políticos para establecer sus ideales como forma dominante de gobierno, mismos que entre 1824 y 1857 generaron inestabilidad social, inexistencia de gobernanza y gobernabilidad.

En el marco de este mismo periodo histórico, la corriente municipalista pugnaba por regresar la titularidad a los ayuntamientos en tanto que eran la parte elemental de los gobiernos, así como el primer contacto entre el ciudadano y la vida pública a nivel Nacional. A dicho proceso, Gloria Muñoz (2006) lo denomina la transición federalista.

Enmarcado en el régimen centralista de Agustín de Iturbide y el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, heredaron al inconsciente colectivo de los mexicanos y sus gobernantes, la supremacía del poder central frente a los soberanos aglutinados en el pacto federal que hasta ahora sigue presentando graves problemas, pues aunque hemos avanzado en el respeto a la soberanía municipal dentro del marco legal, en la práctica la vulnerabilidad del municipio sigue latente.

Es esta tradición, aunada a la herencia de los

regímenes presidencialistas, la que deposita mayores facultades y atribuciones al Gobierno federal, así como el arreglo institucional de dotar a las entidades federativas a través de su titular de poder político para gozar de control, no solo sobre la vida pública de los municipios sino de las trayectorias de los funcionarios que ejercer el cargo como ediles: esto ha ocasionado que el federalismo en México no logre consolidarse de manera óptima.

Así pues, dicho control no solo se limitaba al poder político sino se extendía a los recursos públicos; los presupuestos locales realmente se manejaban desde el Gobierno federal, el cual asignaba o retiraba recursos según sus propias reglas no escritas. A partir de los años cincuenta se establecieron una serie de mecanismos económicos y administrativos que garantizaron la subordinación de los estados a la federación, concentrando la inmensa mayoría de los dineros públicos (Rodríguez Doval, 2015).

II. El municipalismo ante el federalismo en México

Los municipios no eran un orden de gobierno sino espacios de gestión, administradores de las acciones emanadas del poder central, por esta razón perdieron su capacidad de incidencia política y gubernamental; hasta hace pocos años el desarrollo de este orden de gobierno había quedado supeditado a intereses personales, los ayuntamientos no tenían participación ni representación en la toma de decisiones en lo referente a las acciones que se implementarían dentro de su localidad, no existía tampoco un sistemas de pesos y contrapesos, todas las decisiones eran tomadas de manera discrecional.

Los municipios no eran considerados dentro de la formulación de políticas públicas, se les condicionaba el acceso al diálogo nacional y más aún al internacional, su actuación dependía de los caprichos unipartidistas y la idea de municipio libre y Soberano plasmado en la constitución, únicamente se encontraba en la práctica, no en la ley.

La compleja situación que enfrentaron los

alcaldes hace algunos años fue lo que impulsó a las voluntades a asociarse y con ello se reformuló el paradigma en la gestión de los gobiernos locales. De manera que se comienza a hablar ya no del fortalecimiento al federalismo, que por nuestra larga tradición centralista se encontraba sumamente afianzado, sino de fortalecer las técnicas de trabajo de los ayuntamientos: se trata pues, de un nuevo modelo municipalista.

En el marco del contexto histórico y político, los municipios en México comenzaron a buscar espacios al diálogo y decisión, ya no en forma de contrapeso a la federación o en búsqueda de fomentar un adecuado y real federalismo, sino con el objetivo de fortalecer su capacidad y representación política, económica y social.

Con la reforma política de 1983 al artículo 115 constitucional, se reconoció al municipio como la célula más importante de la organización social, rescatando su posición de primer respondiente a las necesidades y exigencias de la ciudadanía, lo cual dio como resultado, un conjunto de reformas legales que si bien ampliaron su campo de actuación, no fueron acompañadas del fortalecimiento institucional.

A causa de los ideales y visiones de los municipios ante la dinámica social, el federalismo no representaba una corriente nueva, pues en primera instancia, el Gobierno federal se sustentaba con el otorgamiento que las municipalidades habían hecho en favor de proteger su seguridad interna y mantener la estabilidad de sus comunidades, sin que ello implique una necesidad de subordinación, pues a pesar de que dicha cualidad se ha mantenido a lo largo del tiempo, lo cierto es que el marco constitucional era insuficiente. Al final y al cabo, la presencia de esta dinámica no solo atentaba contra el federalismo sino con cada una de las comunidades que veían reducidas sus necesidades en promesas no cumplidas.

La falta de recursos económicos y la inexistente e injerencia política de los municipios en el diálogo federal impidieron la consolidación administrativa de los ayuntamientos, lo que se

trajo en deficiencia e inoperancia. Como resultado de lo anterior, la insuficiencia terminó por mermar la confianza en las instituciones.

Tristemente el poderío que el gobierno central había aglutinado en la figura presidencial se institucionalizó, la autonomía municipal se convirtió en letra muerta y se gobernaba con base en las relaciones políticas o determinaciones del partido hegemónico, mismo que comenzó a resquebrajarse cuando la alternancia política dio sus primeros resultados en los municipios. En efecto, este fenómeno hizo imperante un nuevo arreglo, en el que los municipios y estados tuvieran bien definidas sus facultades.

Con las propuestas de reforma al artículo 115, durante 1980 y 1990, se intentaba fortalecer al municipio en sus aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos, se trataba de reintegrar todas las atribuciones y facultades que le correspondían.

El agotamiento del anterior sistema de contrapesos, que hasta ahora parecía inamovible, comenzó a reconfigurarse y con ello el resurgimiento de los municipios como entes más importantes de la vida gubernamental nacional, hizo imperante la necesidad de implementar un adecuado y real fortalecimiento institucional, para evitar arbitrariedades y abusos de poder, por ejemplo: las cuentas públicas, que lejos de ser un instrumento de transparencia y rendición de cuentas para los ciudadanos, se han utilizado como fuente de control político de gobernadores y alcaldes en razón de fortalecer al federalismo.

Para don Efraín González Luna (2010, pág. 6) “el municipio es la piel de la comunidad, la etapa inicial de la organización civil que resguarda los valores humanos su ámbito es lo que se extiende más allá de lo que llega a concentrar la familia. Sus fines objetivos son locales, ningún interés debe sobreponerse a las necesidades legítimas de sus ciudadanos”.

Es así como nace ante las alcaldías la urgente necesidad de fortalecer a los ayuntamientos, con el fin de proteger su autonomía aunque si bien es cierto no podemos concebir al municipio

como un orden de gobierno sometido, sí podemos hablar de su alta vulnerabilidad y de su extrema dependencia económica y política a los otros dos órdenes de gobierno.

Por su parte, la legislación en materia fiscal y hacendaria también fue evolucionando, no fue hasta la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 que se sentaron las bases de un esquema de coordinación y del que empezó a resolver el problema de reparto de desigualdades de participaciones, con forma de mejorar la coordinación intergubernamental; en el Capítulo II de la Ley de Coordinación Fiscal quedó establecido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) cuyo objetivo fue el de evitar la doble tributación al delimitar las competencias impositivas para cada ámbito de gobierno.

A partir de 1998, producto de las reformas al sistema transferencia, se incorporó en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) los Fondos de Aportaciones o Ramo 33, con el objetivo de transferir recursos del presupuesto federal a las haciendas públicas de los estados, municipios y la Ciudad de México, destinados a la atención de responsabilidades vía convenio. Para el caso municipal, los fondos para la construcción de infraestructura municipal y su fortalecimiento, dos capítulos con criterios resarcitorios y compensatorios, respectivamente, no han sido renovados a la realidad actual, para cada localidad es necesario su atención y adecuación.

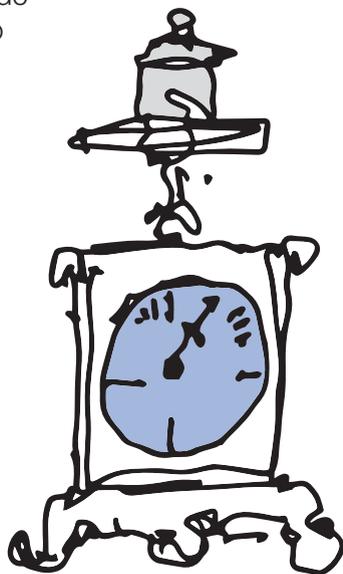
Otra reforma importante a resaltar es la reelección de cargos legislativos y municipales que desde la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 fue aprobada, pero con diversos candados para que los partidos políticos no pierdan el control de sus alcaldías; lo anterior

abre la oportunidad para que administradores con desempeños deficientes o que hacen uso irregular de los recursos públicos permanezcan en el poder por un periodo adicional. Para potenciar los beneficios de la reelección y reducir sus riesgos es necesario: 1) aumentar la información disponible en las administraciones para que los ciudadanos puedan utilizarla y evaluar sus desempeños; 2) establecer un mecanismo de contrapesos al interior de los cabildos; 3) eliminar las barreras a una mayor competencia electoral; y 4) abrir más los espacios a la participación ciudadana.

El fortalecimiento de los municipios implica su desarrollo integral, el cual comprende diversas dimensiones y ámbitos de la vida municipal; una característica fundamental destaca el incremento de sus capacidades técnicas, administrativas y organizativas, así como la actualización de su marco jurídico, que le permitan desempeñar cada vez en mejores términos sus facultades y responsabilidades, es decir, se requiere de su desarrollo institucional (ASF, 2011).

Nuestra Carta Magna concede al municipio personalidad jurídica, patrimonio y libertad hacendaria así como una serie de funciones y servicios; sin embargo, actualmente los gobiernos locales nos enfrentamos a numerosos retos: desde las tendencias centralistas del gobierno federal y los gobiernos estatales, la lamentable infiltración del crimen organizado, hasta la debilidad institucional y precariedad económica. Todo esto dificulta el desarrollo pleno que se busca desde nuestra ley suprema

Para el caso de los gobiernos humanistas, hemos afrontado estas difíciles tareas, en 2004, con la conformación de la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC), que entonces aglutinaba a



más de 500 ayuntamientos a nivel nacional y desde la cual hemos impulsado grandes reformas para consolidar el papel preponderante de los municipios en la dinámica social, económica y política de México. Nuestra Asociación es en sí misma una ventana de apertura, una arena política de diálogo y consenso entre los gobiernos municipales, de representación frente a los otros órdenes de Gobierno y una plataforma técnica para la consolidación del fortalecimiento institucional municipal.

Con relación a la apertura de espacios de diálogo e injerencia de los municipios en la vida nacional, para 2013 redoblamos esfuerzos para la reconstrucción de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) mediante la cual impulsamos reformas necesarias para la creación de la Agenda Pendiente Municipalita, obteniendo resultados como la aprobación de la reelección de autoridades locales, impulsada por el PAN y ANAC, así como la asignación de presupuestos directos como el Fondo de Aportaciones para Infraestructura y Productividad.

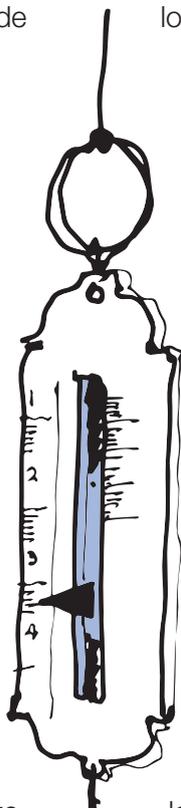
A través de la CONAMM hemos conseguido espacios de representación en los consejos y órganos de dependencias nacionales de decisión, tales como: La Comisión Nacional de Desarrollo Social dependiente de la Sedesol, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales de la SHCP y el Consejo Nacional de Vivienda de Sedatu.

Nuestro primer esfuerzo giró en torno al impulso a la reforma política que otorgaba a los ediles la posibilidad de extender sus periodos de gestión mediante la reelección; como resultado, nos comprometimos con las acciones de gobierno razonadas, planificadas y fundamentadas, por ello a través de este nuevo paradigma

que lograremos enfrentar de mejor manera la compleja realidad social, dejando de lado las implementaciones poco consensuadas, improvisadas y arbitrarias. La oportunidad de gestionar nuestros proyectos durante un periodo más largo de tiempo dará muestra no solo de la capacidad que tienen los gobiernos municipales de modificar su entorno de manera positiva, sino demostrar que el proyecto que hemos construido, consolidado e institucionalizado a través de la ANAC, refrenda el compromiso de los gobiernos humanistas para un México más próspero, equitativo, transparente y sustentable.

Asimismo, otra característica relevante en los alcaldes humanistas es el compromiso asumido del municipalismo, mediante la presentación de la propuesta en respuesta al modelo de Mando Único emanado de la Presidencia de la República, el cual presenta elementos centralizadores que restan injerencia e importancia a los municipios en lo correspondiente a su seguridad; por ello, en ANAC, junto con expertos legislativos y senadores, elaboramos el modelo de mando mixto para las policías, en las propuestas se destaca la cercanía de los municipios con los ciudadanos y se mantiene el respeto a las facultades y potestades de los distintos órdenes de gobierno.

Nuestro modelo concibe la formación de un mando mixto salvaguardando el ejercicio de la policía preventiva en manos de los presidentes municipales, entendiendo que los gobiernos municipales representan la columna vertebral del sistema de seguridad del país, siendo el área de contacto más cercana a los ciudadanos, por lo tanto la institución natural que conoce y debe atender la realidad de su entorno. Para casos extremos de debilidad institucional y estado de



fuerza policiaca, la entidad federativa provisionalmente asume esas funciones en lo que se van desarrollando en el gobierno local, desde una visión subsidiaria.

El mando mixto propuesto por ANAC considera un esquema en el cual, además de lo anterior, se tomen en cuenta aspectos técnicos profundos que involucren la participación de los tres órdenes de gobierno, bajo un principio claro de coordinación, sin dejar de lado, bajo la perspectiva del humanismo político, el involucramiento de los ciudadanos observadores y colaboradores en la generación de políticas de prevención.

Las últimas acciones enunciadas muestran el esfuerzo que nuestra asociación hace constantemente por impulsar la pluralidad, la participación y el reconocimiento del municipio; sin embargo, la relación de estas actividades son las que se manifiestan hacia el exterior, por ello hemos generado un gran número de estrategias con el fin de apoyar técnica, organizativa y administrativamente a los ayuntamientos asociados.

En materia financiera y fiscal es necesario fortalecer a la hacienda en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, y redistribuir las responsabilidades de gasto, atribuciones y facultades en materia de recaudación, como mecanismos que aseguran la transparencia y la equidad en la distribución de recursos, apelamos a los por criterios de registro contables homologados.

De acuerdo con los argumentos anteriormente analizados, la mayoría de los municipios del país se encuentran en condiciones de precariedad económica y de debilidad institucional; tal como lo declara Humberto Morones (2013), el problema para generar recursos económicos de los municipios depende de las capacidades técnicas de infraestructura e innovación.

Con respecto a la autonomía municipal, los alcaldes humanistas proponemos una reforma que nos dote de un estatuto congruente con las circunstancias geográficas, demográficas,

sociales y económicas que permitan mejorar la capacidad de gestión y potenciar las condiciones para competir exitosamente en el entorno global, atrayendo inversiones, conocimiento y tecnología. Por añadidura, apelamos por la modernización integral que incluye la transparencia, la innovación, el uso de nuevas tecnologías y el constante mejoramiento de los servicios públicos, la activa participación ciudadana en las decisiones de gobierno y la fiscalización de los recursos.

Para incrementar las potencialidades de cada municipio es importante atribuirles la responsabilidad y fondos para la prestación de los servicios de infraestructura, educativos, de salud, vivienda y transporte de calidad, con el objetivo de permitir a sus habitantes el desarrollo de sus capacidades. La generación de infraestructura acorde con la vocación económica municipal debe ser una prioridad.

Ante las adversidades actuales nos encontramos comprometidos con la promoción de la coordinación intermunicipal en áreas metropolitanas a través de políticas públicas articuladas con perspectivas sistémica, que atiendan problemas comunes y potencien los recursos y ventajas de que disponen, garantizando al ciudadano una prestación eficaz de servicios y una mejor calidad de vida.

Aunado a lo anterior es indispensable impulsar el acceso a la información gubernamental de todos los órdenes y poderes de la nación, como garantía de los ciudadanos y del bien público, en un Estado de derecho y eficiencia en el cumplimiento de las leyes.

Finalmente es importante destacar la profesionalización de los funcionarios públicos, en materias como: participación ciudadana, gestión de recursos, manejo y aplicación de los fondos federales, desarrollo organizacional, alta dirección y servicios públicos, con el objetivo de fortalecer las capacidades técnicas y de decisión; en la Asociación hemos diseñado el Sistema de Profesionalización y Capacitación Municipal (SI-

PROCAM) que se encarga de ofertar diversos cursos, diplomados, licenciaturas y maestrías para que los servidores municipales que se encuentran laborando en los municipios puedan contar con mejores herramientas con respecto a su quehacer cotidiano.

En síntesis, podemos concluir que efectivamente no ha existido en nuestra historia una estrategia integral para incrementar en términos reales las capacidades institucionales de las administraciones municipales; como resultado se ha registrado un conjunto de acciones insuficientes y desarticuladas, en materia de capacitación, asistencia técnica, equipamiento y adecuación de los marcos jurídicos, cuyas consecuencias han sido limitadas, persistiendo significativas debilidades en el desarrollo institucional municipal.

III. Conclusiones y propuestas

El municipio, de manera natural, es el orden de gobierno donde deben atenderse y dar respuesta a las demandas ciudadanas, pero para dar solución de manera efectiva y oportuna se requiere fortalecer las capacidades institucionales de las municipalidades y dotarlas de recursos económicos.

Los alcaldes asociados a la ANAC, estamos convencidos que el progreso de la nación debe gestarse a partir de desarrollo de los municipios, pues en la medida en que se fortalezca la hacienda, normatividad y profesionalización de sus funcionarios, estaremos avanzando en la vía correcta.

Es cierto que en las últimas décadas se han conseguido reformas de gran impacto, por ejemplo: la creación del Ramo 33 y la reelección de autoridades locales, también somos testigos del dominio del centralismo y regresión por medio de reformas que inciden directamente y de manera negativa en las facultades y atribuciones del municipio, como primer orden de gobierno más cercano a los ciudadanos.

El mando único y los convenios de cesión de cobro de predial a manos de los gobiernos de

los estados o la Ley de Asentamientos Humanos, son algunas de las iniciativas con las que estamos de acuerdo, ante eso generamos nuestro posicionamiento y presentamos nuestras propuestas, de las cuales algunas de ellas son una realidad, como la aprobación del mando mixto.

Los alcaldes humanistas nacimos federalistas, reiteramos, el municipio no es un orden de gobierno débil, incapaz o inferior, creemos en la coordinación sin subordinación, estamos a favor de la subsidiariedad con corresponsabilidad y somos conscientes de que debemos redoblar esfuerzos junto con estados y federación para avanzar hacia una mayor institucionalización de las relaciones y vínculos de cooperación entre gobiernos, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

El federalismo sirve como mecanismos de frenos y contrapesos que asegura el equilibrio entre los poderes públicos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y los tres órdenes de gobierno: Federación, Estados y Municipios. Estamos convencidos que, para garantizar este sano equilibrio en una relación vertical, es urgente generar cambios que ayuden a potencializar las capacidades de los gobiernos locales.

Es nuestra responsabilidad seguir trabajando arduamente para que los municipios humanistas logren posicionarse como el ente más cercano, conocedor y comprometido con la ciudadanía. Habremos de conjuntar nuestros esfuerzos a través de la Asociación Nacional de Alcaldes para que los retos a los que nos enfrentamos sean atendidos con facilidad y, con ello, disminuir la vulnerabilidad institucional que a la fecha afrontamos. Dicho fortalecimiento no solo es una responsabilidad histórica, sino ética y profesional.

Por lo anterior, desde la ANAC proponemos impulsar una Reforma Municipal, que contenga cambios legislativos, políticos, hacendarios e institucionales y fortalezcan a los municipios bajo los siguientes componentes:

Normativa

Crear una ley reglamentaria del artículo 115 constitucional, que defina y esclarezca las funciones, atribuciones y competencias de los municipios.

Social

Devolver a los municipios la atención de los temas de la agenda social, brindándoles facultades y recursos; para ello se deberá iniciar con los de mayor desarrollo institucional.

Hacendaria

Eliminar de la Constitución las exenciones en el pago del impuesto predial, se deberá mantener el beneficio únicamente para escuelas y hospitales.

Crear un Ramo Municipalista en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que centre 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%.

Asignar a municipios un porcentaje de los impuestos nacionales que se generen en sus localidades, por ejemplo: otorgar el 1% del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Clarificar la figura del cobro del derecho de alumbrado público y reformar en la ley el mecanismo de cobro.

Asegurar el pago de derecho por uso de la vía pública, a fin de frenar la afectación de las haciendas municipales derivada de la evasión del pago.

Seguridad

Alcanzar una estrategia de seguridad articulada entre los tres órdenes de gobierno, que respete las atribuciones legales del municipio.

Reformar el Sistema de Justicia Penal Acusatorio en México, para que logre asegurar la procuración de justicia, combatir la impunidad y garantizar la seguridad de los ciudadanos.

Asociacionismo

Impulsar modelos y estrategias de desarrollo intermunicipal que acuerden los alcaldes, a fin de propiciar el asociacionismo entre ellos y participar de manera directa en la administración y gestión de recursos económicos.

Profesionalización

Establecer un modelo equiparable de “administrador de carrera de la ciudad”, como una estrategia de profesionalización de los servidores públicos municipales.

Impulsar una ley general que regule el servicio civil de carrera municipal y la certificación de los titulares de áreas en las dependencias municipales.

Política

Establecer una Mesa de Coordinación entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Municipales para la eficaz ejecución de los programas federales que se ejercen en el ámbito local, con especial énfasis en la simplificación de los mismos.

Establecer una disciplina de trabajo permanente para alcanzar acuerdos institucionales con el Gobierno Federal, el Congreso de la Unión, los Congresos Locales y la Comisión Nacional de Gobernadores (Conago).

IV. Fuentes bibliográficas

- Carbonell, Miguel (2002), *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, documento

recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/3595/3355>

- Gamas Torruco, José (2013), *La Constitución de Cádiz en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, documento recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3525/16.pdf>
- Mena, Luis (2009), El presente y futuro del federalismo en México, en *El Federalismo mexicano*, Centro de Investigaciones Docencias Económicas.
- Muñoz y León, Gloria del Carmen (2006), Retos del federalismo ante los gobiernos locales, en Segundo Congreso Internacional sobre Orden Jurídico de la Consolidación Democrática, México.
- Rodríguez Doval, Fernando (2015), El largo viaje del federalismo mexicano, en revista *Bien Común*, en Defensa del Federalismo, México, año XXI, número 240, Partido Acción Nacional, documento en línea http://fundacionpreciado.org.mx/bdigital/uploads/166_bc240compressed.pdf
- González Luna, Efraín (2010), Análisis histórico del pensamiento, en *Renglones del Municipio*, revista arbitrada en ciencias sociales y humanidades, año XLI, núm. 62, Jalisco, ITE-SO.
- Auditoría Superior de la Federación (2011), El gasto en Seguridad, Observaciones de la ASF a la gestión y uso de recursos, México, EVALÚA, Centro de Análisis de Políticas Públicas, documento recuperado de http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/MEX_EVA-INHOUS-GASTO_SEG-LOW.pdf
- Rodríguez Gómez, Cesar (2016), *Hacia un Diagnóstico general de los problemas municipales en México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, CESOP, H. Cámara de Diputados.
- Morones Hernández, Humberto (2013), *Un Análisis previo de las acciones prioritarias para fortalecer a los municipios*, México, IN-DETEC y Universidad de Guadalajara. **B**

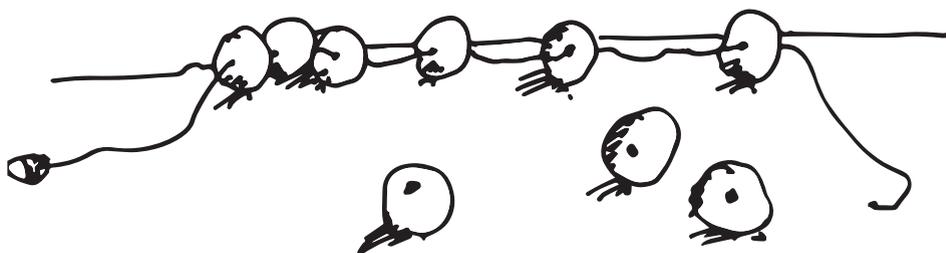


Los organismos constitucionalmente autónomos en México.

¿Evidencia de un presidencialismo débil o de una nueva conformación del Estado?

Los casos del INE y del INAI

Horacio Vives Segl



El propósito de este texto es hacer una revisión sobre el surgimiento de los organismos constitucionalmente autónomos (en adelante y por sus siglas, OCA) en el país. Se trata de entender cuáles fueron los motivos de su aparición y continua irrupción, si su proliferación ha representado un desafío a las capacidades políticas y técnicas del Ejecutivo federal, si han presentado resultados satisfactorios para la ciudadanía, y si su multiplicación sigue siendo deseable, o conviene detener esa tendencia o, en su caso, revertirla.

Para explicar lo anterior este texto se sirve de cinco apartados. En el primero, se presentan algunas consideraciones teóricas. En el segundo, se describe y analiza el surgimiento de los OCA. En el tercero, se explica el mecanismo causal sobre la multiplicación de los OCA. En el cuarto, se analizan dos casos, el del INE y el del INAI. El quinto apartado está dedicado a reflexiones finales.

Apuntes teóricos

Como primera consideración es relevante mencionar, a pesar de lo obvio que resulte, las características básicas del diseño constitucional mexicano, previstas desde la promulgación de la centenaria Carta Magna de 1917. Desde entonces, estaba descrito el carácter republicano y federal de nuestro sistema político y de organización de gobierno.¹ Derivado de la peculiar historia de fraudes electorales en México, al margen del espíritu constitucional, lo que nadie podría afirmar es que el país fue una democracia durante las décadas de hegemonía del prisma autoritario. A pesar de ello, el Estado mexicano fue diseñado bajo el esquema republicano clásico de la división de poderes; esto es, un ejecutivo unipersonal, el presidente de la República—sin contemplar la figura de un vicepresidente—, que es el jefe de Estado y jefe de gobierno, un legislativo bicameral a nivel federal (el Senado y la Cámara de Diputados, que integran al

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Congreso de la Unión), y un Poder Judicial, en cuya cabeza se encuentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ya discutiendo específicamente democracias, Arend Lijphart en un texto clásico,² propone su clasificación en dos tipos (mayoritarias o Westminster o consensuales) atendiendo a diez variables. Lijphart concluye que no hay modelos ideales, pero dependiendo de la presencia o ausencia o del comportamiento de determinada variable, se estará más cerca de alguno de los dos modelos. Dentro de dichas variables que son relevantes para el desarrollo de este texto, se cuentan el tipo de poder (dual, de separación de poderes entre el legislativo y el ejecutivo, característico de los sistemas presidenciales, o unificado, en el que el ejecutivo emana de la mayoría legislativa, propio de los sistemas parlamentarios) o si el Banco Central del país es autónomo (propio del modelo consensual) o dependiente del Ejecutivo (característico del modelo mayoritario).

Esta clasificación es relevante para el caso mexicano, ya que como lo señalamos Alonso Lujambio y este autor, hasta antes de 1961 había un reparto entre los elementos mayoritarios (unicameralismo en el ámbito estatal y sistemas electorales mayoritarios para elegir a todos los cuerpos colegiados de elección popular, esto es, el Senado, la Cámara de Diputados, los congresos locales y los cabildos municipales) y elementos consensuales (régimen presidencial de separación de poderes, bicameralismo en el ámbito federal y federalismo y municipalismo en cuanto a órdenes de gobierno y administración) en la Constitución mexicana.³ Producto de sucesivas reformas político-electorales, México fue transitando “clara e inequívocamente –en un proceso gradual y complejo–, de un autoritarismo mayoritario a una democracia consensual”.⁴

La anterior reflexión es importante, porque se inscribe dentro de la naturaleza del sistema político

mexicano y su evolución durante décadas. Aquí es pertinente señalar la peculiar naturaleza del presidencialismo mexicano. Y nadie lo analizó como Jorge Carpizo. El diseño constitucional mexicano establece un sistema presidencial puro.⁵ El presidencialismo mexicano recibe una fuerte influencia del norteamericano, pero en su adopción adquiere ciertas características que lo hacen muy particular. Si se atendiera exclusivamente a las facultades escritas en papel, en comparación con sus pares latinoamericanos, se supondría que el presidente mexicano no será particularmente fuerte. Lo que lo hizo “la envidia” de sus pares latinoamericanos durante décadas –además de la estabilidad institucional, dado que se celebraron elecciones de manera ininterrumpida y México no experimentó dictaduras militares– fueron las llamadas por Carpizo “facultades metaconstitucionales”, que le dieron un enorme poder discrecional al presidente mexicano por décadas.

Vinculando a Lijphart con Carpizo, la verdad es que poco importó durante la época de hegemonía del partido dominante, la presencia o comportamiento de ciertas variables que inclinaran al país hacia un modelo mayoritario o consensual. A ello habría que sumarle que todo el personal político tomador de decisiones del país durante el mismo periodo perteneció al mismo partido político. Pero en la medida en que se fueron registrando los cambios graduales, progresivos y complejos a los que hacemos referencia Lujambio y el presente autor, la realidad política fue transformándose, y con ello el imperativo de ir limitando poderes y facultades al presidente mexicano.

El surgimiento de los organismos constitucionalmente autónomos

Sin duda el proceso de pluralidad política que fue experimentando el país tras las elecciones federales de 1988 fue decisivo para la aparición del primer organismo constitucionalmente autónomo. Como se sabe, aquellas cuestionadas –por fraudulentas– elecciones no solamente

² Lijphart, Arend (2000), *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel.

³ Lujambio, Alonso, con la colaboración de Horacio Vives Segl (2000), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, pp.28-30.

⁴ *Ibid.*, p. 31.

⁵ Carpizo, Jorge (1978), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno editores.

produjeron en el Ejecutivo la llegada de Carlos Salinas a la Presidencia, sino que por primera vez en la historia del México postcardenista, el Partido Revolucionario Institucional no contó con la mayoría calificada de dos tercios en la Cámara de Diputados para reformar por sí solo la Constitución, por lo que se vio obligado a negociar con otra fuerza política (en ese tiempo, el Partido Acción Nacional) para aprobar cualquier cambio constitucional. Fue así que hacia el final del sexenio 1988-1994, y tras haber sorteado el jolgorio financiero de la década de los ochenta y los embates desde Los Pinos, por ser una suerte de máquina de emisión de dinero, se aprobó el primer OCA: el Banco de México. La Tabla 1 describe la sucesión con la que fueron apareciendo los OCA en México.

Tabla 1
Cronología de los Organismos Constitucionalmente Autónomos en México
y sus principales atribuciones, 1994-2017

Organismo	Fecha de creación	Atribuciones
Banco de México (Banxico)	1 de abril de 1994	Proveer a la economía del país de moneda nacional, procurar la estabilidad de su poder adquisitivo, promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.
Instituto Federal Electoral (IFE)	31 de octubre de 1996 ¹	Organización de las elecciones federales.
Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)	13 de septiembre de 1999	Protección, promoción y defensa de los derechos humanos ante abusos cometidos por el Estado, las personas o funcionarios públicos.
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) ²	11 de junio de 2002	Promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	7 de abril de 2006	Normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, realizar los censos nacionales, elaborar los índices nacionales de Precios al Consumidor, e Índice Nacional de Precios al Productor, e integrar el sistema de cuentas nacionales.
Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE)	26 de febrero de 2013	Evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.
Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece)	11 de junio de 2013	Garantizar la competencia y libre concurrencia, prevenir, investigar y combatir los monopolios y las concentraciones prohibidas, regular los insumos esenciales y las barreras a la competencia y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	11 de junio 2013	Regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, y ejercer de forma exclusiva las facultades en materia de competencia económica en dichos sectores.

Organismo	Fecha de creación	Atribuciones
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)	10 de febrero de 2014	Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza
Fiscalía General de la República (FGR)	10 de febrero de 2014 ³	Organización del ministerio público y, por lo tanto, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal.

Fuente: Elaboración propia con base en los sitios oficiales de las dependencias y en los decretos de creación, publicados en el Diario Oficial de la Federación.

¹ Si bien desde la reforma electoral de 1990 se estableció que el IFE era “un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios”, para efectos de la cabal autonomía política, se considera aquí la reforma de 1996 y no la de 1990. Más adelante se detallará el caso de IFE y de su transformación en el Instituto Nacional Electoral. Por lo pronto, baste señalar que como entre 1990 y 1996 el secretario de Gobernación presidió el Consejo General del IFE, no se le considera aquí con autonomía política plena.

² De manera similar al organismo electoral, el de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, experimentó un proceso de “nacionalización”, con la conversión del IFAI en INAI, también en 2014.

³ En el caso de la Fiscalía General de la República, si bien fue contemplada en la reforma constitucional de 2014, todavía no entra en funciones. Para que la actual Procuraduría General de la República se transforme en la Fiscalía, requiere de la aprobación de la ley general correspondiente. Como se sabe, las álgidas discusiones en contra del pase automático del actual procurador como fiscal general (distintas protestas se han encolumnado en las demandas #Fiscalíaquesirva, #Noalfiscalcarnal) han impedido el avance de la construcción institucional de dicha Fiscalía.

Como se puede apreciar de una somera revisión de la Tabla 1, tres de los OCA se originaron antes de la primera alternancia en la Presidencia de la República, ocurrida en el año 2000. Lo que es más, la reforma electoral de 1996 que dio lugar a la plena ciudadanización de los tomadores de decisiones en el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, fue decisiva para que ocurriera dicha alternancia, que terminó con más de setenta años de gobiernos del PRI, tras el triunfo del candidato del Partido Acción Nacional, Vicente Fox. Como respuesta a la agenda de cambios asociada a la alternancia, el organismo encargado de velar por el acceso a la información de las dependencias del gobierno federal, fue creado ya bajo los gobiernos panistas. La autonomía al INEGI corresponde también a esta época. Esto es, se trata de la creación (en el caso del IFAI) o transformación (en el del INEGI) que se dieron bajo las administraciones panistas. Fruto del pactismo y de la agenda de reformas que acompañó el inicio del actual gobierno del PRI tras la segunda alternancia en la Presidencia, se han creado cinco de los OCA mencionados en la Tabla 1. De la misma forma, se observa que una primera generación de OCA fueron creados para tutelar derechos político-sociales (IFE, CNDH e IFAI) y posteriormente, derechos socio-económicos y en el caso de la

Fiscalía General de la República, vinculados con la procuración de justicia.

La aparición y multiplicidad de los OCA

Como ya se anunció en el apartado anterior, la manera en la que se fue “compartiendo el poder” y pluralizando políticamente al país,⁶ fueron determinantes para la proliferación de OCA, que paulatinamente han limitado los recursos y atribuciones del Ejecutivo mexicano. La combinación de reformas electorales (reglas del juego) y de sus resultados (cambios ponderados de poder entre las tres principales fuerzas políticas desde 1988, a saber, el PAN, el PRI y el PRD), han sido determinantes para entender la lógica del cambio político y su impacto en la confección de los OCA.

Ahora bien, los cambios pendulares en los equilibrios políticos no han sido precisamente armónicos. Pocos han estudiado la centralidad del conflicto político en la era de pluralidad política como lo ha hecho el politólogo mexicano Christopher Ballinas. En una investigación en proceso de publicación, Ballinas Valdés sostiene que “Las agencias autónomas son, en efecto, la consecuencia de las luchas políticas entre diferentes actores, quienes intentan moldearlo conforme a sus propios intereses. Ballinas, al estudiar las luchas políticas —un elemento olvidado

⁶ Lujambio y Vives, Op. Cit.

pero fundamental—, revela la manera en que las pugnas al interior de la burocracia terminan por trastornar y deteriorar las instituciones. Esta investigación demuestra entonces que las luchas políticas detrás del diseño de las agencias autónomas en países en vías de desarrollo son la principal razón en la variación de su diseño organizacional.⁷

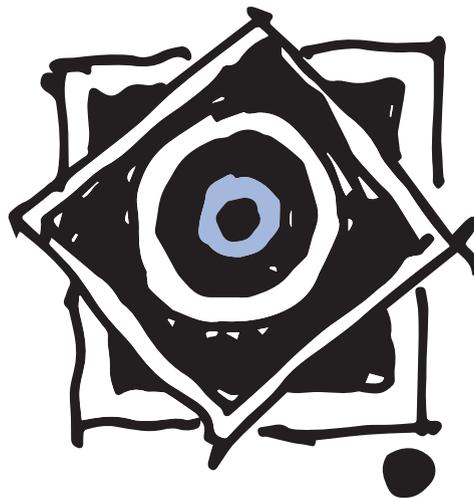
En la medida en la que, en efecto, el país se fue haciendo políticamente más plural y que la toma de decisiones dejó de ser monopolio de una sola fuerza política, la creación de organismos constitucionalmente autónomos, el monitoreo sobre su desempeño y la incidencia en el nombramiento de los titulares (típicamente órganos colegiados) fue un asunto en que de manera natural se convirtió en un asunto de interés político para todos los partidos con relevancia en el Congreso. Coincidente con la visión de Ballinas, como lo señala Jacint Jordana, “La competencia democrática contiene una lógica que aumenta la autonomía de las agencias más allá del nivel permitido por los autócratas. La existencia de más jugadores con derecho de veto (particularmente en el Congreso) haría a las agencias más autónomas (por lo menos del ejecutivo), en la medida en que todos los jugadores de veto puedan intervenir en la agencia”.⁸

Casos emblemáticos: el INE y el INAI

Tal vez el caso más relevante y emblemático de los OCA lo constituya el otrora IFE y su actual sucesor, el INE. No solamente se trata de la

institución que conduce la competencia entre los partidos por cargos de elección popular y que les suministra el financiamiento público para el sostenimiento tanto de actividades ordinarias como de campaña. Producto de la reforma electoral de 1989-1990, aprobada entonces por PRI y el PAN, de manera progresiva se le han otorgado más facultades a la autoridad electoral federal administrativa en materia electoral.⁹

De manera muy resumida, la historia del IFE/INE tiene que ver no sólo con la función del Estado relativa a organizar elecciones y que cada vez se vaya defendiendo el derecho político de los ciudadanos mexicanos de votar en libertad y que su sufragio sea justamente computado. Más allá de eso, dicha historia tiene que ver con la evolución de atribuciones que se le han quitado al Ejecutivo federal para entregárselas a la autoridad electoral administrativa.¹⁰ Así por ejemplo, con la reforma de 1990 se le quitaron a la Secretaría de Gobernación facultades registrales (a diferencia de lo que ocurre en otros países del mundo, las bases de datos de los registros civiles constituyen de manera compulsiva los padrones electorales) al ser el IFE el encargado desde entonces de confeccionar y mantener padrón y lista nominal. Además, emite el documento de identificación más usado por los mayores de edad en el país: la credencial para votar con fotografía.



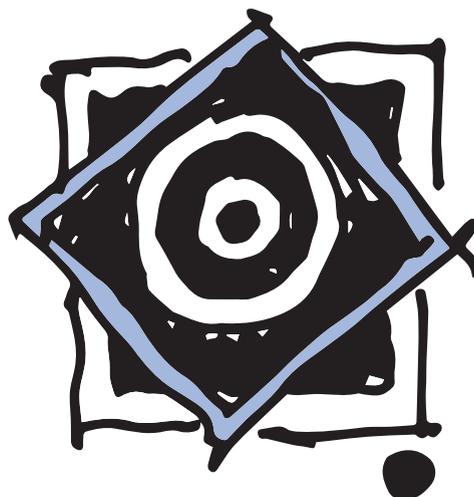
⁷ ballinas valdés, Christopher (en prensa), Luchas políticas en el diseño de organismos autónomos, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

⁸ Jordana, Jacint (2010), “Autonomous Regulatory Agencies in Democratic Mexico”, en *Law and Business Review of the Americas*, Vol. 16, No. 4, otoño, pp. 756-757. Si bien se refiere a agencias, el caso es aplicable a los OCA. La traducción es mía.

⁹ Un análisis reciente sobre el tema, se encuentra en el texto de Sánchez Gutiérrez, Arturo y Horacio Vives Segl (en prensa), “Evolución de las atribuciones legales del IFE-INE, 1990-2017”, en Luis Carlos Ugalde y Said Hernández Quintana, coords., *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano 1990-2017*. Perspectiva federal y local, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹⁰ Si bien no es motivo de análisis de este texto, es relevante dejar asentado que en materia electoral, además de tener una autoridad administrativa robusta, los derechos electorales son tutelados por tribunales especializados (esto es, tribunales estatales, salas regionales y especializadas y, en última instancia, la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

Con la reforma de 2007, se terminó el mercado comercial para que partidos y candidatos contrataran directamente publicidad en medios electrónicos de radio y televisión. Desde entonces, y también en detrimento del Ejecutivo, el IFE era la autoridad única para administrar y distribuir los tiempos del Estado para la promoción publicitaria de los partidos políticos. La reforma de 2014, por la que se transformó el IFE en INE, creó un sistema híbrido nacional de elecciones y aquí el avance de atribuciones de la autoridad federal administrativa se dio a costa de los gobernadores. Se les quitó la posibilidad de incidir en el nombramiento de las autoridades electorales locales. Producto del pactismo que caracterizó el arranque del actual gobierno, la reforma electoral ha sido frecuentemente interpretada como una concesión del gobierno a la oposición para que le apoyaran en otras reformas, prioritarias para el régimen. En palabras de Ballinas Valdés: “La reforma al otrora Instituto Federal Electoral se veía como el gran contrapeso al poder electoral que nacionalmente había obtenido el Partido Revolucionario Institucional. De ahí que en el seno del Pacto por México se solicitara la inclusión de una reforma que transformase al IFE en el INE como la entidad encargada de regular y organizar todas las elecciones en el territorio nacional. El objetivo de este cambio fue disminuir la intervención de los gobernadores en las elecciones locales, quienes, en muchos casos, eran los encargados de “sugerir” los nombramientos de los consejeros electorales locales. Por ello, entre las nuevas facultades otorgadas, se encuentra la capacidad de nombrar a los integrantes de las 32 agencias locales para la organización de las elecciones estatales,



conocidas como Órganos Públicos Locales en Materia Electoral (OPL)”.¹¹

Como se comentó líneas arriba, la creación del IFAI respondió a una agenda del gobierno de transición para cumplir no sólo con un mandato de cambio, sino con dotar de instrumentos el hasta entonces vago derecho fundamental de acceso a la información pública. En un principio, en el año 2002, se trató de un ejercicio bastante limitado: acceso a la información en posesión de las dependencias del gobierno federal y a la protección de datos personales igualmente, en posesión de las mismas dependencias. Al tratarse de un derecho nuevo, su adecuada aplicación experimentó inercias y resistencias:

“Uno de los principales obstáculos que el IFAI enfrentó, como organismo encargado de garantizar el derecho de acceso a la información, fueron los constantes enfrentamientos con distintas instancias al interior de la administración pública, que, por conflicto y/o salvaguarda de intereses particulares, entraron en una dinámica de embates y enfrentamientos con instancias que asu-

mieron la defensa de la no publicación de la información”.¹²

De forma progresiva, se fueron expandiendo obligaciones en materia de transparencia más allá del gobierno federal. Un paso decisivo fue el que cabildó el entonces comisionado presidente del IFAI, Alonso Lujambio, con el propósito de poner procedimientos comunes en materia de transparencia aplicables a estados y municipios. Ello, en una época cuando las obligaciones en materia de transparencia para dichas autoridades locales eran muy dispares y laxas. Esa fue la relevancia de la reforma de 2007.

¹¹ Ballinas Valdés, Op. Cit.

¹² Mora Velázquez, Salvador (2016), “La evolución de la política de transparencia y rendición de cuentas en México”, en *Argumentos*, Vol. 29, No. 82, septiembre-diciembre, 2016, p. 235.



Al igual que en el caso del INE, la materia de transparencia experimentó un proceso de nacionalización. Se promulgó una ley general que es aplicable tanto en el ámbito federal como en el local. Si bien previo a la reforma de 2014 ya se había transformado en el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (esta última parte implicaba que la protección de datos personales ya no era responsabilidad exclusiva para las dependencias de gobierno, sino para los que estuvieran en posesión de particulares), la relevancia de la última reforma, es que incorporó a más sujetos obligados: los otros poderes de la Unión, partidos políticos y sindicatos (esto es, instituciones tradicionalmente opacas). Otra de las funciones relevantes es que el INAI es una de las instituciones que comprenden al Sistema Nacional Anticorrupción.

En suma, se trata de dos OCA de la mayor centralidad para el cabal ejercicio de derechos políticos que, derivados de las últimas reformas constitucionales de 2014, continúan en periodo de consolidación institucional.

Consideraciones finales

En un artículo relativamente reciente, Marybel Martínez señaló que “Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, concebidos de manera tradicional, hoy parecen ser insuficientes no sólo en su dinámica, en su estructura y en sus alcances, sino también en su calidad y legitimidad frente a la ciudadanía”.¹³ Hay elementos que atender en esa aseveración.

El surgimiento de los primeros OCA –descontando al Banco de México, que tiene una naturaleza eminentemente técnica– fue

acompañado por una intensa puja por parte de los partidos políticos para incidir en su conformación y operación. Esto no es necesariamente malo, ni los condena al fracaso. Simplemente, están sujetos a presiones de determinados intereses políticos o de grupo.

La estructura actual de la administración pública, con una presidencia debilitada y con una fragmentación del poder político, da lugar a una nueva visión sobre la estructura del Estado, donde lo deseable es que algunas áreas –ciertos reductos técnicamente especializados o delicados políticamente–, sean ocupados por perfiles que no respondan de manera tradicional, vertical, al mando del Ejecutivo federal.

Y como en los últimos años es cuando más OCA han surgido, aparece una corriente de opinión que considera la pertinencia de aprobar una ley que establezca y estandarice los procedimientos, requisitos y elabore perfiles que sean homologados para todos aquellos que aspiren a un cargo político de dirección en un OCA. Personalmente, no estoy convencido de si una propuesta así sea indispensable. En todo caso, me parece suficiente que se sigan las mejores prácticas en términos de transparencia y capacidades políticas y técnicas de quienes aspiren a un cargo directivo en un OCA.

Con todo, a pesar de algunos momentos en los que se generaron prácticas institucionales virtuosas y buenos resultados, es un hecho que actualmente los OCA corren con la misma suerte que muchas instituciones públicas, que se encuentran en permanente cuestionamiento o, en el peor de los casos, en franca desaprobación. ■

¹³ Martínez, Marybel (2015), “Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente ¿Fortaleza o debilidad del Estado?”, en *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, No. 190, marzo-abril, p. 123.

Gómez Morin y el Congreso mexicano

Javier Brown César

Manuel Gómez Morin fue, a decir de Carlos Castillo Peraza, un legislador ciudadano. La relación del fundador de Acción Nacional con el Congreso fue ardua: a pesar de que en su juventud pudo colaborar en la creación de instituciones financieras de primer orden, después de la fundación del PAN habría de enfrentar un Congreso sometido a los designios del Ejecutivo en turno, cerrado al debate y a la oposición y sujeto a redes de lealtades y complicidades.

Este ensayo presenta cuatro momentos cruciales en la relación de Gómez Morin con el Congreso de la Unión: su diseño del sistema financiero al servicio del gobierno de los sonorenses; la definición de la agenda legislativa de Acción Nacional en la XL Legislatura (1946-1949); la defensa de su caso ante el Colegio Electoral con motivo del fraude en el distrito II de Chihuahua; y su visión de las funciones del Congreso de la Unión.

Legislador ciudadano

Manuel Gómez Morin fue un extraordinario servidor público. Hombre de dotes literarias indiscutibles y poco valoradas, fue un técnico notable y un experto en el sistema financiero. Su trabajo como legislador ciudadano se dio durante el gobierno de los sonorenses: Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles; con el primero fue respectivamente oficial mayor y subsecretario de Hacienda, encargado de revisar la política bancaria y financiera; con el segundo, elaboró las leyes que habrían de forjar el sistema financiero del siglo XX.

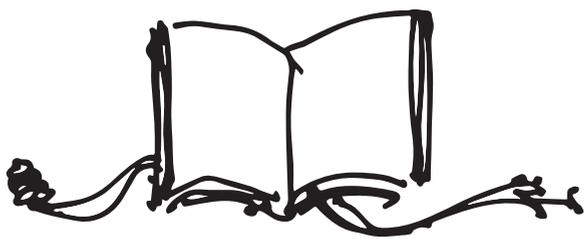
Durante la administración Calles, Gómez Morin colaboró en la elaboración de la ley constitutiva del Banco Único de Emisión, organizó la Primera Convención Nacional Fiscal, fue ponente de la comisión redactora de la Ley de Crédito Agrícola y de la Ley del Banco Nacional de Crédito Agrícola, así como miembro de la comisión organizadora del Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (Banobras), y miembro de las comisiones redactoras de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley de Instituciones de Seguros, la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios y la Ley Orgánica del artículo 27 constitucional en materia de petróleo.¹

Respecto a esta labor Carlos Castillo Peraza comenta: “Gómez Morin es el legislador de México sin curul. No solamente porque en alguna ocasión se le privó de aquella por caminos que es mejor no mencionar el día de hoy sino porque él legisló toda su vida, preparando proyectos importantísimos que se hicieron leyes: la del Banco de México, la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, la de Instituciones de Seguro, la Orgánica del 28 constitucional, la del 27; luego vinieron proyectos de ley que fueron iniciativas del partido que fundó. En el PAN, don Manuel hacía esa tarea con los primeros, escasísimos, legisladores del PAN –cuatro la primera vez–, y la continuó haciendo sistemáticamente mientras estuvo en el partido como presidente y después de serlo. Yo creo es gran legislador sin curul de México moderno. Qué bueno recordarlo, hoy

¹ Cf. Carlos Castillo Peraza. “Vida y obra de Manuel Gómez Morin”. En *Manuel Gómez Morin: constructor de instituciones*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994. p. 18-19.

que se habla de la “sociedad civil” como legisladora. Él era un ciudadano diputado, un legislador ciudadano”.²

Manuel Gómez Morin se desilusionó profundamente ante la perversión de los nobles fines de las instituciones financieras que había diseñado y que pronto quedaron al servicio de los caudillos revolucionarios, quienes financiaron sus proyectos personales a costa del erario. Esta ruda experiencia provocó la separación del servicio público y la convicción que se fue formando en la mente del fundador de Acción Nacional, de que la reforma del régimen sólo podía hacerse desde fuera del régimen mismo,



a partir de una organización política integrada por un grupo selecto de personas en condiciones de perdurabilidad.

La primera agenda legislativa de Acción Nacional³

El PAN en su IV Convención Nacional realizada en el Club Coahuila de la ciudad de México, del 2 al 5 de febrero de 1946, eligió a Luis Cabrera como candidato a la Presidencia de la República pero éste declinó la postulación por dos razones: debido a su edad avanzada y a que no se consideraba candidato de unidad nacional. Aun así agradeció la distinción “como la más alta distinción que puede conferirse a un

² Carlos Castillo Peraza. *Doctrina e ideología*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2010. p. 19.

³ Respecto a esta primera agenda existen dos reflexiones fundamentales: Carlos Castillo Peraza. “Cinco conferencias en Georgetown”. En *El acento en la palabra*, p. 27-31. Lorena Pérez Hernández y Alejandra Gómez Morin Fuentes. “La legislatura de 1946 y las primeras propuestas de ley del PAN: análisis de la evolución de una agenda legislativa”. En *Bien Común*. No. 260, noviembre 2016. p. 5-38.

ciudadano...”⁴

A pesar del fraude orquestado por el régimen en 1946 Acción Nacional tuvo sus primeros cuatro diputados federales en la XL Legislatura del Congreso de la Unión: Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez Munguía, Juan Gutiérrez Lascuráin y Aquiles Elorduy.⁵ Estos cuatro diputados presentaron una agenda de reformas que para su tiempo fueron extraordinariamente vanguardistas, ya que proponían cambios absolutamente revolucionarios.

A pesar de que no llegó a la Cámara de Diputados, Manuel Gómez Morin tuvo una importancia capital en la conformación de la primera agenda legislativa del Partido, la cual marcó una clara tendencia en lo relativo a las grandes transformaciones estructurales propuestas por Acción Nacional; puede incluso afirmarse que “la agenda... de Gómez Morin se convierte en la agenda legislativa del primer grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados: la reforma de todas las instituciones para la competencia democrática, la reforma del campo, la reforma para la seguridad social. Es la agenda para el cambio “mejorista”, es la “técnica” gomezmoriniana con su pequeño grupo parlamentario”.⁶

A continuación se presenta una breve síntesis de las primeras 217 iniciativas presentadas por ese grupo parlamentario pionero.

1. Reforma constitucional al artículo 27 en materia de amparo en el campo

La primera iniciativa fue presentada por los diputados Aquiles Elorduy, Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez Munguía y Juan Gutiérrez Lascuráin el 17 de octubre de 1946. Se trata de una iniciativa de reforma de las fracciones XIV y XV del artículo 27 constitucional.

⁴ Luis Calderón Vega. *Memorias del PAN I*. p. 192.

⁵ Posteriormente Aquiles Elorduy fue expulsado del PAN el 1 de julio de 1947. Cf. Aminadab Rafael Pérez Franco. *Índice Biográfico de Legisladores Federales del PAN 1948-2008*. México, Talevari, 2008. p. 230-231.

⁶ Alonso Lujambio y Fernando Rodríguez Doval. “La idea, el liderazgo y la coyuntura. Manuel Gómez Morin y la fundación del Partido Acción Nacional en 1939”. En *La democracia indispensable*. México, Equilibrista, 2009. p. 85.

⁷ Carlos Castillo Peraza, y Lorena Pérez Hernández y Alejandra Gómez Morin Fuentes ofrecen una lista de 22, la diferencia con respecto a la lista aquí presentada es que la iniciativa de reforma al artículo 60 constitucional para crear el Tribunal Federal de Elecciones fue presentada dos veces, por lo que aquí se le contabiliza una sola vez.

La iniciativa asume como punto de partida la necesidad de realizar una profunda reforma agraria y “la urgencia vital que tiene para México la resolución del problema del campo en todos sus aspectos”.⁸ El hecho de que esta sea el primer proyecto legislativo presentado por el Partido responde a una profunda inquietud doctrinal. Ya desde los Principios de doctrina de 1939 se afirmaba que: “El más grave, quizá, de los problemas nacionales, es el del campo, y no será resuelto, antes se verá constantemente agravado, por los métodos insinceros y de mero interés político que hasta ahora se han empleado a su respecto.

“Es un problema primordial de nuestra economía; pero es, sobre todo, un problema de elevación humana”.⁹

El objetivo al que respondía la iniciativa era “dar a los agricultores el mismo tratamiento jurídico que la Constitución establece para todos los habitantes de la República, y no hacerlos objeto de un régimen de excepción que injustamente los perjudica y daña a toda la nación, en lo económico, porque debilita o impide el esfuerzo productivo y, más lamentablemente aún, en lo social, porque rompe las bases de todo régimen de Derecho”.¹⁰

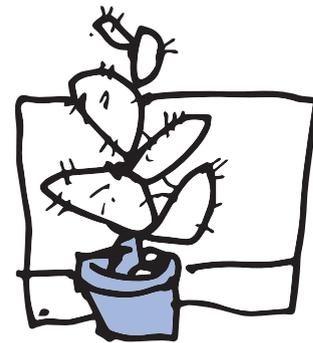
De ahí que se propusiera restaurar la posibilidad del amparo para los agricultores y ampliar la garantía del mismo para comprender también a las comunidades, a los ejidatarios y a las propiedades declaradas inaceptables. La reforma consta de dos partes: en la fracción XIV se da la declaración de principio sustantiva de la garantía, y en la fracción XV la regulación procesal.

La reforma constitucional publicada en el DOF el 1 de enero de 1934 fue la primera que modificó el artículo 27. Esta reforma transformó de manera importante el modelo constitucional original y prohibía el juicio de amparo con una nueva fracción XIV en los siguientes términos: “Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutivas de ejidos o aguas, que

se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en el futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo”.

La reforma propuesta por el PAN modificaba la fracción XIV en los siguientes términos:

“XIV. En ningún caso podrán afectarse por restitución “ni dotación, las tierras que se hayan restituído [sic.] o con las que se haya dotado a una comunidad, las parcelas individuales adjudicadas a los ejidatarios, la pequeña



propiedad agrícola en explotación y las propiedades declaradas inaceptables.

“Las resoluciones de dotación respetarán el derecho del afectado a constituir su pequeña propiedad.

“Las afectaciones que procedan por restitución o dotación, respetarán en todo caso el derecho a recoger las cosechas pendientes, siempre que los frutos hayan de recolectarse antes de un año a partir de la fecha en que la resolución correspondiente pueda ser ejecutada.

“Los afectados con dotación, tendrán derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización del caso. Este

⁸ Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. México, Jus, 1972. v. 1. p. 1.
⁹ “Principios de doctrina 1939”. En *La doctrina panista*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2012. p. 64.

¹⁰ *Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional*. Jus. v. 1. p. 2.

derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que tenga fuerza definitiva la resolución de que se trate. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida.

Así mismo, en la fracción XV se proponía lo siguiente:

“XV. Procederá el amparo de justicia de la Unión en materia agraria: si el quejoso es una comunidad agraria, un ejidatario o un titular de pequeña propiedad agrícola en explotación o de tierras declaradas inafectables, la suspensión lo mantendrá en posesión sin impedir el trámite agrario correspondiente en todo lo que éste no afecte a tal posesión; si el quejoso no estuviere comprendido en la numeración que antecede, la suspensión se limitará exclusivamente a mantenerlo en posesión hasta la recolección normal de los frutos pendientes, en los términos del párrafo tercero de la fracción anterior”.

Cabe mencionar que el 12 de febrero de 1947 se publicó en el DOF una reforma constitucional que siguió negando el amparo tal como estaba originalmente previsto en el párrafo primero de la fracción XIV, no obstante, abrió una puerta al incorporar un párrafo tercero a la fracción referida en el que se previó que: “Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en el futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas”.

No está de más señalar que la reforma referida en el párrafo anterior no contempló los supuestos procesales, previstos en la reforma a la fracción XV, propuestos por los legisladores de Acción Nacional. Este ejemplo es el primero y muy significativo de la forma como el Congreso de la Unión pervirtió la propuesta original panista vaciándola de contenido y dejándola sin efectos plenos. Desafortunadamente, este es el primero de una larga serie de casos en los que el Congreso de la Unión vaciaría de contenido las propuestas panistas.

2. Reforma constitucional al artículo 115 en materia de municipio libre

Esta segunda iniciativa fue presentada por los diputados Miguel Ramírez Munguía y Juan Gutiérrez Lascuráin el 23 de diciembre de 1946. Se trata de un proyecto de reformas a las fracciones I y II y a los párrafos primero y segundo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución.

La iniciativa asume como elemento de diagnóstico la situación de desastre en que se encontraban los municipios y señalaba que “el grande anhelo popular del Municipio Libre ha quedado sin cumplirse, y ello por la doble razón de que el texto constitucional no protege suficientemente al Municipio en relación con las autoridades locales, ni estructura la democracia municipal para hacer que la administración del Municipio esté real y efectivamente sujeta a la comunidad municipal y sea ante ella plenamente responsable”.¹¹

El proyecto legislativo era congruente con lo establecido en el Programa Mínimo de Acción Política de 1940, que entre otros aspectos, proponía lo siguiente:

1. El principio de la autonomía municipal es básico para la vida de la Nación; pero sólo puede ser eficaz cuando se asegure la participación real y adecuada de todos los miembros de la ciudad en su gobierno, para hacer que esa autonomía se exprese en cumplimiento

¹¹ *Ibid.* p. 7.

- verdadero de los fines municipales, y se complete y depure con la responsabilidad.
2. Debe suprimirse, para los municipios, toda función de intermediación en la política general electoral.
 3. Deben establecerse los procedimientos de iniciativa, referéndum y revocación en todas las administraciones municipales de la República”.

Los ejes de la iniciativa eran:

“Primero. Determinación de las bases generales, positivas y negativas, que señalan la competencia propia del Municipio. Así, el Municipio podrá estar en aptitud de establecer su propio estatuto conforme a su mejor tradición y a sus peculiares características y necesidades, pudiendo optar entre diversos sistemas técnicos que se ajusten al texto constitucional y a los preceptos de su Ley Orgánica; podrá igualmente, determinar el campo que deba ser cubierto por los servicios públicos y en ningún caso podrá ser utilizado como engranaje de una maquinaria política del Estado o de la Federación, con lo que se evitará el motivo más constante que ha habido para engendrar la sujeción y la corrupción del Gobierno Municipal.

“Segundo. Establecimiento de un régimen hacendario que es indispensable para asegurar la verdadera autonomía del Municipio. En el texto constitucional quedarán solamente señalados los mínimos de competencia fiscal del Municipio, a reserva de que posteriormente se establezca, como es debido, un régimen para delimitar y armonizar la competencia fiscal

de los propios municipios, de los Estados y de la Federación. Simultáneamente, se garantizan la vigilancia de la comunidad municipal sobre el manejo de la hacienda del Municipio y la responsabilidad del ayuntamiento ante la propia comunidad municipal en relación con la hacienda del Municipio.

*“Tercero. Determinación de las seguridades mínimas y de las instituciones mejores de la democracia municipal para lograr la mayor pureza y efectividad de la intervención de la comunidad en la vida pública del Municipio”.*¹²

En consecuencia, la propuesta de reforma preveía lo siguiente:

Democracia electoral: se establecía que la Ley Orgánica Municipal reglamentaría el sistema electoral del Municipio sobre las bases del padrón permanente, la representación proporcional y el establecimiento de recursos jurisdiccionales para garantizar la pureza y el respeto del sufragio.

Democracia directa: se establecía el régimen del Consejo abierto para los municipios que tuvieran menos de dos mil habitantes y, para todos los municipios, la iniciativa, el referéndum y la revocación.

Voto a la mujer: se propuso que en las votaciones municipales, la mujer tendría el derecho del voto en las mismas condiciones que el hombre.

Publicidad de las cuentas: se previó que la Ley Orgánica Municipal reglamentaría el régimen de publicidad, glosa y comprobación de las cuentas municipales, las condiciones para ad-

¹² Ibid. p. 8.

quisición y disposición de los bienes propios y comunes del municipio, y para el aprovechamiento y gravamen de los propios, y los límites y condiciones de contratación de empréstitos municipales

Hacienda pública: se establecía que los municipios administrarían su hacienda con independencia de las autoridades del Estado; que correspondía al Municipio el aprovechamiento de sus bienes propios, la determinación de los ingresos por concepto de tasas y derechos por la prestación de servicios públicos; la percepción del impuesto territorial sobre las bases que establezca la Legislatura; y demás impuestos o derechos que la Legislatura local señale, así como una participación no inferior al veinte y al cinco por ciento, respectivamente, en los impuestos especiales del Estado y de la Federación que sean recaudados en el Municipio o de fuentes situadas dentro de su territorio.

Reglamentación: se preveía que los municipios podían establecer su propio estatuto, así como ordenanzas de policía y buen gobierno, las que reglamenten los servicios públicos y las relativas a su hacienda; y también que podrían adquirir y administrar los bienes inmuebles y derechos reales requeridos para los fines de su institución.

Imparcialidad en las elecciones: se proponía que en ningún caso los municipios tendrán participación o injerencia en los procesos electorales del Estado o de la Federación.

Competencia sobre la fuerza pública: se preveía que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrían el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente.

Conflictos competenciales: se proponía que en caso de conflicto entre el Estado y el municipio por razones de competencia fiscal o de cualquier otro orden, conocería de él el Juzgado de Distrito correspondiente, en el juicio sumario, y la resolución sería apelable ante el Tribunal de Circuito competente.¹³

La reforma en materia de municipio libre es de tal relevancia, que muchas de sus disposiciones no se han puesto en práctica hasta el día de hoy. No obstante, algunas propuestas fueron incorporadas gradualmente por sucesivas reformas constitucionales:

La reforma constitucional publicada en el DOF el 12 de febrero de 1947 estableció el voto de las mujeres a nivel municipal en igualdad de condiciones que los varones.

La reforma constitucional publicada en el DOF el 6 de febrero de 1976 preveía la planeación y regulación conjunta y coordinada de dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas.

La reforma constitucional publicada en el DOF el 6 de diciembre de 1977, estableció la representación proporcional, pero no incorporó los mecanismos de democracia directa.

La reforma constitucional publicada en el DOF el 3 de febrero de 1983 incluyó: diversas previsiones sobre la hacienda pública municipal; la facultad reglamentaria para expedir bandos de policía y buen gobierno y la competencia sobre la fuerza pública, o sea que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente.

3. Reforma a la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales en materia de amparo en el campo

La tercera iniciativa fue presentada por los diputados Antonio L. Rodríguez, Juan Gutiérrez Lascuráin y Miguel Ramírez Munguía el 4 de septiembre de 1947. Se trata de una iniciativa de adiciones y reformas a la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta iniciativa es, en cierto sentido complementaria a la primera presentada en materia de amparo en el agro. El punto de partida para su presentación es que: "Al ser aprobada la reforma de las fracciones X, XIV y XV del artículo 27 de la Constitución, en los términos del

proyecto del Ejecutivo, quedó pendiente la modificación de la Ley de Amparo para dar eficacia al nuevo texto constitucional destinado a restablecer un ambiente de garantías indispensable para el incremento de la producción agrícola”.¹⁴

La reforma a que alude el párrafo anterior fue publicada en el DOF el 12 de febrero de 1947. La Ley a la que se refieren los iniciantes es la Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, publicada en el DOF el 10 de enero de 1936, la cual constituye la primera Ley de Amparo.

A raíz de la reforma al artículo 27, era necesario armonizar la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales en los siguientes términos:

- Adicionar que en la demanda de amparo deberá expresarse la fecha de la declaración de inafectabilidad o la de presentación de solicitud de inafectabilidad con los datos que acrediten la existencia de una pequeña propiedad
- Prever las reglas cuando el amparo se pidiera contra actos que importaran privación o afectación agraria ilegales.
- La previsión de que se diferirá la audiencia si el quejoso comprobaba que está en trámite la expedición del certificado de inafectabilidad.

Estas propuestas no fueron incorporadas a nuestro orden jurídico. De hecho, la Ley de Amparo del 10 de enero de 1936 fue reformada hasta el 10 de enero de 1994 y fue abrogada por el decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado el 2 de abril de 2013.

4. Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 97 Constitucional en materia de facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La cuarta iniciativa fue presentada por los diputados Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez Munguía y Juan Gutiérrez Lascuráin, el 26 de

septiembre de 1947. Se trata de una iniciativa de Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del artículo 97 Constitucional.¹⁵

El párrafo tercero del artículo 97, vigente en la época en que se presentó la iniciativa, establecía lo siguiente:

“Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito Supernumerarios que auxilien las labores de los Tribunales o Juzgados donde hubiere recargo de negocios a fin de obtener que la Administración de Justicia sea pronta y expedita; y nombrará a alguno o algunos de sus miembros o a algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios Comisionados Especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o Magistrado Federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal”.

La llamada facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ejerció en contadas ocasiones desde que se previó en el diseño constitucional original y no estuvo sujeta a ley reglamentaria alguna. El objetivo de la iniciativa presentada por los legisladores panistas

¹⁴ Ibid. p. 11

¹⁵ Con respecto a esta iniciativa Manuel Gómez Morín le escribió a Efraín González Luna en los siguientes términos: “Espero que encontrará acertada y discreta tanto la Ley misma, como la sucinta exposición de motivos. Nos parece que la introducción de esta iniciativa es una excelente preparación para los otros proyectos: la del delito contra la Constitución [esta iniciativa no se presentó], la del Censo Nacional Ciudadano [vid infra 1.5], la de la Ley Electoral que probablemente dividiremos en dos partes para separar el régimen [de] partidos políticos del mecanismo y del proceso electorales propiamente dicho [vid infra 1.10]. Carta 1371. En *Una amistad sin sombras*. México, Fondo de Cultura Económica, 2010. p. 1622.

era precisamente regular el ejercicio de la facultad de investigación, cuyo “procedimiento no ha de ser complejo ni extremadamente rígido. Ha de señalar los términos para que el proceso se inicie y los requisitos indispensables para que los comisionados de la Corte puedan cumplir su encargo. En cuanto a la procedencia misma de la averiguación, siempre conservando las facultades discrecionales que el texto de la Constitución señala a la Suprema Corte, la Ley Reglamentaria ha de precisar aquellos casos en los que el Ejecutivo Federal o las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de un Estado, deben promover la intervención de la Suprema Corte para que no quede sin vida el precepto de la Constitución”.¹⁶

Algunas de las previsiones más importantes de la nueva Ley Reglamentaria eran:

Se establecían las diversas hipótesis para ejercer la facultad de investigación, como:

- Cuando los señalados por la opinión pública como autores o presuntos autores de homicidio, sean funcionarios federales de elección popular, o nombrados directamente por el Presidente de la República o encargados, como jefes o con mando accidental de una corporación, zona o dependencia con misión de velar por la seguridad pública, o cuando alguno de estos funcionarios o un periodista o un miembro destacado de un partido político, o un director prominente de una organización obrera, campesina o patronal, sean víctimas de homicidio.
- Cuando haya una agresión, por las fuerzas públicas o por individuos que, aun sin tener el carácter oficial de miembros de esas fuerzas, sean señalados como agentes al servicio de funcionarios públicos o de directores de partidos políticos o de organizaciones sociales, contra asambleas o reuniones de ciudadanos con motivo de actos electorales o pre-electorales y la agresión tenga por objeto impedir que esos actos se realicen.
- Cuando lo pidan por lo menos tres periódicos

diarios que hayan tenido circulación considerable en los tres años anteriores a los acontecimientos.

- Cuando debiendo hacer la petición el Gobernador de un Estado, no lo haga en término prudente.
- Cuando públicamente se señale al propio Presidente de la República, a miembros de su Gabinete o de su Estado Mayor, a altos jefes del Ejército o a miembros del propio Congreso.¹⁷

Se establecía el procedimiento para ejercer la facultad de investigación, así como la obligación de entregar un informe, el cual debería “contener una relación sistemática de las averiguaciones practicadas, así como las conclusiones concretas a que los comisionados hayan llegado sobre los hechos objeto de la averiguación y sobre la imputabilidad de tales hechos”.¹⁸

Se establecía también que: “Si la averiguación se ha referido a hechos que constituyan la violación de las garantías individuales, la violación del voto público o algún delito castigado por ley federal, la Suprema Corte de Justicia, dentro de las setenta y dos horas de haber recibido el informe de sus comisionados, dar cuenta con él en sesión pública del Pleno, lo comunicar al Congreso de la Unión, al Presidente de la República y al Procurador General, así como al gobernador que haya solicitado la averiguación, y ordenará que se publique en el “Semanao Judicial” una síntesis del informe y las conclusiones de éste”.¹⁹

Cabe señalar que la llamada facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se eliminó cuando se derogó el párrafo tercero del artículo 97 con la reforma publicada en el DOF el 13 de noviembre de 1997.

5. Ley del Registro Nacional Ciudadano

La quinta iniciativa fue presentada por los diputados Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez

¹⁷ *Ibid.* p. 21.

¹⁸ *Ibid.* p. 22.

¹⁹ *Ibid.* p. 22-23.

Munguía, Aquiles Elorduy y Juan Gutiérrez Lascuráin, el 7 de octubre de 1947. Esta iniciativa creaba el Registro Nacional Ciudadano.

Ya desde el Programa Mínimo de Acción Política se postulaba la necesaria imparcialidad del gobierno y sus órganos en lo relativo a los procesos electorales: “La condición mínima requerida para que pueda existir la acción electoral como base de la formación de un gobierno legítimo, y como expresión jurídica de la voluntad popular, es la imparcialidad del gobierno, de sus órganos, de sus funcionarios y de las instituciones que él cree o dirija”.

La exposición de motivos señalaba las deficiencias, en materia de padrón electoral que presentaba la Ley Electoral Federal, Reglamentaria de los Artículos 36, fracción I, parte final, 60, 74, fracción I, y 97, en su parte conducente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 7 de enero de 1946. En consecuencia se precisaba que era necesario crear “un Registro Nacional Ciudadano que de un modo permanente, por los medios técnicos adecuados con las debidas facilidades de clasificación y de tabulación, incluya en sus cuadros a todos los que tienen la capacidad y la responsabilidad de la ciudadanía y, con independencia de toda elección concreta, imparcialmente y con eficacia esté siempre en posibilidad de proporcionar las listas electorales, que son requisito indispensable para la emisión del voto”.²⁰

La iniciativa preveía que la Secretaría de Gobernación organizaría el Registro Nacional Ciudadano y se establecían los requisitos que deberían tener quienes aspiraban a ser Director del Registro, así como los jefes de las oficinas en la capital de cada entidad federativa. La Ley establecía la obligación de inscribirse en el Registro Nacional Ciudadano para todos los mexicanos, hombre y mujeres, dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que cumplan veintiún años si son solteros, o de que contraigan matrimonio, si son mayores de dieciocho años y menores de veintiún.²¹ Debe señalarse que la Ley

electoral de 1947 establecía que la inscripción en el registro de votantes sería un derecho, más no una obligación.²²

La inscripción en el registro sería en fichas individuales, numeradas serialmente y contendría los siguientes datos, que también deberían contenerse en la credencial ciudadana: nombre y apellidos paterno y materno, lugar y fecha de su nacimiento, domicilio, profesión u oficio, ocupación, estado civil, si sabe leer y escribir, si ha sido suspendido por sentencia en el ejercicio de sus derechos políticos, si tiene la nacionalidad mexicana por nacimiento o por naturalización, firma y, en su defecto huella digital y retrato.²³ Además de ser un documento para votar, la credencial también tendría efectos como cédula de identidad.

La iniciativa establecía el derecho a recurrir ante la Dirección General del Registro en los casos en que se diera la negativa a inscribir a un ciudadano o a tomar nota de los cambios que deben hacerle constar en la inscripción y en la credencial, así como la no inclusión en los padrones electorales de un ciudadano inscrito en el Registro, o la inclusión indebida de ciudadanos que no deban aparecer en los padrones.

También se establecía multa o pena de prisión en los siguientes casos: cuando no se cumpliera la obligación de inscribirse en el padrón y cuando no se notificara el cambio de domicilio, cuando se suplantara a otra persona para obtener una credencial, pare quien sin ser funcionario falsificara una credencial, para quien alterara el padrón, para el funcionario que negara el valor probatorio de la credencial, al funcionario o empleado federal, local o municipal, que falsificara o alterara una credencial ciudadana y al funcionario o empleado del Registro Nacional Ciudadano que hiciera en el Registro, deliberadamente, una inscripción falsa, o deliberadamente también, expidiera certificaciones con datos falsos u omitiera nombres.

Esta reforma de gran trascendencia tardaría décadas en ser implementada parcialmente con

²⁰ Ibid. p. 25.

²¹ Ibid. p. 28.

²² Tal como se establecía en la fracción I, del artículo 55.

²³ Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus. T. I. p. 39.

la reforma electoral de 1993. Fue incluso necesario que el gobierno panista de Baja California demostrara que la credencial para votar con fotografía era técnica y económicamente viable en la elección de 1991 para dar ejemplo a la federación de que se podía implementar este tipo de identificación.

6. Ley que crea la Comisión Nacional del Campo

La sexta iniciativa fue presentada por los diputados Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez Munguía, Juan Gutiérrez Lascuráin y Aquiles Elorduy, el 17 de octubre de 1947. Esta iniciativa creaba la Comisión Nacional del Campo.

La iniciativa tenía como punto de partida un diagnóstico de la realidad del campo caracterizada por: “Un conocimiento todavía muy vago e impreciso de los recursos naturales del campo; pocas tierras abiertas al cultivo y extremas deficiencias en los métodos, en la orientación, en el equipo de trabajo, ignorancia, desperdicio o mala utilización de múltiples riquezas y potencialidades; vastas zonas sustraídas al aprovechamiento nacional en las costas y en el altiplano mismo, por obstáculos que no sería imposible, ni siquiera difícil en muchos casos, remover o superar; desaprovechamiento o mal empleo de aguas; despilfarros ignorantes o criminales, como el del rápido avance de la erosión que acaba el suelo, o la destrucción y el mal uso de nuestros bosques”.²⁴

La iniciativa tenía como objetivo crear una instancia que integrara los datos sobre el campo dispersos entre diversas oficinas mediante una Comisión “que pueda requerir cuantos datos e informes tengan las diversas oficinas del Estado y a la que se aporten todas las noticias, observaciones y opiniones de los que por su propia experiencia o por su estudio y meditación, conozcan el problema del campo. Una comisión autónoma, no ligada a un interés político, abierta sin prejuicio a todas las informaciones y a todas las voces que puedan conducirla a la verdad y al acierto, consciente de la grave responsabilidad

de su misión extraordinaria, e integrada, por tanto, por personas aptas, de rectitud e independencia acreditadas, que sólo aspiren a dar a México el valiosísimo servicio de una información sincera, completa y sin deformaciones y de sus recomendaciones limpias y desinteresadas”.²⁵

El objetivo de la Comisión era el estudio de las condiciones económicas, jurídicas y sociales de trabajo y de vida en el campo, y la formulación de un programa general para la resolución de los problemas agrario y agrícola de México; estaría integrada por cinco vocales designados por el Presidente de la República, teniendo en cuenta su experiencia. La Comisión designaría de entre sus miembros un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario General y, un Tesorero de una terna propuesta por el Instituto de Contadores Públicos Titulados. Para el ejercicio de sus funciones se le asignaba un presupuesto inicial de 3 millones de pesos y podría recibir subsidios adicionales.

Entre las facultades más importantes de la Comisión estaban:

- Consultar los archivos oficiales en todos los asuntos comprendidos en el campo de su competencia.
- Obtener de los secretarios de Estado y de los Gobernadores de los Estados y Territorios datos e informaciones que necesite la Comisión.
- Hacer comparecer ante ella o ante sus delegados debidamente autorizados, a los demás funcionarios y empleados del Ejecutivo o de los gobiernos locales, y recibir su testimonio dentro de la competencia de la Comisión.
- Formar su propio reglamento, administrar su presupuesto y contratar técnicos que la asesoren en sus labores.
- Cabe señalar que un órgano especializado con esas características no fue creado. De tal trascendencia consideró el Partido que era la creación de la Comisión, que la iniciativa se

²⁵ Ibid. p. 40.

volvió a presentar en las Legislaturas XLI²⁶ y XLII.²⁷

7. Reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación

La séptima iniciativa fue presentada por los diputados Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez Munguía y Juan Gutiérrez Lascuráin, el 4 de noviembre de 1947. La iniciativa reforma y deroga diversos artículos de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1935.

Uno de los aspectos principales de la iniciativa era la previsión de que el Presupuesto de Egresos de la Federación debería ser presentado a más tardar el 10 de noviembre del año que corresponda, ya que en el texto vigente en la época se daba como fecha límite hasta el 15 de diciembre, por lo que: “Si el Ejecutivo agota el término que ese precepto señala, evidentemente será imposible, concluyendo el periodo ordinario de sesiones el día 31 del mismo mes de diciembre, que la Cámara pueda cumplir la misión importantísima que le compete respecto al presupuesto”.²⁸

Con base en la nueva fecha de envío del Presupuesto, la iniciativa planteaba un calendario para la integración del mismo con las siguientes fechas:

- Antes del 30 de junio las dependencias del Ejecutivo enviarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las observaciones que crean convenientes hacer por lo que se refiere a sus respectivos ramos.
- Antes del 1 de agosto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará a conocer las modificaciones que se hayan hecho al Instructivo para la formación del presupuesto y

comunicará las indicaciones especiales que estimen pertinentes respecto a cada ramo.

- A más tardar el 1 de septiembre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará a las dependencias la suma que haya previsto para el presupuesto del ramo y la distribución proyectada de dicha suma.
- Durante la segunda quincena de septiembre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convocará a los representantes que designen las dependencias federales, para darles instrucciones a la preparación del proyecto.
- A más tardar el 1 de octubre las dependencias federales enviarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus proyectos preliminares de presupuesto.
- A más tardar el 1 de noviembre las dependencias federales presentarán los proyectos definitivos.

Esta iniciativa no se dictaminó, no obstante, la fecha para el envío del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos se fijó a más tardar para el 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando el Ejecutivo iniciara su encargo, de acuerdo a la reforma al artículo 74 constitucional publicada en el DOF el 17 de noviembre de 1982. Con esta nueva fecha quedaba sin efecto la previsión anterior establecida en el decreto publicado en el DOF el 6 de diciembre de 1977, que era el día último del mes de noviembre. Con la reforma publicada en el DOF el 30 de julio de 2004 la fecha de entrega se volvió a cambiar para establecerse el día 8 de septiembre, y cuando el ejecutivo iniciara su encargo, el 15 de noviembre.

8. Iniciativa de reforma constitucional para crear el Tribunal Federal de Elecciones

La octava iniciativa fue presentada por los diputados Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez Munguía, Juan Gutiérrez Lascuráin y Aquiles Elorduy, el 28 de noviembre de 1947. Esta iniciativa creaba el Tribunal Federal de Elecciones “integrado por dos miembros designados por

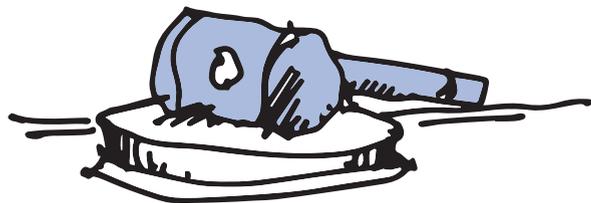
²⁶ En la XLI Legislatura se presentó el 3 de noviembre de 1949 y fue suscrita por los diputados Eduardo Facha Gutiérrez, Gonzalo Chapela, Jaime Robles Martín del Campo y Juan José Hinojosa.

²⁷ En la XLII Legislatura se presentó el 6 de noviembre de 1952 y fue suscrita por los diputados Manuel Aguilar y Salazar, Francisco Chávez González, Ramón Garcilita Partida, Felipe Gómez Mont y Eugenio Ibarrola Santoyo.

²⁸ Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. T. I. p. 45.

insaculación de entre los ministros en ejercicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por otros dos, designados por el mismo método, de una lista formada con cinco nombres que deberá proporcionar cada uno de los partidos registrados con intervención en la elección de que se trate, y por un miembro más, designado también por insaculación, de la lista de notarios con más de cinco años de ejercicio en el Distrito Federal”.²⁹

Los ministros de la Suprema Corte designados para integrar el Tribunal, dejarían de ejercer sus funciones en la Corte. Las personas propuestas por los partidos deberían ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos, mayores de treinta y cinco y menores de sesenta y cinco años de edad, de probidad reconocida y de



recto e informado criterio, que no hubieran desempeñado en los cinco años anteriores a su designación puestos de elección popular, exceptuando los municipales, ni empleos o cargos públicos de la Federación o de los Estados, ni puestos, encargos o comisiones en las empresas económicas que dependan del Estado o en las que éste tenga interés dominante.

El Tribunal apreciaría los hechos en conciencia y sentenciaría con arreglo a derecho y consignaría a las autoridades competentes los hechos constitutivos de falta o delito de que tenga conocimiento en el ejercicio de sus funciones. Sus decisiones calificando una elección serían definitivas e inatacables. También calificaría la elección de Presidente de la República, con lo

que se derogaba la fracción I del artículo 74, en la que se preveía que la calificación de la elección presidencial sería realizada por la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral.

Dada su trascendencia, la iniciativa se volvió a presentar en la XLIII Legislatura.³⁰ El Tribunal Federal de Elecciones es el antecedente del Tribunal de lo Contencioso Electoral, creado por decreto de nuevo Código Federal Electoral, el 12 de febrero de 1987 y que con la reforma publicada en el DOF el 6 de abril de 1990 cambiaría su nombre por el de Tribunal Federal Electoral.

Paquete económico

A partir de octubre de 1948 los diputados Antonio L. Rodríguez, Juan Gutiérrez Lascuráin y Miguel Ramírez Munguía presentaron un paquete integrado por once iniciativas de diversa naturaleza, todas ellas de singular relevancia en materia de desarrollo económico.³¹

9. Reformas a la Ley Orgánica del Banco de México

La primera iniciativa reformaba diversos artículos de la Ley Orgánica del Banco de México, del 26 de abril de 1941 (publicada en el DOF el 31 de mayo de 1941) y fue presentada en la sesión del 22 de octubre. El punto de partida de la propuesta es que la “La Ley Orgánica del Banco de México, de 26 de abril de 1941, modificada por diversos decretos de 31 de diciembre de 1941, 14 de enero y 24 de agosto de 1942, 26 de diciembre de 1945 y 30 de diciembre de 1947, es inadecuada y, en vez de continuar la línea de gradual, perseverante perfeccionamiento que leyes anteriores como la de 28 de agosto de 1936 habían procurado, debilita la autonomía del banco que es esencial y tuerce y empobrece, con grave peligro, las normas de su funcionamiento”.³²

³⁰ En la XLIII Legislatura fue presentada el 25 de noviembre de 1955 y suscrita por los diputados Manuel Sierra Macedo, Patricio Aguirre A, Jesús Sanz Cerrada López, Manuel Cantú Méndez, Alfonso Ituarte Servín y Federico Sánchez Navarrete.

³¹ Las iniciativas se estudian en este apartado en el orden en que fueron presentadas el 20 de octubre de 1948.

³² *Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional*. Jus. T. I. p. 76.

La reforma planteaba los siguientes objetivos:³³

- Completar y dar sentido al texto que la ley en vigor mutiló, así como puntualizar los términos en que debe estar constituida la reserva monetaria, impedir que pueda ponerse en grave riesgo la reserva en cuanto esté constituida por divisas cuyo valor está sujeto a decisiones o emergencias ajenas, y establecer una regla básica de prudencia, para la valuación de partes esenciales del patrimonio del banco.
- Ordenar y jerarquizar mejor las operaciones del banco, para señalar los marcos y condiciones de objeto, plazo y garantías de las operaciones y para impedir que pueda hacerse de la creación de moneda un simple recurso presupuestal o para financiar empresas aventuradas y sin substancia.
- Garantizar la seriedad, la libertad y la responsabilidad del banco como institución autónoma, la posición del consejo como su órgano básico de funcionamiento, y la veracidad y suficiencia de las informaciones por las que la opinión pública debe estimar la situación y la conducta del banco.

10. Nueva Ley sobre Empresas en que intervengan el Estado, Organismos Descentralizados o Empresas de Participación Estatal

En la iniciativa presentada el 22 de octubre se señalaba que el Decreto que crea la Comisión Nacional de Inversiones, como el organismo encargado del control, vigilancia y coordinación que menciona la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicado en el DOF el 31 de enero de 1948, daba cuenta de 72 organismos o empresas sujetos al control de la Comisión de Inversiones, de las cuales el Ejecutivo no tenía conocimiento exacto de la situación de las empresas.³⁴

³³ Cf. *Ibid.*, p. 76-77.

³⁴ *Ibid.*, p. 86.

En consecuencia se proponía que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal deberían publicar mensualmente un estado de su contabilidad y anualmente un balance general y un estado de pérdidas y ganancias certificados por contador público titulado y con la expresión de los datos que permitieran juzgar de su situación financiera real. Se precisa que la publicación sería hecha en el DOF y en uno de los diarios de mayor circulación.

Se preveía además que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debería mantener al corriente y publicar en el DOF, cada seis meses, la lista de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal y de las asimiladas; revisaría y comprobaría los estados



y balances de esos organismos o empresas, y publicaría en el DOF dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha en que forme su balance cada uno de los organismos o empresas dichos, su aprobación a tal balance o las observaciones que haga al efecto.³⁵

11. Ley que prohíbe actividades indebidas en el Mercado de Valores

Esta iniciativa, presentada el 22 de octubre, tenía como objetivo principal inhibir procedimientos que perturbaran el régimen monetario y contribuyeran con presiones inflacionarias. Esto sucedía con los denominados “pactos de recompra” con los que el Banco de México y otras instituciones “se obligan a adquirir a la vista determinados

³⁵ *Ibid.*, p. 90.

valores, de emisión hecha por el Estado, por instituciones oficiales o por particulares”.³⁶

En la exposición de motivos se señalaba también que “es a todas luces inconveniente y llega a extremos de ilicitud, el empleo de fondos públicos o, peor aún, de moneda de nueva creación, para adquirir permanentemente, valores ofrecidos al mercado y que éste no acepta o no puede absorber dentro de sus posibilidades reales que indican el monto de los recursos de la colectividad genuinamente disponible”.³⁷

En consecuencia se expedía una nueva Ley y se preveía un régimen transitorio en el que quedaba “prohibido al Banco de México, así como a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal que tengan carácter económico y estén incluidos [sic.] en la descripción de los artículos 2 y 3 de la Ley de 30 de diciembre de 1947, celebrar operaciones por las cuales el propio Banco y los demás organismos o empresas mencionadas antes, se obliguen directa o indirectamente a adquirir valores públicos o valores emitidos por organismos descentralizados o por empresas de participación estatal o por particulares, a un precio determinado de antemano”.³⁸

12. Ley que deroga el Impuesto de 15% ad valorem sobre la Exportación

Esta iniciativa, presentada el 27 de octubre de 1948 proponía derogar el Impuesto del 15% a las exportaciones, ya que con éste se atentaba contra la necesidad de fomentar la exportación y la urgencia de reconstruir la economía nacional. En la iniciativa se preveía que para que el Ejecutivo pudiera establecer por decreto cuotas o prohibiciones de exportación de artículos necesarios para el consumo interior y la producción nacional se deberían dar los siguientes requisitos:

- Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicaría los proyectos de decreto que le fueran recomendados al efecto por la Comisión de Aranceles;

- Si el decreto proyectado comprendía el establecimiento de una cuota de exportación, la distribución de esa cuota sería confiada la Secretaría de Economía y el propio decreto establecería un término de 15 días durante el cual dicha Secretaría haría esa distribución entre los productores y la publicará con expresión de las consideraciones que le sirvieran de base;
- En caso de urgencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quedaría facultada para prohibir provisionalmente la exportación de los productos relativos desde la fecha en que se publicara el proyecto de decreto correspondiente.³⁹

13. Nueva Ley de Crédito para la Producción Rural

La Nueva Ley de Crédito para la Producción Rural se presentó el 3 de noviembre de 1948, con el objeto de crear un sistema de crédito cuyos antecedentes se remontaban a 1926. El objetivo principal de la Ley era hacer “accesible el crédito al mayor número posible de productores del campo y permita la mejor utilización, a ese fin, no sólo de los recursos que el Estado pueda aportar, sino también del mayor volumen que sea posible lograr de los recursos disponibles en el sistema general de crédito o en el mercado de capitales”.⁴⁰

Los principios para la organización del crédito agrícola eran:

- a) la organización local, puesta en manos y bajo la responsabilidad de los usuarios mismos del crédito;
- b) la correcta inversión de los recursos que al crédito puedan canalizarse, precisamente en los fines productivos para los cuales se otorgue el crédito y en la medida y con la oportunidad en que esa aplicación de los recursos se requiera;
- c) la transformación jurídico-económica de las operaciones del crédito agrícola, que tienen

³⁶ Ibid. p. 93.

³⁷ Ibid. p. 94.

³⁸ Ibid. p. 95.

³⁹ Ibid. p. 102.

⁴⁰ Ibid. p. 104.

características especiales de plazo y de garantía, en operaciones que puedan llenar los requisitos técnicamente exigidos para inversión de los fondos disponibles en instituciones intermediarias o inversoras y en el mercado”.⁴¹

Los principales aspectos de la nueva Ley eran:

- Se creaba el Comité de Crédito para la Producción rural como organismo autónomo de derecho público, con personalidad jurídica, compuesto por cinco miembros que debería informar anualmente al Congreso todas las operaciones, presentando cuentas debidamente detalladas y comprobadas.
- El Comité estaría integrado por personas de reconocida competencia en asuntos económicos o en el aprovechamiento de los recursos naturales del campo, y no podrían desempeñar otro encargo mientras fueran parte del Comité.
- El Comité publicaría sus propios reglamentos y sesionaría con asistencia de cuando menos 4 miembros, los cuales recibirían remuneraciones mensuales.
- El Comité gestionaría el establecimiento de asociaciones de crédito para la producción rural, las cuales deberían ser organizadas como sociedades anónimas de capital variable, con capital pagado mínimo de cien mil pesos representado por acciones ordinarias de series “A” y preferentes “B”. Las asociaciones se tendrían que inscribir en la Comisión Nacional Bancaria.
- Con respecto a las operaciones de crédito el Comité señalaría a cada asociado, para su trabajo, una zona con unidad geográfica y económica, teniendo en cuenta la necesidad de que los asociados se conozcan y puedan estar fácilmente en contacto entre ellos y con la asociación; el Comité formaría distritos con unidad geográfico económica, que comprenderían diversas zonas, y en las que la producción rural tuviera características similares en cuanto a régimen de producción, o en cuanto a necesidades y posibilidades económicas o financieras.
- Se establecía que el Comité tendría las más amplias facultades de inspección y vigilancia de las operaciones de la contabilidad de las asociaciones; intervendría en la formación de sus programas de operación y les daría asistencia técnica.
- Se preveía que el Comité podría constituir fondos de garantía para las operaciones pasivas de crédito en cada uno de los distritos sujetos a determinadas bases, entre las que destacan las siguientes: la garantía se limitaría a operaciones de crédito para una producción determinada, ampararía sólo los riesgos consistentes en la merma o la pérdida de las cosechas o en la muerte de ganado por causas meteorológicas o por epizootias o plagas, o por hechos ajenos o sociales, y las operaciones cubiertas por la garantía deberían vencer en un plazo no mayor de 12 meses.
- El Comité podría destinar hasta el 15% de los fondos a su disposición para cubrir su presupuesto, subsidiar la constitución e instalación de asociaciones de crédito y subsidiar a asociaciones de crédito.
- Se establecía que las asociaciones de crédito podrían realizar las siguientes operaciones: otorgar a sus asociados créditos de habilitación o avío para la producción de frutos que puedan cosecharse en plazo en mayor de un año; otorgar créditos para engorda de ganado, con plazo que no exceda de un año; conceder crédito para la adquisición de sementales, o de bombas, maquinaria, aperos, refacciones o herramientas, o para otras inversiones semejantes, cuando el crédito pueda ser pagado en un plazo no mayor de 18 meses; conceder créditos para construcción de aguajes, bordos, tanques o canales, o para el desazolve y reparación de estos, o para la perforación de pozos y la instalación de bombeo, o para la apertura y preparación de

⁴¹ Idem.

tierras para el cultivo, o para obras similares de mejoramiento territorial, o para la compra de ganado o para la compra de equipo de transporte o de maquinaria agrícola o de industrialización de productos agrícolas, o para la adquisición o construcción de almacenes o silos, o para otras inversiones semejantes; conceder crédito a sus asociados para inversiones permanentes y relacionadas con la producción, o para las necesidades domésticas de los mismos; celebrar con instituciones de crédito o de inversión o con particulares las operaciones de crédito requeridas para allegarse los recursos necesarios al cumplimiento de su programa.

- Se preveía que el Presupuesto Federal de Egresos para 1949 destinaría una partida, con importe de cien millones de pesos, para el Comité de Crédito, para la producción rural.

14. Nueva Ley de Fomento para la Pequeña Irrigación

La Ley para el Fomento de la Pequeña Irrigación fue presentada el 29 de octubre de 1948 y tenía como base el problema de que “los recursos destinados hasta ahora a estas obras de pequeña irrigación y las superficies beneficiadas con ellos, son de poca cuantía proporcional”.⁴²

En la Ley se proponía que la Secretaría de Recursos Hidráulicos destinaría por lo menos un 15% de su presupuesto anual al cumplimiento de su programa de obras de pequeña irrigación, y podría destinar hasta un 15% más de ese presupuesto a la realización de obras en las que las autoridades locales, los agricultores interesados y las sociedades que ellos formen, así como otros particulares, promovieran ante la Secretaría, cuando estuvieran dispuestos a aportar, por lo menos, el 50% del costo.

Se contemplaba que la Secretaría de Recursos Hidráulicos destinaría por lo menos la tercera parte de los recursos de su presupuesto para su programa de obras de pequeña irrigación en la creación y el sostenimiento de brigadas con el

equipo necesario para el desazolve, la reparación o la construcción de tanques para el almacenamiento de aguas de lluvia, y reglamentará el trabajo de esas brigadas a fin de que sus servicios puedan ser prestados preferentemente y con el cargo mínimo posible, a los ejidatarios, a las comunidades o a los grupos de pequeños propietarios que los requieran.⁴³

15. Creación del Servicio Nacional de Selección y Desinfección de Semillas

La Iniciativa de Ley que Establece el Servicio Nacional de Selección y Desinfección de Semilla fue presentada el 27 de octubre. En la exposición de motivos se señalaba que: “De las labores de positivo beneficio que han venido cumpliéndose para mejorar la producción rural, y que requieren una atención y un apoyo incomparablemente mayores que los que hasta ahora han recibido, la relativa a la selección de las semillas es una de las más importantes y de las que más fácilmente podrían tener aplicación inmediata y prestar beneficios desde luego a nuestros agricultores y a la economía general”.⁴⁴

Los dos capítulos que comprende esta labor son: suministrar la semilla más adecuada a las condiciones de cada región, la que puede resistir con éxito plagas, enfermedades y sequías, la que tenga un rendimiento mayor y pueda ofrecer más grandes posibilidades de cosecha satisfactoria; y escoger en cada zona las semillas mejores de las que la experiencia ha recomendado, y someter las que vayan a ser usadas a una prueba de germinación y a la desinfección que las libre de enfermedades o les dé mayor resistencia.⁴⁵

La iniciativa preveía que La Secretaría de Agricultura y Ganadería organizaría un Servicio Nacional de Selección y Desinfección de semillas con brigadas del servicio provistas de equipo necesario para hacer localmente la selección de la semilla de cada agricultor, practicar las pruebas de germinación y efectuar la desinfección de la semilla escogida. Se establecía que el

⁴³ *Ibid.*, p. 126-127.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 129.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 129-130.

servicio será gratuito y que las operaciones que en él se comprendieran serían hechas en presencia de los interesados, a quienes se proporcionarán las explicaciones e instrucciones que fueran necesarias.

16. Reformas a la Ley Federal del Trabajo en materia de huelga y escalafón

La reforma a diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo⁴⁶ se presentó el 29 de octubre. Su objetivo fue proteger la institución de la huelga subsanando las lagunas y enmendar los errores principales de la ley vigente, así como adecuar el régimen procesal y detener algunos de los abusos y desviaciones más graves para preparar la revisión completa y cuidadosa de la legislación en la materia.

Desde su fundación el Partido ha trabajado denodadamente a favor de la auténtica representación sindical, de la afiliación voluntaria, la elección libre de las dirigencias, la rendición de cuentas y el derecho a la huelga cuando ésta se da para proteger los intereses de los trabajadores. En los principios de doctrina se proclama la santidad del trabajo en los siguientes términos: “Desde el punto de vista nacional, como desde el punto de vista de la persona, es necesario proclamar la santidad del derecho y de la obligación del trabajo. El Estado y la comunidad entera deben garantizar el libre ejercicio de ese derecho, y hacer fecundo el cumplimiento de esa obligación”.⁴⁷

La reforma a la Ley Federal del Trabajo proponía:

- Que el reglamento interior de trabajo contendría las bases para estimar la aptitud de los trabajadores en caso de ascenso.
- Que era obligación de los patrones preferir en el caso de ascensos, a los más aptos, y en igualdad de capacidades, a los de mayor antigüedad.
- Remover a los funcionarios sindicales y dejarlos incapacitados por dos años cuando ordenaran la suspensión ilícita de labores.

- Que en caso de suspensión ilícita de labores, los sindicatos fueran civilmente responsables por los daños y perjuicios que se causaran a la empresa directamente afectada o a terceras personas.
- Establecía que antes de declarar la huelga se debían cumplir requisitos como: que los trabajadores dirijan al patrón un escrito presentado ante la Junta de Conciliación y Arbitraje en el que formulen sus peticiones, anuncien el propósito de ir a la huelga y expresen concretamente el objeto de ésta; que tan pronto como la Junta de Conciliación y Arbitraje reciba el pliego de peticiones, cite a una audiencia a celebrar dentro de los cinco días siguientes y en la cual las partes podrán presentar alegatos y rendir pruebas para que la Junta pueda determinar si la huelga emplazada; y si la Junta resuelve que no se han llenado los requisitos necesarios para que se declare la huelga, el emplazamiento quedará automáticamente privado de todo efecto.
- Establecía que si los trabajadores suspendían el trabajo en contravención a lo resuelto por la Junta de Conciliación y Arbitraje, o si la Junta resuelve que la huelga es ilícita, se declararían terminados los contratos de trabajo.
- Que declarada la huelga, el patrón o los terceros afectados por ella podrán pedir que la Junta de Conciliación y Arbitraje resuelva sobre la subsistencia legal del conflicto y que el incidente se tramitará en audiencia que se celebrará dentro de los cinco días siguientes al recibo de la promoción, y en la que las partes rendirán las pruebas conducentes.

17. Ley que crea la Comisión de Estudio del Seguro Social

La iniciativa que creaba la Comisión de Estudio del Seguro Social fue presentada el 27 de octubre. La problemática a la que atendía eran los errores o deficiencias en la ejecución y administración de la ley que creó el Seguro Social y los errores y deficiencias de la propia ley,⁴⁸ la cual fue publicada en el DOF el 19 de enero de 1943.

⁴⁶ Publicada en el DOF el 28 de agosto de 1931.

⁴⁷ “Principios de doctrina 1939”. En *La doctrina panista*. p. 63.

⁴⁸ *Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional*. Jus. T. I. p. 146.

Algunas de las preguntas fundamentales planteadas en la exposición de motivos derivaban de la necesidad de replantear un nuevo modelo de seguridad social que vaya más allá del modelo bismarckiano bajo el cual fue creado: ¿Ha de subsistir la limitación del campo de asegurados incluídos [sic.] en el sistema o debe extenderse ese campo, y en qué términos y con qué condiciones, hasta alcanzar la universalidad que para el Seguro Social se ha propuesto en algunas de las tesis más fundadas sobre el particular. ¿Como [sic.] hacer posible, en nuestra realidad, la extensión del seguro, por ejemplo, a la población rural especialmente necesitada; pero que se haya colocada en condiciones tan peculiares en México? ¿Con qué ritmo debe hacerse la extensión del campo del seguro y hasta qué punto esa extensión ha de confiarse, para la afiliación y para la administración y prestación de los servicios, a cajas regionales o a cajas especiales integradas por los mismos interesados y por ellos administradas, con la intervención del Instituto, limitada a la vigilancia y a la exigencia de los mínimos de beneficio señalados por la ley?

Otras cuestiones se referían a los riesgos y la cobertura del seguro social: ¿cuáles han de ser los riesgos cubiertos por el Seguro y cuál la posibilidad de amparar, según se ha preconizado como ideal de la institución, todos los riesgos que extingan o reduzcan la capacidad de trabajo y de ganancia del asegurado o aumenten sus cargos familiares? ¿El Seguro ha de cubrir a los beneficiados los mínimos indispensables para la vida, independientemente de la cotización del asegurado, o ha de mantener solamente beneficios que correspondan al monto de esa cotización? ¿Son correctas las estimaciones actuariales sobre las que hoy basa el Seguro Social su trabajo?⁴⁹

Por último, hay preguntas que se referían a la prestación directa o única de servicios: ¿debe el Seguro encargarse de la prestación directa de servicios, como se ha venido haciendo por lo que respecta a enfermedades, y esa prestación

ha de ser confiada a una organización burocrática y cerrada que el propio Instituto cree y mantenga, suscitando con ello gravísimos problemas de servicio y consecuencias sociales de trascendencia, o, en caso de mantenerse la tesis de la prestación de servicios, deben dejarse estos a las cajas especiales que organicen y manejen los asegurados mismos, o debe establecerse un plan de libre elección médica; o reemplazarse el servicio por pagos en efectivo, o dejarse pendiente el riesgo de enfermedad para ser atendido por otros caminos a fin de dar más viabilidad al Seguro Social y de hacer más fácil su extensión a todos los que de él necesitan?⁵⁰

Estas cuestiones fundamentales se han planteado de manera recurrente a lo largo de la historia del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y han motivado diversas normas y adecuaciones al modelo original, ya que: “De la concepción de los riesgos que ha de cubrir, la extensión del campo de asegurados, de los beneficios que deban impartirse, del sistema financiero que ha de ser adoptado, dependerá el concepto de amplitud o de restricción que haya de darse, por ejemplo, a las demandas sobre prestaciones otorgadas en los contratos de trabajo en relación con los capítulos cubiertos por el Seguro Social. De ese concepto básico de la seguridad, depende la posibilidad de la transferencia de las cuotas...”⁵¹

La iniciativa proponía crear una Comisión no partidista, de carácter técnico, con amplitud de facultades de investigación y de estudio, que sea asistida por técnicos de reconocida competencia y que no estuviera vinculada a los intereses inmediatos de la administración pública, para inspirada por el deseo de conocer la verdad, de indagar los problemas y las posibilidades del Seguro Social, así como de orientar técnicamente a la administración del Seguro.⁵²

Con la Ley se establecía la Comisión de Estudio del Seguro Social, con objetivos como: el examen de la situación financiera, condiciones de administración y funcionamiento y los

⁵⁰ Idem.

⁵¹ *Ibid.* p. 148.

⁵² *Ibid.* p. 149.

resultados del IMSS; análisis de la experiencia obtenida de la aplicación de la Ley y de los reglamentos, en lo que se refiere a los riesgos cubiertos y a los beneficios que éste debe impartir, a las bases actuariales y al régimen financiero de la institución, a la organización de la misma y a los términos y condiciones de su gestión; la recomendación de las medidas de corrección y de las modificaciones legales o administrativas que considere adecuadas.

La Comisión estaría integrada por cinco vocales designados por el Presidente de la República, con un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario General y un Tesorero seleccionado de una terna propuesta por el Instituto de Contadores Públicos Titulados. Su duración sería desde la publicación de la Ley hasta el 1 de septiembre de 1949.

La Comisión podía: revisar todos los libros contables, comprobantes, contratos y presupuestos, estadísticas, datos actuariales, libros de actas y archivos del IMSS y de todas sus oficinas y dependencias; citar a comparecer a los funcionarios y empleados del Instituto; pedir o recibir informes o testimonios de personas; contratar servicios técnicos, formular su propio reglamento y presupuesto. Los trabajos de la Comisión serían públicos y al terminar sus trabajos enviaría sus archivos a la Biblioteca del Congreso.

18. Ley que reforma y adiciona la que creó la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México

La iniciativa que reforma y adiciona la Ley del 31 de diciembre de 1940 que creó la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, fue presentada el 5 de noviembre de 1948. Desde entonces se reconocía la gravedad de los problemas que aquejaban a los Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES), así como la urgencia de enfrentarlos. Entre los principales problemas que se señalan en la exposición de motivos estaban: el incremento en el número de trabajadores, así como el de salarios y el del porcentaje de los salarios en relación con

los ingresos; el peso de la enorme inversión para la rehabilitación de las líneas y la expansión mínima de la red; la descentralización incompleta y confusa, sin un órgano que tenga responsabilidad verdadera ni verdadera competencia; el control de la administración era prácticamente inexistente; el control de los trabajadores considerados como masa y como instrumento, y el control de la economía del sistema para fines que nada tienen que ver ni con el mejoramiento de los trabajadores mismos como tales; y las cargas del régimen de pensiones y de las franquicias otorgadas al Gobierno.⁵³

Con la propuesta, se confiaba la administración de FERRONALES a un Consejo formado por nueve vocales propietarios y nueve suplentes y un Gerente General. Entre las principales facultades del Consejo estaban: preparación del proyecto de reglamento interior; designación o remoción del Gerente General y, a propuesta de éste, del Contador del Tesorero y del Cajero generales, de Gerentes o Subgerentes y otros funcionarios; establecimiento de las normas de organización y operación generales del sistema; aprobación de los contratos de trabajo; aprobación de los proyectos de tarifas; aprobación del programa anual de trabajo y del presupuesto de egresos; aprobación del orden y la forma en que ha de llevarse la contabilidad del servicio, así como examen del proyecto de balance y la cuenta de pérdidas y ganancias y determinación de los castigos y amortizaciones que procedan; construcción de nuevas líneas y ramales; y levantamiento de vías o suspensión de la operación de las mismas.⁵⁴

El Gerente General debería presentar mensualmente al Consejo los estados de contabilidad y las estadísticas que el Consejo determine y más tardar en los primeros 15 días del mes de diciembre de cada año, el plan de trabajos y la estimación de ingresos y el presupuesto de egresos para el año siguiente. El Gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, designaría como Comisario a un Contador

⁵³ Ibid. p. 154-159.

⁵⁴ Ibid. p. 162-164.

Público Titulado o a una firma de Contadores Públicos Titulados de reconocida competencia. El balance general y los demás estados de contabilidad no podrían ser aprobados por el Consejo sin la revisión previa del Comisario.

En el régimen transitorio se preveía que para sanear la situación financiera de FERRONALES el Gobierno federal asumiría la carga financiera que represente el valor, el día 31 de diciembre de 1949, de las obligaciones de los Ferrocarriles Nacionales de México y de la carga financiera correspondiente a las pensiones del personal.

Desafortunadamente, FERRONALES como muchas otras empresas administradas bajo criterios clientelares, con un enfoque patrimonialista del poder y con reglas discrecionales que permitieron la comisión de flagrantes actos de corrupción, fue de tal manera insolvente que el 4 de junio de 2001 se publicó en el DOF el Decreto por el que se extingue el organismo público descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México y se abroga su Ley Orgánica.

19. Reformas a la Ley general de Vías de Comunicación

La iniciativa que adiciona un artículo transitorio a la ley de 31 de diciembre de 1947, que reformó la Ley General de Vías de Comunicación, fue presentada el 27 de octubre. La problemática a la que respondía era que para el uso de la red carretera se habían creado trabas y obstáculos que dificultaban el tránsito y encarecían el transporte, contribuyendo con ello, poderosamente, a acentuar el carácter deficitario de la producción y a impulsar el alza de los precios.⁵⁵

La iniciativa se planteó la adición de un artículo octavo transitorio, en los siguientes términos: “Durante los próximos tres años, los transportadores particulares podrán establecer servicios de carga en todas las carreteras del país. Al efecto, bastará que presenten un aviso por escrito a la Secretaría de Comunicaciones y Obras de ese aviso, sellada por la Oficina de Policía de Caminos, correspondiente a la población en que los vehículos respectivos estén registrados. La

copia de ese aviso, sellada por la Oficina de Policía de Caminos, tendrá el efecto de un permiso eventual”.⁵⁶

Paquete en materia de reforma política presentado en 1948⁵⁷

El paquete de iniciativas estaba conformado por una nueva Ley Electoral, una Ley de Partidos y por la propuesta de crear el Tribunal de Elecciones, que ya había sido presentada en 1947. El paquete fue suscrito por el diputado Antonio L. Rodríguez, y suscrito y expuesto por los diputados Miguel Ramírez Munguía y Juan Gutiérrez Lascuráin el 7 de diciembre de 1948. En esa ocasión se denunciaba con elocuencia singular la desvinculación que hoy día es tan visible entre la política y las necesidades de las personas (crisis de representación):

“En ningún aspecto de la vida pública, deja de comprobarse la imperiosa y urgente necesidad de lograr una vinculación más genuina, normal y constante entre el pueblo y el gobierno, entre la nación y el Estado. Todo el régimen fundamental, jurídico y práctico, de nuestra vida pública, adolece de graves defectos técnicos, y, sobre todo, no coincide en forma alguna con las necesidades reales de México, con los anhelos del pueblo ni con el grado de madurez ciudadana que éste ha logrado ya y que se afirma y completa cada día, a pesar de que ese régimen, en vez de estimular y ordenar la vida cívica, la estorba y entorpece y da ocasión a que se descorazone con la repetición frecuente de fraudes y violencias que frustran o falsifican la acción de la ciudadanía”.⁵⁸

De ahí que en este importante paquete se proponga: “Una buena Ley de Partidos, una Ley Electoral que efectivamente garantice la libertad y el respeto del sufragio, la certeza de que los resultados de éste serán declarados y reconocidos verídicamente y con arreglo a derecho por

⁵⁶ Ibid. p. 170.

⁵⁷ Para la preparación de este paquete participó activamente Rafael Preciado Hernández, tal como se desprende del testimonio de Manuel Gómez Morín, quien al escribirle a Efraín González Luna el 21 de noviembre de 1947 le expresaba: “Se han detenido los proyectos de Ley de Partidos y de la Ley Electoral porque Rafael Preciado ha estado muy ocupado con la necesaria terminación de su libro”. Carta 1412. En *Una amistad sin sombras* p. 1661.

⁵⁸ *Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional*. Jus. T. I. p. 173.

un Tribunal independiente y probo”⁵⁹. Con estas propuestas se pretendían forjar los pilares de un auténtico sistema democrático: órganos electorales imparciales, sistema de partidos competitivo y órganos jurisdiccionales autónomos.

20. Nueva Ley Electoral

En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley Electoral de Poderes Federales se postulaba que un sistema electoral que garantice la autenticidad de la representación debe estar organizado sobre las siguientes bases:

- “1) creación y funcionamiento permanente de un registro ciudadano, concebido no como un censo circunstancial, sino como un servicio público esencial para el ejercicio de la ciudadanía y para todos los procedimientos relacionados con el sufragio, debiendo estar este registro rodeado de garantías que impidan la falsificación o las deficiencias culpables;
- 2) establecimiento de un órgano especializado, responsable, imparcial, plenamente protegido para cumplir las funciones que le encomienda la ley, que tenga a su cargo la gestión y conservación del registro ciudadano, la vigilancia de la formación y el funcionamiento de los partidos políticos, la organización y prestación del servicio público electoral, la tramitación de los recursos administrativos de garantía para los derechos ciudadanos o de los partidos, la vigilancia de las elecciones y el cómputo objetivo de los votos;
- 3) establecimiento de un conjunto de recursos y garantías procesales que en cada etapa del proceso electoral, permitan impedir o reprimir abusos y corregir errores, bien sea acudiendo los ofendidos a una instancia superior administrativa, o reclamando la intervención del poder judicial dentro de sus funciones normales de declaración y protección del derecho;
- 4) determinación de las normas objetivas que han de regir la resolución inapelable relativa a

⁵⁹ Ibid. p. 179.

la calificación de las elecciones, y previsión de la forma de integrar el órgano o tribunal de tipo jurisdiccional, encargado de tal calificación;

- 5) reglamentación de un régimen de partidos políticos que garantice la autenticidad de éstos, determine su competencia, sus medios jurídicos de acción, y su responsabilidad, y les dé protección eficaz, haciéndolos instrumentos técnicos de acción ciudadana y colaboradores permanentes en el funcionamiento real de las instituciones jurídico-políticas constitucionales, proscribiendo las simulaciones de partidos y la innoble figura del partido oficial”.⁶⁰

La exposición de motivos señalaba que la legislación vigente tenía entre sus principales carencias: deficiencias en cuanto a las instituciones que garanticen la autenticidad de la representación o que las deforma a tal punto que las vuelve prácticamente inoperantes; no se concibe el registro ciudadano como un servicio público de carácter permanente, sino como un censo circunstancial; los organismos electorales no pueden llegar a tener la especialización, imparcialidad y responsabilidad que requiere el buen manejo de un servicio electoral ágil y verídico; se limitan las garantías técnicas del proceso electoral a un conjunto de sanciones formalmente severas, pero de imposible aplicación práctica, y a una acción de nulidad que sólo se abre en la última etapa de dicho proceso, y cuya estimación se deja a los Colegios Electorales que, al conocer de las irregularidades ante ellos reclamadas, se convierten en jueces y partes, simultáneamente, incapaces para definir el derecho con justicia objetiva e imparcial; los partidos políticos se consideran como clubes electorales, sin crear para ellos un estatuto orgánico.

La iniciativa se apoyaba en tres pilares fundamentales: “a) el reconocimiento de que el proceso electoral, como queda dicho, es un servicio público de capital importancia para la vida del país y debe ser atendido por órganos

⁶⁰ Ibid. p. 183-184.

especializados, autónomos y con responsabilidad precisa y directa; b) la necesidad de contar con un padrón ciudadano permanente, técnicamente formado y conservado, sin vinculación con el interés inmediato de una elección; c) la creación de un sistemático conjunto de recursos y garantías procesales que con la mayor eficacia permitan enmendar los errores o los abusos y que en lo posible, impidan la violencia o el fraude o les quiten eficacia”.⁶¹

La nueva Ley Electoral de Poderes Federales representó para su tiempo una de las propuestas más vanguardistas surgida de la primera legislatura con parlamentarios de Acción Nacional, y es sin duda un referente en materia de diseño institucional. Esta Ley incorporó las propuestas de la Ley del Registro Nacional Ciudadano presentada el 7 de octubre de 1947.⁶²

Debido a las limitaciones de espacio es materialmente imposible abarcar todos los aspectos de la propuesta, pero se pueden destacar, por su carácter innovador, las siguientes aportaciones:

- Se consideraba como indignos de ser electos: a quien haya sido condenado por alguno de los delitos previstos en el párrafo tercero del artículo 22 constitucional;⁶³ por alguno de los delitos de violación de los derechos de humanidad en prisioneros, rehenes o heridos; coalición de funcionarios, peculado, concusión o lenocinio; por algún otro delito que conforme a la ley aplicable, amerite la pérdida o suspensión de derechos políticos.
- Nadie podía ser privado de sus derechos de elector o elegible, ni declarado en suspenso en el ejercicio de esos derechos, ni en cualquier otra forma obstaculizado para ejercerlos, por causas que impliquen discriminación debida a motivos raciales, políticos, económicos o religiosos.
- Se establecían como organismos y como funcionarios administrativos electorales: el

Consejo Federal del Sufragio, los Secretarios Ejecutivos del Consejo, de las Comisiones Locales Electorales y de los Comités Distritales, así como los delegados de esos organismos y los Secretarios de Actas.

- Se establecían como organismos electorales ciudadanos: las Comisiones Locales electorales, los Comités Distritales y las Mesas Directivas de las casillas.
- El Consejo Federal y los demás organismos electorales, disfrutarían de franquicia postal y telegráfica para todas sus comunicaciones de carácter oficial y podrán hacer insertar sin costo en el “Diario Oficial” de la Federación y en los períodos oficiales de los Estados, las comunicaciones oficiales que deban hacer públicas.
- El Consejo Federal del Sufragio sería permanente y estaría integrado por tres miembros propietarios y tres suplentes designados por el Presidente de la República.
- Los miembros del Consejo deberían ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos, mayores de 35 y menores de 65 años de edad, de probidad reconocida y de recto e informado criterio, que no hayan desempeñado en los tres años anteriores a su designación puestos de elección popular, ni empleos o cargos públicos de la Federación o de los Estados, ni puestos, encargos o comisiones en las empresas económicas que dependan del Estado o en las que éste tenga interés dominante.
- Los miembros del Consejo no podían ser electos ni desempeñar, mientras formen parte de éste, otro cargo oficial de la Federación, de los Estados o de los Municipios
- Entre otras funciones, el Consejo debía: llevar el registro de los partidos políticos nacionales y vigilar su funcionamiento; cuidar de la eficaz organización y del buen funcionamiento del Registro Nacional Ciudadano intervenir en la preparación y realización de los actos electorales; hacer objetivamente el cómputo general de los votos que se obtengan en la República, investigar cualquier hecho relacionado

⁶¹ Ibid. p. 185.
⁶² Vid supra 1.5.

⁶³ Delitos políticos, traición a la patria en guerra extranjera, parricida; homicida con alevosía, premeditación y ventaja; incendiario; plagio; salteador de caminos y pirata.

con el proceso electoral, dar cuenta de su gestión y del ejercicio de su presupuesto al Congreso de la Unión, por conducto del Ejecutivo, a más tardar el día primero de octubre de cada año, y publicar ese informe.

- Las Comisiones Locales Electorales se instalarían como órganos auxiliares en cada una de las entidades federativas y estarían conformadas por tres miembros propietarios y tres suplentes. Tendrán un Secretario Ejecutivo y un Secretario de Actas, designados por el Consejo Federal del Sufragio.
- Entre otras funciones, las Comisiones deberían: hacer objetivamente el cómputo de los votos que se obtengan en toda la Entidad en elección de senadores; publicar el resultado y dar cuenta de su gestión al Consejo Federal, a más tardar 10 días después de que se hayan efectuado los cómputos correspondientes a las elecciones efectuadas en su jurisdicción.
- En cada Distrito Electoral se establecería un Comité Distrital Electoral cuyos miembros serían designados por el Consejo Federal.
- El Consejo Federal designaría por mayoría de votos a su Secretario General Ejecutivo y, a propuesta en terna de éste, a los Secretarios Ejecutivos de las Comisiones Locales Electorales y, en su caso, de los Comités.
- Los Secretarios Ejecutivos deberían, entre otras cosas: cuidar de la eficaz ejecución de las resoluciones del Consejo; tener a sus órdenes a los Secretarios Ejecutivos de las Comisiones Locales y de los Comités Distritales; llevar la contabilidad del presupuesto del Consejo; tener a su cargo la organización y el funcionamiento del Registro Nacional Ciudadano.
- Las Mesas Directivas de las casillas estarían integradas por un Presidente, un Vocal y dos Escrutadores, y por 4 suplentes, así como por un Secretario y su suplente que deberían: ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos, con modo honesto de vivir e inscritos en el Padrón Electoral del Distrito; saber leer y escribir; no ser funcionarios o empleados de la Federación, del Estado o del Municipio; no ser funcionarios ni empleados de las empresas económicas que dependen del Estado o en las que éste tenga interés dominante; no haber sido condenados por sentencia firme a sufrir pena corporal, ni estar sujetos a proceso que se hubiere iniciado con anticipación a su nombramiento; no ser propietarios ni empleados de cantinas o centros de vicio.
- Se dividía la República en distritos electorales, y éstos en secciones electorales, sobre la base del último censo general de población.
- Se preveía que más tardar el 10 de enero del año en que deban efectuarse elecciones ordinarias, el Consejo Federal del Sufragio hará y notificará a los partidos políticos nacionales, la designación de los miembros que deban integrar las comisiones locales electorales. Los partidos podrían objetar esas designaciones cuando los nombrados no reunieran los requisitos de ley.
- A más tardar el 10 de junio, el Comité Distrital señalaría la ubicación precisa de cada una de las casillas, las cuales no podrían ser instaladas en edificios o en oficinas públicas de la Federación, de los Estados o de los Municipios, ni en locales en que haya oficinas de los partidos o agrupaciones políticas, o de asociaciones de trabajadores o empresarios, ni en iglesias o asociaciones religiosas, ni en las casas habitación de empleados o funcionarios públicos, ni en los edificios de fábricas o haciendas, ni en locales en que existan cantinas o centros de vicio o se expendan bebidas embriagantes.
- Se establecían los plazos para el registro de candidatos, así como la posibilidad de objetarlos ante el Consejo.
- Para la instalación de las casillas se establecían los siguientes elementos: instructivos que indicaran las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios de la casilla y la forma en que deben ser resueltos los problemas que con mayor frecuencia se planteen

en la elección; formularios de actas de instalación, votación y escrutinio; boletas para la votación, en número igual al de electores inscritos en el padrón electoral; ánforas para la elección y artículos de escritorio.

- Se establecía con todo detalle el proceso para la instalación de las casillas señalando las actas que deberían levantarse, así como el proceso para recibir los sufragios, el cierre de la votación, el procedimiento para realizar el escrutinio y la integración del expediente electoral que contendría: el padrón de la sección; los paquetes separados de las boletas; las protestas presentadas y las actas de instalación, votación y escrutinio.
- Se establecían los procedimientos y las reglas para realizar los cómputos generales ante el Comité Distrital, la Comisión Local y el Consejo Federal del Sufragio.
- Se preveía la posibilidad de realizar elecciones suplementarias ordenadas por los Comités Distritales o por las Comisiones Locales.
- Se establecían diferentes garantías y restricciones para la realización de la jornada electoral y se contemplaba que en los casos en que la Ley no estableciera recurso especial o reclamación contra actos de funcionarios u organismos, se podría recurrir ante el organismo jerárquico superior.
- Se establecían las reglas a las que se sujetaría la propaganda electoral.
- Se contemplaba un capítulo especial de sanciones, en casos como: negativa de funcionarios del Registro a inscribir a un elector o a expedir una credencial; a los funcionarios que no ordenen la remoción o destrucción de propaganda electoral en edificios públicos; a quien sin ser funcionario destruya o trate de impedir la distribución de propaganda electoral; a quienes ordenen o ejecuten la detención de funcionarios electorales; a los funcionarios del Registro que se nieguen a entregar copia del padrón a los partidos políticos; a quienes promuevan desorden en las casillas; a quien suplante a otra persona para obtener

una credencial; al que oculte o destruya un expediente electoral; a los funcionarios que introduzcan o permitan que se introduzcan de forma indebida votos en las ánforas (urnas).

21. Nueva Ley de Partidos Políticos

En la exposición de motivos se postula que los partidos políticos “tienen por objeto organizar de modo permanente el cumplimiento del deber político de los ciudadanos, asegurar eficazmente la participación responsable que en un verdadero régimen democrático corresponde al pueblo en el gobierno y que no se agota en la elección ni solamente en ella se expresa”.⁶⁴

“Los auténticos partidos políticos son la técnica, la práctica, la vida misma de la democracia... Son ellos los que organizan a la ciudadanía en torno de principios y programas definidos libremente y con responsabilidad, los que reforman el espíritu ciudadano así como el carácter de los hombres públicos, los que hacen posible la existencia de una opinión pública organizada e ilustrada, los que impiden o anulan la acción de propagandas desorientadoras o perversas, el influjo subrepticio de grupos irresponsables o de inconfesables intereses, las autopostulaciones caudillistas, la venalidad, la coacción ilegítima, el indebido empleo de los recursos del Poder; son ellos los que destacan ante el electorado a los hombres que más han servido a su pueblo, y que mejor expresan las aspiraciones legítimas de la Nación, a fin de que la voluntad popular decida con conocimiento de causa sobre programas y gobernantes. Y luego son ellos también los que vigilan y exigen, dentro de los cauces legales, el cumplimiento de los programas aprobados, y cuidan de que los funcionarios designados mediante el sufragio, ajusten su actuación en todo momento a las exigencias del bien común”.⁶⁵

La iniciativa presentada reconoce “la libertad a los ciudadanos para constituir partidos políticos en las diversas formas concretas de organización

⁶⁴ *Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional*. Jus. T.I p. 243.

⁶⁵ *Ibid.* p. 243-244.

que ellos adopten, con tal de que esas formas queden comprendidas dentro de los amplios lineamientos que determina la propia iniciativa, con miras a garantizar la autenticidad de los partidos, su independencia, su estructura y funcionamiento democráticos, su legalidad, su permanencia y eficacia en la gestión del bien público”.⁶⁶

Algunas de las principales aportaciones de la Ley eran:

- Se define a los partidos políticos como “agrupaciones voluntarias, democráticas y permanentes de ciudadanos para sostener un ideario político, orientar la opinión pública y organizar la actividad ciudadana”.
- Se prevé que la afiliación a los partidos es individual y que nadie puede ser compelido a afiliarse a un Partido ni a permanecer en él.
- Se prevé que el ideario y los programas no contendrán declaración alguna que proponga el empleo de la violencia como medio para reformar el orden jurídico-social; no postularán discriminación entre los mexicanos por razón alguna; ni podrán proponer como objetivo del Partido la supresión de las libertades.
- Con respecto a las estructuras de los partidos se establecía que: todos los miembros activos tendrían derecho a participar personalmente o por medio de representaciones o delegaciones; los órganos directivos del partido serían designados por elección directa o indirecta; los candidatos del Partido a puestos de elección popular deberían ser designados en convenciones; los nombramientos para integrar los órganos de dirección del Partido serían revocables; los órganos de dirección del Partido serían responsables ante el propio Partido.
- Se establecía que los partidos políticos nacionales no podrían recibir directa ni indirectamente subsidios, cuotas, donativos o ayuda económica de cualquier clase, del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados, de los Municipios, de las agencias u organismos descentralizados de éstos, de las

empresas de economía mixta, ni de cualquiera otras en que el Estado o los Municipios tengan participación.

- Para constituir un partido político se debía realizar una asamblea con al menos 1,000 ciudadanos, obteniendo el registro condicionado por un año para lograr tener como mínimo 30,000 miembros activos en el País, con centros en 20 de las entidades federativas, y con más de 1,000 miembros activos en cada una de las entidades.
- Las autoridades no tendrían en el régimen interior de los Partidos, otra intervención que la expresamente señalada por la Ley respecto del Consejo Federal del Sufragio.
- El registro de un partido político nacional será cancelado por el Consejo Federal del Sufragio: cuando el partido se disuelva; cuando transcurrieren tres años sin que el partido celebre las asambleas o convenciones regionales; cuando el partido haya dejado de publicar por 3 meses consecutivos su órgano de publicidad
- Se establecía tajantemente que al funcionario o empleado público que diera y u ordenara que se dieran cuotas, donativos, subsidios o ayuda económica a un partido político nacional se le impondría la de destitución del cargo y la de multa hasta de \$5,000.00 a juicio del Juez, según la categoría del delincuente y el importe de la entrega hecha al partido.

La defensa en el Colegio Electoral

Las elecciones federales del 7 de julio de 1946 fueron un fraude brutal que escamoteó la libre voluntad ciudadana, con actos de represión típicos del régimen.⁶⁷ Manuel Gómez Morin defendió su triunfo en el distrito II de Parral en el Colegio Electoral, que vergonzantemente centró su negativa en la nacionalidad del fundador de Acción Nacional. En su alegato, del 29 de agosto de 1946 Gómez Morin manifestó:

⁶⁶ Ibid. p. 246.

⁶⁷ “La burla del sufragio es una evidencia que ninguna maniobra puede destruir. La indignación del pueblo se escucha inconfundible”. Luis Calderón Vega. *Memorias del PAN I*. México, EPESSA, 1992. p. 216.

“Amor a la política”, mi “infortunado amor a la política”, decía el señor licenciado Santoyo. No señor licenciado Santoyo, aseguro a usted que no es amor a la política, es amor a México. Es amor a México donde mis hijos tendrán que vivir con los hijos de ustedes si los tienen, así lo espero, con todos los jóvenes mexicanos que están cada vez más ansiosos de que les demos una vida decorosa, abundante, limpia, libre; si estoy aquí, si desde hace siete años he considerado de mi deber intervenir en la política, es exclusivamente por eso, porque creo que la política es una obligación; porque creo que nadie debe desertar del deber político; porque creo que sólo se pondrá México en el camino auténtico de su salvación cuando todos entiendan la política como un deber sagrado de servicio y de limpieza. No es amor a la política, es amor a México.

“... Hace tiempo que México está inficionado de palabras huecas, que han llegado a perder toda connotación a fuerza de ser empleadas no como medio generoso de comunicación espiritual, sino como proyectiles que nos lanzamos los mexicanos unos contra otros. (Aplausos en las galerías). Entre esas palabras están éstas del léxico que infortunadamente todos usamos y malusamos constantemente desde hace tanto tiempo: Reaccionario, conservador, revolucionario, radical, derechas e izquierdas. Han llegado a significar solamente la postura transitoria de un hombre frente a un problema circunstancial y transitorio también

del poder. ¿No hemos visto muchas veces que el llamado revolucionario hoy, aquí mismo, mañana se convierte en un contrarrevolucionario o en un reaccionario? Y no sería difícil citar los casos inversos, en que un odiado reaccionario pase a ser simplemente por postura política circunstancial, un respetable revolucionario, y hasta un radical de consideración.

“Necesitamos, como parte de la obra de saneamiento de la vida pública de México, todos nos importa y a la Nación también, empezar por limpiar desde nuestro léxico. ¡Conservador! Lo malo no es ser conservador; lo malo es lo que se quiere conservar, si es malo. Si lo que se quiere conservar es bueno, gran honor es ser conservador. ¡Revolucionario! Lo bueno o lo malo no es ser revolucionario; lo malo o lo bueno, estriba en los propósitos que se tengan al desear ardiente y aun violentamente, un cambio de la situación que prevalezca. En todos casos, lo importante no es la posición subjetiva; lo importante es la meta, el ideal que se persigue; es el blanco hacia el cual se proyectan la voluntad y la acción”.

Y más adelante agregó: “Las irregularidades cometidas en el proceso son innumerables, y éstas, como la Comisión lo reconoce, están perfectamente comprobadas; sobre ellas, sin embargo, queda claro el hecho de que abundó una votación indiscutible y que la mayoría de esa votación es favorable al candidato de Acción Nacional. Esta es la tesis”.

En su participación final Gómez Morin expresó algunas de las principales propuestas programáticas del PAN, en los siguientes términos:

“Acción Nacional quiere que el campo de México tenga paz, tenga abundancia, porque Acción Nacional sabe que no es cierto que el campo de México esté fatalmente condenado a una vida de miseria, de angustias y de inseguridad; Acción Nacional sabe que en estos dos millones de kilómetros cuadrados que forman nuestro admirable y amado Territorio, no veintidós, sino sesenta millones de habitantes, podrían llevar una vida incomparablemente superior en todos sentidos a la vida actual, que ustedes, como yo, lamentamos, de los campesinos mexicanos. Acción Nacional quiere que haya crédito agrícola barato, eficaz, al alcance de todo campesino honrado quiere que pueda realizarse –citaré a mi compañero González Luna– ese abrazo de señorío entre el hombre y la tierra, sin el cual nunca podrá resolverse el primero y más importante de los problemas de una nación, que es el problema de fecundar su tierra.

“Acción Nacional sabe que está pendiente una gran obra de reforma social. ¿Cómo no ha de saberlo si todos los días tropezamos con la miseria en todos los rumbos de México? Sabe también que esta reforma social se puede y se debe realizar, y que está a nuestro alcance realizarla, con una sola condición: la de que pongamos en la tarea, amor, conocimiento y

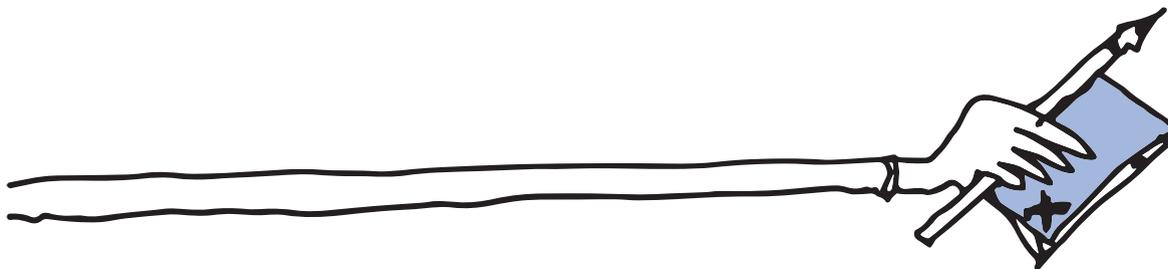
limpieza; no subordinando el cumplimiento de esta tarea esencial y básica a intereses personales o de facción.

“Acción Nacional quiere que haya un régimen de seguridad social, completo, autónomo, universal, eficaz y obligatorio. ¿Por qué hemos de quedarnos en esta simulación que es actualmente el Seguro Social, si podemos perfeccionarlo, mejorarlo y hacerlo que venga a resolver algunos de los más angustiosos problemas de nuestro país? Acción Nacional” quiere que haya un amplio, anchísimo sistema educativo para México. Y lo podemos realizar, está en nuestra mano hacerlo.

“Eso reclama también solamente las mismas tres cualidades que el cumplimiento de cualquiera otro programa de acción política: limpieza, amor y conocimiento. Reclama, sobre todo, libertad, libertad que desde hace años, por un infortunado error, no existe.

“Acción Nacional quiere que haya responsabilidad en la vida pública, que quienes manejan los dineros y los asuntos –más importantes que los dineros– de la nación, rindan cuentas de su manejo; y lo podemos obtener a condición, a condición de que esta Representación sea representación genuina del pueblo; de que quienes están aquí, no deban su permanencia en esta Asamblea al favor de un compadre o un amigo, sino al voto auténtico y verdadero del pueblo.

“Acción Nacional quiere que haya una ciudadanía, y lo podemos lograr en el momento



en que cada ciudadano mexicano sienta que ese acto mínimo de depositar el voto tiene para él la importancia capital de un sacramento, porque en el acto mismo de depositar el voto, está dando la orientación que, conforme a sus mejores designios, quiere poner en la vida de la patria.

“¡Esto es Acción Nacional! No la ridícula figura que se ha tratado hacer de ella. Si queremos realmente llegar a conclusiones útiles para México, adversas o favorables a los ideales, a los principios o a los programas que Acción Nacional propone, vamos a discutir esos programas, esos principios o anhelos, no algo que nada tiene que ver”.

Las elecciones de Parral fueron anuladas, de acuerdo a los resolutivos siguientes:

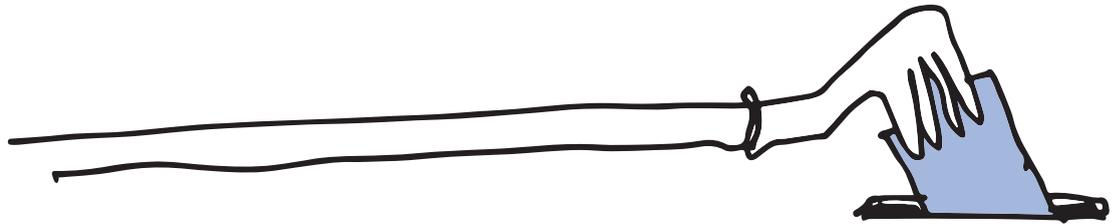
*“Primero. Son nulas las elecciones que para diputados al Congreso de la Unión se efectuaron, el domingo 7 de julio último, en el 2o. Distrito Electoral del Estado de Chihuahua. Segundo. La Cámara de Diputados convocará a elecciones extraordinarias, por el mencionado Distrito, en su oportunidad”.*⁶⁸

La visión del Congreso de la Unión

En un revelador documento que expresa lo más granado del pensamiento de Manuel Gómez Morin sobre las funciones del Congreso, el fundador de Acción Nacional planteaba que:

“Una de las instituciones esenciales del sistema democrático, la que históricamente le dio nacimiento, es una Asamblea deliberante que genuinamente represente a la comunidad y que en nombre de ésta y en salvaguardia de sus anhelos e intereses, apruebe los programas de gobierno, vigile su realización, exija y revise cuentas, demande responsabilidades, impida los excesos y abusos del Poder y garantice, en suma, el eficaz funcionamiento de las instituciones creadas para realizar el bien común.

“Esa Asamblea deliberante debería ser en México, en lo nacional, el Congreso de la Unión. No sólo le incumben constitucionalmente funciones legislativas. Tanto o más importantes que éstas son sus funciones administrativas y políticas: la organización fiscal de la República, el empleo que se dé a los fondos recaudados del pueblo, el respeto a los derechos y a los intereses de las entidades federativas, el control de los



programas de gobierno y de los proyectos concretos de ejecución así como de los resultados y de las cuentas, el señalamiento de los errores y deficiencias y la denuncia y corrección de los abusos de la Administración ejecutiva, el constante cuidado de la vigencia de las instituciones, la exposición de las necesidades insatisfechas y la exigencia del correcto planteamiento y de la eficaz solución de los problemas nacionales.

“Un buen Congreso, apto y limpio, es esencial para que nuestra vida pública tenga decoro y eficiencia, para asegurar la estabilidad y el equilibrio económicos y sociales, el desarrollo de México y el bienestar, la suficiencia, la paz, la libertad de todos los mexicanos...

“... ese buen Congreso sólo puede ser fruto de una auténtica representación, de una elección verdadera, organizada y libre”.⁶⁹

Conclusiones

De las viñetas que aquí se han presentado podemos extraer al menos una lección de cada una.

Primera lección: se puede ser legislador sin pasar por el parlamento, de hecho, históricamente el legislador principal de este país ha sido el Poder Ejecutivo, el cual cuenta con competencia técnica y equipo humano en

suficiencia para elaborar iniciativas acordes con las diversas problemáticas, para cabildearlas e incluso para imponerlas.

Segunda lección: una agenda legislativa completa no necesariamente está saturada de iniciativas; como bien dice Juan José Rodríguez Prats: “de iniciativas está empedrado el camino de la inutilidad del Congreso”.⁷⁰ Por ello, en muchas ocasiones bastan algunas pocas reformas o leyes de gran calado para conformar una agenda de gran calidad que será mucho más eficaz en la medida en que sea apoyada por todo el grupo parlamentario, tal como lo hicieron nuestros primeros legisladores en la XL Legislatura.

Tercera lección: el camino del Parlamento se ennoblece si se incluye a los más aptos desde el punto de vista técnico, con capacidad para argumentar, con compromiso con las funciones parlamentarias y con conocimiento de los grandes problemas nacionales. Mucho hubiera ganado el parlamentarismo mexicano con Gómez Morin en una curul; sin Gómez Morin, nuestro parlamento quedó trunco en el siglo XX.

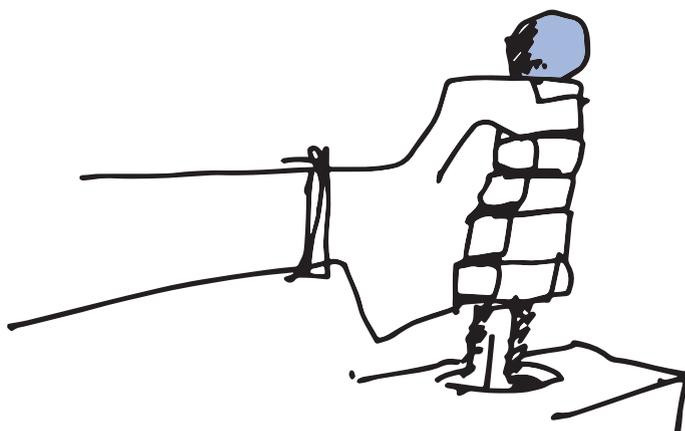
Cuarta lección: la función sustantiva del Parlamento no es la legislativa, sino la de control, eso lo vio con claridad meridiana Manuel Gómez Morin. De ahí la indispensable transformación del Congreso para que sea una eficaz instancia de control y fiscalización, que no renuncie a ser una asamblea que delibere, pero que principalmente no abdique de su misión histórica de evitar los abusos del poder. **B**

⁶⁹ “El Congreso y los «lacrados»”. En *La Nación*. No.860, 6 de abril de 1958 p. 2. A pesar de que el artículo es firmado por Luis H. Álvarez, se trata de un texto elaborado por Gómez Morin para darse a conocer en el transcurso de la campaña presidencial de 1958.

⁷⁰ Juan José Rodríguez Prats. *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006. p. 311.

¿El poder frenado por el poder?

Jonathan Sánchez López Aguado



La teoría de la división de poderes fue concebida como un sistema de pesos y contrapesos, fragmentando el poder público en tres instituciones: la facultad de crear leyes le competía al Legislativo, de llevarlas a cabo al Ejecutivo y de verificar que se cumplieran al Judicial para así moderar el poder desbordado que tenía el monarca. Esta sería la primera configuración de la teoría, en la que los tres poderes tienen que llevar a cabo un control recíproco y eficaz para garantizar las libertades de los ciudadanos.

A continuación se hace un recorrido por de la definición académica de la teoría de la división de poderes, pasando por los autores que la construyeron; después se analiza el caso de México: antecedentes constitucionales, las reformas al artículo 49 constitucional y los órganos constitucionales autónomos; por último se ve el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar la división del poder en nuestro país y ejemplos recientes.

¿Qué es el principio de división de poderes?

Rodrigo Borja nos dice que “la división de poderes es una característica esencial de la forma republicana de gobierno que consiste básicamente en que la autoridad pública se distribuye

entre los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, de modo que a cada uno de ellos corresponde ejercer un cúmulo limitado de facultades de mando y realizar una parte determinada de la actividad gubernativa... El propósito es evitar la concentración de la autoridad en un solo órgano estatal, que llevaría indefectiblemente al despotismo. El fraccionamiento de la autoridad pública previene este peligro, al asignar a diferentes órganos el ejercicio de fracciones de poder. De este modo, ninguno de ellos, por sí solo, tiene la fuerza suficiente para instaurar un régimen autoritario sobre la sociedad... La división de poderes es esencialmente un mecanismo de limitación de las atribuciones de los órganos estatales mediante un sistema de ‘pesos y contrapesos’ en el cual ‘el poder detiene al poder’ e impide los abusos de autoridad”.¹

Aunado a lo anterior, “esta teoría también responde a una finalidad funcional, determinada por el principio de la división del trabajo, que demanda la creación de órganos especializados para cada una de las funciones del Estado. Bien puede decirse que la división de poderes obedece a preocupaciones de libertad tanto como a exigencias técnicas del ejercicio del gobierno”.²

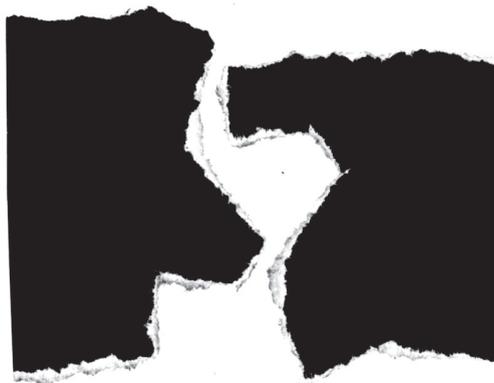
¹ Rodrigo Borja. *Enciclopedia de la Política*. Fondo de Cultura Económica. México 2002., p. 440.

² Idem.

Borja sostiene que la división de poderes es, ante todo, “un sistema de equilibrio de fuerzas, una ‘balanza de poderes’. Lo fundamental en ella es la distribución más o menos equilibrada de funciones, atribuciones y responsabilidades entre los principales órganos directivo del Estado a fin de que ninguno de ellos, por sí solo, sea lo suficientemente fuerte para supeditar a los otros o suprimir la libertad de los ciudadanos”.³

“La teoría de división de poderes es el resultado de un plan racional para asegurar los derechos individuales dentro del grupo. Su propósito principal es garantizar la libertad de los ciudadanos frente a la acción del poder público... Esta teoría entraña un sistema de frenos y contrapesos, pesos y contrapesos—*cheks and balances*, según la clásica expresión de los constitucionalistas norteamericanos— que mantiene a cada poder dentro de su órbita constitucional y detiene los abusos de autoridad”.⁴

Por su parte Miguel Carbonell y Pedro Salazar señalan que “el principio de división de poderes, es una institución política que ha estado presente desde el surgimiento del Estado constitucional y, en cierto sentido, marca su nacimiento. Esto es así porque la división de poderes es un mecanismo fundamental para proteger las libertades individuales que caracterizan al Estado constitucional. Si los poderes no se encuentran divididos, las libertades peligran, y sin éstas no es posible hablar de la existencia de un Estado constitucional de derecho en términos modernos”.⁵



Autores

Los primeros esbozos de esta teoría los aporta John Locke, sin embargo, quien la perfecciona y hace que sea replicada por los gobiernos norteamericano primero y francés después, es Montesquieu, como veremos a continuación.

John Locke

Distinguió en el gobierno civil dos poderes principales: el legislativo, que se ocupa en hacer las leyes, y el ejecutivo, que atiende de modo permanente a las necesidades del interior y vela por la eficiencia de las leyes dictadas... Sostuvo que en las “repúblicas bien ordenadas” el poder de

hacer las leyes se halla en personas distintas de las que se encargan de hacerlas cumplir. Y después de hechas, los autores quedan sometidos a las normas jurídicas que ellos mismos hicieron, “lo cual es otro vínculo estrecho que les induce a cuidar de hacerlas por el bien público. Al establecer la distinción entre el legislativo y el ejecutivo, vislumbró ya el moderno significado de esta teoría y presintió el propósito de libertad que con ella se perse-

guía, aunque evidentemente su elaboración y sistematización profundas no aparecieron sino con Montesquieu”.⁶

Montesquieu

Para Montesquieu la división que denominó vertical constituye la famosa teoría de la separación de poderes que, sin lugar a dudas, de todas las teorías del autor de *Del espíritu de las leyes*, es la que ha tenido mayor éxito, a tal grado que las primeras constituciones escritas, la norteamericana de 1776 y la francesa de 1791, se consideran una aplicación de ella. Esta teoría puede

³ Op cit, p. 441.

⁴ Op cit, pp. 441-442.

⁵ Carbonell, Miguel y Salazar Pedro. *División de poderes y régimen presidencial mexicano*. Serie “Estudios Jurídicos”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México 2006., p. 3.

⁶ Rodrigo Borja. *Enciclopedia de la Política*. Fondo de Cultura Económica. México 2002., p. 441.

ser considerada como la inspiración moderna de la teoría clásica del gobierno mixto. “Entre el gobierno mixto y el gobierno moderado, existe una unidad de inspiración: ambos derivan de la convicción de que con el objeto de que no haya abuso de poder, éste debe ser distribuido de manera que el poder supremo sea el efecto de una sabia disposición de equilibrio entre diferentes poderes parciales, y no esté concentrado en las manos de uno solo”.⁷

Montesquieu advierte que el control recíproco de los poderes es la distribución de las tres funciones del Estado en órganos diferentes:

“Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede tenerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría 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”.*⁸

No es suficiente que los órganos del poder solo hallen como límite de su competencia el general y abstracto del bien público. Indudablemente, el Estado es competente desde que interviene el bien público y cada vez que éste interviene. Este es, racionalmente, el único límite a su competencia, y su competencia llega en realidad hasta allí. Pero los órganos del Estado no son el Estado o, si se quiere, la autoridad se ejerce por medio de órganos humanos, individuales o colectivos, los cuales, por razón de su índole humana, están sujetos a las pasiones y al error.

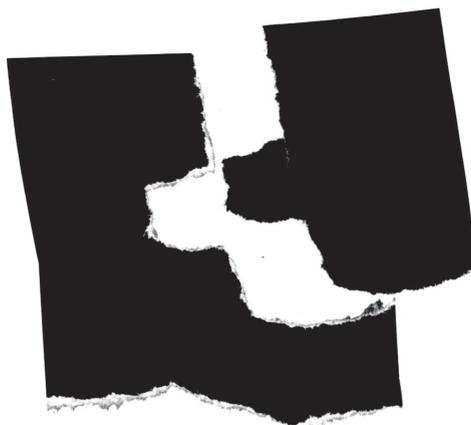
La división de poderes en México

Antecedentes constitucionales⁹

- Constitución de Cádiz de 1812, en sus artículos 15 a 17 delegaba la facultad legislativa a las Cortes con el Rey; la función ejecutiva al Rey y la judicial a los tribunales correspondientes.
- Constitución de Apatzingán de 1814, en sus artículos 11 y 12 retoma el punto 5 de *Los Sentimientos de la Nación* que señalaba: “... los tres poderes no deben ejercerse por una sola persona, ni por una sola corporación”.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en su artículo 6º recuperó el modelo institucional norteamericano, recogió el principio en los siguientes términos:

⁷ Bobbio, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Año académico 1975-1976. Fondo de Cultura Económica. México, sexta reimpresión 2006, pp. 134, 135 y 136.

⁹ Carbonell, Miguel y Salazar Pedro. *División de poderes y régimen presidencial mexicano*. Serie “Estudios Jurídicos”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México 2006., pp. 20-21.



“Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

- Bases Constitucionales de la República Mexicana de 1835, en su artículo 4 establecía que junto a los tres poderes tradicionales contemplaba el establecimiento de un “árbitro suficiente para que ninguno de los tres poderes pueda traspasar los límites de sus atribuciones”.
- Constitución de 1857 en su artículo 50 instauró de nueva cuenta el principio de división de poderes en su fórmula tradicional. “El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo”.

Reformas al artículo 49 constitucional

Desde su aprobación en 1917, este artículo solo ha sido reformado dos veces: la primera en 1938 y la segunda en 1950.

La primera –durante el gobierno de Lázaro Cárdenas– iba encaminada a fortalecer al Poder Legislativo evitando que el Presidente de la República solicitara y obtuviera facultades extraordinarias para legislar sobre las más diversas materias. El texto constitucional quedó de la siguiente forma:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.

La segunda reforma¹⁰ –durante la presidencia de Miguel Alemán Valdés– fue la consecuencia de reformar el artículo 131 de la Constitución que tenía como finalidad permitir al Presidente de la República ejercer facultades legislativas en materia arancelaria bajo el argumento de que el principio de división de poderes en México debía entenderse de manera flexible y, en concreto, la materia de mérito exigía la adopción de decisiones que no podían quedar sujetas a los tiempos y a las lógicas legislativas. Como consecuencia de esta reforma, se ajustó el texto del artículo 49, quedando de la siguiente manera hasta nuestros días:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán al ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.

Órganos constitucionales autónomos

Como ya vimos, nuestra Constitución contempla en el artículo 49 la teoría de división de poderes clásica, fragmentando el poder en tres: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin embargo, con el desarrollo social, político y económico ha evolucionado y también contempla otras instituciones que frenan el poder de estos tres poderes. Estas instituciones son los denominados **órganos constitucionales autónomos** que si bien no

¹⁰ Op cit., pp. 29-32. En la parte final de este capítulo los autores agregan que al aprobar la reforma de 1950, se dispensó al dictamen de todos los trámites y se aprobó sin discusión por unanimidad el 23 de diciembre de 1950 como una muestra más del autoritarismo que en esa época regía en México y que subordinaba completamente al Poder Legislativo frente al Ejecutivo.

son “poderes” como tal, si tienen por mandato constitucional atribuciones y funciones sustanciales dentro del entramado político, social y económico del Estado.

“Por su naturaleza jurídica ejercen funciones primordiales del Estado, se encuentran establecidos en el texto constitucional y tienen relaciones de coordinación con los demás poderes tradicionales y órganos autónomos, sin situarse subordinadamente en algunos de ellos. Se justifican en virtud de la necesidad de limitar los excesos en que incurrieron los poderes tradicionales, puesto que generaron desconfianza social disminuyendo la credibilidad gubernamental. Se crearon ya sea para fiscalizar o controlar instituciones para que no violenten el apego a la constitucionalidad”.¹¹

Organismos constitucionales autónomos que surgieron o reformularon a raíz de las reformas constitucionales derivadas del Pacto por México¹²

No.	Órgano constitucional autónomo	Justificación
1.	Comunidades y pueblos indígenas, artículo 2°	Comunidades y pueblos indígenas; libre determinación y autonomía; constituciones y leyes locales.
2.	Autonomía de las universidades, artículo 3°, fracción VII	Gobierno autónomo; fines y principios; planes, programas, personal académico y patrimonio; relaciones laborales.
3.	Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, artículo 3°, fracción IX	Sistema Nacional de Evaluación Educativa; organismo público autónomo; fines y atribuciones; órgano de dirección; designación de sus integrantes; requisitos, periodo, reelección, remoción e impedimentos, elección del presidente de la junta de gobierno, organización, funcionamiento y principios, colaboración y coordinación.
4.	Organismos autónomos, federales y locales en materia de acceso a la información, artículo 6°, apartado A; 89, fracción XIX; 116, fracción VIII y; 122, apartado C base primera, fracción V, inciso ñ)	Principios y bases; organismo autónomo federal; ley general; principios constitucionales; sistema nacional de acceso a la información pública y protección de datos personales; información reservada o confidencial; resoluciones del organismo garante; recurso de revisión; integración, consulta y proceso de elección; objeción presidencial del nombramiento; duración, requisitos, impedimentos y remoción; equidad de género; elección del comisionado presidente; consejo consultivo; medidas de apremio; coadyuvancia de autoridades y servidores públicos; coordinación y rendición de cuentas; Constituciones de los Estados; atribuciones de la Asamblea legislativa del Distrito Federal; organismo autónomo del Distrito Federal.
5.	Organismo para proveer el servicio de radiodifusión, artículo 6°, apartado B, fracción V	Autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión; consejo ciudadano, integración, elección y escalonamiento; elección del presidente, duración, reelección y remoción; informe anual y comparecencia ante las cámaras del Congreso.
6.	Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica, artículo 26, apartado B	Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica; organismo con autonomía técnica y de gestión; integración y designación de la Junta de Gobierno; principios y bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional; remoción e impedimentos de los miembros de la Junta de Gobierno.

¹¹ Ugalde Calderón, Filiberto. “Órganos Constitucionales Autónomos”. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. Número 29., pp. 255 y 256. Disponible para su consulta en: <http://portal-anterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primer-convocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdf> Última consulta, 28 de agosto de 2017.

¹² Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús. *Los Órganos Constitucionales Autónomos antes y después del Pacto por México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., pp., 100-106. Disponible para su consulta en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4036/7.pdf> Última consulta 28 de agosto de 2017.

Para los organismos constitucionales autónomos, el autor propone como criterio definitorio fundamental la autonomía de los entes sociales y públicos, la voluntad política y la necesidad institucional de dotarlos de autonomía e independencia, como garantía de protección institucional para que sus funciones, habitualmente exclusivas, contribuyan al mejor funcionamiento del sistema de gobierno.

No.	Órgano constitucional autónomo	Justificación
7.	Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, artículo 26, apartado C	Órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios; fines, atribuciones y coordinación; integración, requisitos, nombramiento, objeción, periodo y ratificación; elección del presidente, duración, reelección y remoción; informe anual y comparecencia ante las cámaras del Congreso.
8.	Tribunales Agrarios, artículo 27, fracción XIX	Justicia agraria; autonomía, plena jurisdicción y designación.
9.	Banco de México, artículo 28, párrafos sexto y séptimo	Banco central autónomo; objetivo; atribuciones del banco central; designación, periodos, escalonamiento, remoción, impedimentos y juicio político de los directivos.
10.	Comisión Federal de Competencia Económica, artículo 28 párrafo catorce, párrafos del veinte al treinta y uno y artículo 89, fracción III	Órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio; objeto y facultades; regulación conjunta con el IFT.
11.	Instituto Federal de Telecomunicaciones, artículo 28 párrafos quince al treinta y uno y artículo 89, fracción III	Órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio; objeto y facultades; atribuciones en materia de competencia económica; concesiones del espectro radioeléctrico, registro público y sanciones; independencia, imparcialidad y profesionalismo de Cofece e Ifetel; regulación conjunta; independencia en sus resoluciones; ejercicio presupuestal autónomo; estatuto orgánico y disposiciones administrativas; investigación y sustanciación de procedimientos; principios, deliberación colegiada y pública; impugnación mediante juicio de amparo sin suspensión; jueces y tribunales de amparo especializados; programa de trabajo anual, informe trimestral de actividades y comparecencia de los titulares ante las cámaras del Congreso; transparencia, gobierno digital y datos abiertos; retribución y remoción de los comisionados; Contraloría Interna; integración, designación y escalonamiento; elección, periodo y reelección del presidente de cada órgano; requisitos para ser comisionado; impedimentos, responsabilidades, juicio político y contacto con representantes de los agentes económicos regulados; duración y no reelección de los comisionados; comité de evaluación; convocatoria pública y examen de conocimientos; selección de aspirantes y propuesta de ratificación al Senado; rechazo, ratificación y designación de candidatos propuestos por el Ejecutivo.
12.	Contraloría General del Instituto Nacional Electoral, artículo 41, base V, apartado A, párrafo octavo	Designación por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. En el caso del INE, a propuesta de instituciones públicas de educación superior.
13.	Contraloría interna de la Comisión Federal de Competencia Económica, artículo 28, párrafo veinte, fracción XII	Designación por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.
14.	Contraloría interna del Instituto Federal de Telecomunicaciones, artículo 28, párrafo veinte, fracción XII	Designación por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

No.	Órgano constitucional autónomo	Justificación
15.	Instituto Nacional Electoral, artículo 41, base V, apartado A; autoridades locales, administrativas y jurisdiccionales en materia electoral; artículo 116, fracción IV, inciso c), párrafos primero a séptimo	Organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios; principios rectores; independencia y estructura; órgano superior de dirección; órganos ejecutivos, técnicos, de fiscalización y de vigilancia; sesiones públicas; oficialía electoral; elección del consejero presidente y los consejeros electorales; impedimentos para los consejeros; contraloría general; secretario ejecutivo; requisitos e impedimentos; Constituciones y leyes electorales de los Estados; organismos públicos locales electorales; designación de consejeros por el INE; duración y no reelección de consejeros; impedimentos; autoridades electorales jurisdiccionales; fe pública en materia electoral; impugnaciones al INE en procesos electorales locales.
16.	Tribunales federales de lo contencioso administrativo, artículo 73, fracción XXIX-H; y tribunales locales de lo contencioso administrativo; artículo 116, fracción V y; artículo 122, apartado C, base quinta	Atribuciones del Congreso de la Unión; Constituciones y leyes de los estados; Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
17.	Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, artículo 74, fracción II y IV, párrafos segundo a quinto; artículo 79, párrafos primero, quinto y sexto; y entidades de fiscalización locales y de la Ciudad de México, artículo 116, fracción II, párrafos sexto y séptimo y; artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso e)	Facultades exclusivas, entre otras, de la Cámara de Diputados en la materia; autonomía técnica y de gestión de la Entidad de Fiscalización Superior; designación, duración y reelección del titular; requisitos e impedimentos; entidades estatales de fiscalización; Entidad de Fiscalización del Distrito Federal.
18.	Comisión Nacional de Hidrocarburos, artículo 28, párrafo octavo y artículo 89 fracción III	El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley. Aprobación senatorial de los integrantes de los órganos colegiados respectivos.
19.	Comisión Reguladora de Energía, artículo 28, párrafo octavo y artículo 89 fracción III	El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley. Aprobación senatorial de los integrantes de los órganos colegiados respectivos.
20.	Consejo de la Judicatura Federal, artículo 94, párrafos segundo, sexto y séptimo y artículo 100; Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, artículo 122, apartado C, base cuarta, fracciones II, III y IV	Poder Judicial de la Federación; Consejo de la Judicatura Federal; independencia técnica y de gestión; integración y designación; requisitos; funcionamiento; duración, escalonamiento y no reelección; independencia, imparcialidad y remoción de los consejeros; principios de la Carrera Judicial; acuerdos generales del Consejo y su revocación; decisiones del Consejo y su revisión; presupuesto del Poder Judicial de la Federación; Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; integración, designación, requisitos, duración, escalonamiento y no reelección; atribuciones del Consejo; impedimentos y sanciones; presupuesto de egresos.
21.	Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, artículo 99, párrafo décimo	La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación, y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

No.	Órgano constitucional autónomo	Justificación
22.	Fiscalía General de la República, artículo 102, apartado A y organismos autónomos de los estados encargados de la procuración de justicia, artículo 116, fracción IX	Organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios; requisitos para ser fiscal general; designación, duración y remoción; lista de candidatos integrada por el Senado; designación provisional del fiscal por el Ejecutivo; terna formulada por el Ejecutivo y enviada al Senado; comparecencias y designación por mayoría de dos tercios; designación por el Senado si el Ejecutivo no envía terna; designación por el Ejecutivo si el Senado no designa; remoción del fiscal y objeción de la remoción; convocatoria a sesiones extraordinarias; ausencias del fiscal; informe anual y comparecencias; responsabilidades; procuración de justicia autónoma en los Estados.
23.	Fiscalía Especializada en materia de delitos electorales, artículo 102, apartado A, párrafo quinto	La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el fiscal general de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.
24.	Fiscalía Especializada en materia de combate a la corrupción, artículo 102, apartado A, párrafo quinto	La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el fiscal general de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.
25.	Fiscalía especializada en materia de delitos electorales al interior de la Procuraduría General de la República, artículo décimo octavo transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de febrero de 2014	Artículo décimo octavo transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el DOF de 10 de febrero de 2014.
26.	Fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción al interior de la Procuraduría General de la República, artículo décimo octavo transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de febrero de 2014	Artículo décimo octavo transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el DOF de 10 de febrero de 2014.
27.	Comisión Nacional de Derechos Humanos y organismos locales de protección de los derechos humanos, artículo 102, apartado B	Organismos de protección de los derechos humanos; recomendaciones, denuncias y quejas. Intervención de la Cámara de Senadores; incompetencia en materia electoral y jurisdiccional; Comisión Nacional de los Derechos Humanos con autonomía; organismos locales autónomos; Consejo Consultivo de la CNDH; elección del presidente de la CNDH; consulta pública y transparencia; informe anual y comparecencia ante las cámaras; inconformidades; investigación de violaciones graves.

No.	Órgano constitucional autónomo	Justificación
28.	Partidos políticos, artículo 41, bases primera a sexta	Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. Tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Solo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, queda prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa. Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la Constitución y la ley.
29.	Sindicatos, artículo 123, apartado A, fracción XVI y apartado B, fracción X	Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera. Los trabajadores (al servicio del Estado) tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes.

Los organismos constitucionales autónomos se justifican con base en la profesionalización y división del trabajo. Buscan redistribuir el poder del Estado, desde la eficiencia y la eficacia del trabajo y con esto lograr nuevos equilibrios entre los poderes tradicionales en una relación de colaboración interdisciplinaria basándose en el mandato constitucional.

La Suprema Corte de Justicia y la división de poderes

La Suprema Corte de Justicia de la Nación como parte del Poder Judicial es el órgano encargado de interpretar la Constitución cuando surgen controversias entre los poderes. Así tenemos algunos casos en los que la Corte se ha pronunciado al respecto cuando entre poderes o entre un poder y un órgano constitucional autónomo surgen diferencias de competencias o de facultades y, estas diferencias ponen en riesgo el Estado de derecho en nuestro país.

Como parte de esta interpretación la Corte ha emitido jurisprudencia y tesis aisladas

referentes a la división de poderes; entre las más relevantes tenemos:

- División de poderes. El que este principio sea flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna.¹³
- Poderes de la Federación. Las atribuciones de uno respecto de los otros se encuentran limitativamente previstas en la Constitución y en las leyes que a ella se ajustan.¹⁴
- División de poderes. Sistema constitucional de carácter flexible.¹⁵

¹³ Novena Época, 166964, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, p. 1540, Jurisprudencia, constitucional. Tesis: P./J. 78/2009.

¹⁴ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, septiembre de 2000, p. 33, Tesis aislada, constitucional. Tesis: P. CLVIII/2000.

¹⁵ Séptima Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 151-156, Tercera Parte, p. 117, Tesis: aislada, constitucional, común. La jurisprudencia y las tesis citadas se encuentran disponibles para su consulta en: Carbonell, Miguel y Caballero González, Edgar S. *La Constitución interpretada. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con jurisprudencia*. Tirant lo Blanch. Ciudad de México, 2014., pp. 545, 550 y 552.

Con la jurisprudencia y tesis aisladas a las que nos referimos en los párrafos que anteceden, la Corte ha determinado que la separación o división de poderes en el caso mexicano no puede ser rígida, sino flexible, de tal manera que se propicie la colaboración entre poderes y esta colaboración logre un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado.

Advierte que al existir un verdadero equilibrio de fuerzas, mediante la cooperación y coordinación entre poderes se evita el abuso en el ejercicio del poder público, y se garantiza la unidad del Estado asegurando el establecimiento y la preservación del Estado de derecho.

Así también indica que cuando se den los casos en que las facultades y/u obligaciones de un poder se relacionen con otro, esas facultades y obligaciones tienen que estar expresamente señaladas en la propia Constitución.

A continuación se presenta un caso reciente en que la Corte resolvió: un proyecto de amparo en el que el impugnante se inconformaba contra actos de un poder, al invadir, a su juicio, facultades de un órgano constitucional autónomo.

Tarifa de interconexión o “tarifa cero”

Como parte de los litigios en que la Corte ha tenido que resolver interpretando la Constitución, recientemente, se pronunció por uno –que en medios de comunicación se denominó “tarifa cero”– en el que era necesario clarificar si el Poder Legislativo estaba facultado para legislar en materia de telecomunicaciones, específicamente si estaba facultado para imponer tarifas específicas a los prestadores particulares de servicios de telecomunicación, o si el órgano facultado para tal caso era el Instituto Federal de Telecomunicaciones, IFT, órgano constitucional autónomo especializado, creado con la reforma de 2014.

En la reforma constitucional de referencia se ordenó al IFT declarar la existencia de un agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones, y establecer a dicho agente la

regulación asimétrica correspondiente. Como consecuencia de lo anterior, el Instituto Federal de Telecomunicaciones cumplió con dichos mandatos al determinar, por un lado, al agente preponderante y, por otro, al fijar las tarifas asimétricas por los servicios de interconexión que podría cobrar.¹⁶

Con base en lo establecido por el Congreso en el artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el agente catalogado como preponderante promovió juicio de amparo, argumentando que el inciso a) del segundo párrafo del artículo mencionado era inconstitucional al considerar, entre otras cosas, que:

“El Congreso no era competente para fijar la ‘tarifa cero’, sino que ello le correspondía al IFT, que precisamente para eso fue creado como un órgano constitucional especializado y autónomo”.

En sesión de 16 de agosto de 2017, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió por unanimidad de votos que el artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión sí es inconstitucional.

Al estudiar y resolver este juicio, la Corte se ocupó exclusivamente del argumento relativo a la distribución de competencias entre el IFT y el Congreso, y determinó lo siguiente:¹⁷

1. La competencia para establecer la regulación asimétrica corresponde al IFT. La sentencia de la Segunda Sala tomó en consideración la interpretación que la Suprema Corte

¹⁶ El artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en su segundo párrafo establece que durante el tiempo en que exista un agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o un agente económico que cuente directamente o indirectamente con una participación, nacional mayor al cincuenta por ciento en el sector de las telecomunicaciones, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, suscriptores, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas de acuerdo con los datos con que disponga el Instituto, las tarifas de terminación de tráfico fijo y móvil, incluyendo llamadas y mensajes cortos, serán asimétricas conforme a lo siguiente: a) Los agentes a los que se refiere el párrafo anterior, no cobrarán a los demás concesionarios por el tráfico que termine en su red. Dicho párrafo y su inciso es concordante con el transitorio vigésimo de la Ley.

¹⁷ Disponible para su consulta en el siguiente sitio electrónico: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=4582> Última consulta 28 de agosto de 2017.

de Justicia de la Nación ha ido construyendo, a lo largo de los años, en reconocimiento a la necesaria autonomía e independencia técnica de los órganos constitucionales autónomos, como es el caso del IFT; uno de los pilares de la reforma en materia de telecomunicaciones fue precisamente la creación del instituto –fuera de los poderes tradicionales– para garantizar que sus determinaciones obedecieran a criterios eminentemente técnicos y no políticos.

Conforme a las mejores prácticas internacionales, estas determinaciones las toman precisamente los órganos reguladores y no los parlamentarios, lo que da certeza jurídica y económica a los participantes en un mercado.

Por tanto, corresponderá al IFT –bajo mandato constitucional de reconocer asimetría– establecer la regulación tarifaria (la llamada “tarifa cero” o cualquier otra) que defina conforme al ejercicio de sus facultades constitucionales.

2. No se desconocen las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de telecomunicaciones. La resolución aclara que el Congreso de la Unión sí cuenta con facultades legislativas en la materia. Sin embargo, éstas no pueden tener el alcance o efecto de establecer las tarifas o regulaciones asimétricas que la Constitución reservó al órgano regulador.
3. La sentencia establece que no habrá pagos retroactivos.
4. La sentencia no se pronuncia si es válido o no que haya “tarifa cero”.

Con esta sentencia la Corte resguardó el principio de división de poderes; aclaró las facultades del Congreso de la Unión y del órgano regulador, y protegió la autonomía constitucional del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Conclusiones

El objetivo primario de la división de poderes es garantizar la libertad del ciudadano, evitando

que una sola persona o institución tenga bajo su control todo el poder y funciones del Estado, lo que traería aparejada la disminución de libertades del gobernado y un menoscabo en su esfera pública.

La intromisión de un poder en la esfera de acción de otro –al margen de la ley– tendría consecuencias funestas en la vida institucional del Estado, falta de gobernabilidad, inestabilidad política, atraso económico, descontento social, etc.

Los contrapesos del poder público son necesarios para la sana convivencia política, económica y social de un Estado; sin éstos, es muy sencillo que un gobierno pase de ser democrático a totalitario en muy poco tiempo, la frontera que divide a uno del otro está conformada por una separación de poderes flexible, donde colaboran entre sí, sin invadir competencias y/o absorber facultades determinadas por la Constitución.

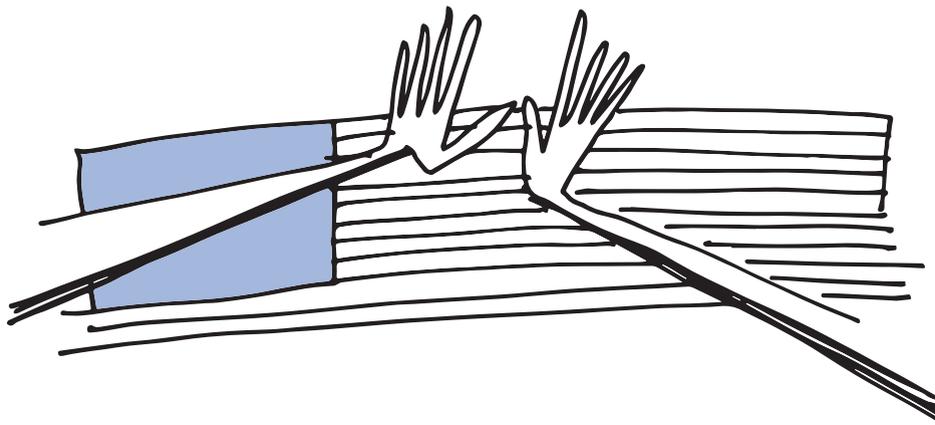
En nuestro sistema político contamos con una separación de poderes flexible que permite a los distintos poderes previstos en la Constitución interactuar de manera coordinada, siempre y cuando hagan uso de las facultades otorgadas constitucionalmente.

Existen en nuestra Constitución y en nuestro sistema político los medios necesarios para que el poder sea frenado por el propio poder. Nos hemos dado una serie de órganos constitucionales autónomos especializados y con facultades previstas en la Constitución, que frenan y acotan a los poderes tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que además de frenarlos trabajan con estos para mejorar el funcionamiento del Estado.

Ante la invasión de facultades o la intromisión en la esfera de acción de un poder sobre otro, contamos con la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en última instancia estudia e interpreta la Carta Magna y tiene la facultad de declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dicho acto y mantener así el Estado de derecho. **B**

¿Quién frena a Donald Trump?

Carlos J. Guízar



La democracia estadounidense ha sido un punto de referencia por la forma en la que su Constitución establece la relación de poderes, así como los pesos y contrapesos que les permiten interactuar de una forma en la que se protege a la ciudadanía de posibles abusos por parte de los funcionarios gubernamentales.

De acuerdo con Merkel, para que una democracia se considere como enraizada requiere de cinco regímenes parciales: a) Régimen electoral, b) Libertades políticas, c) Derechos civiles, d) Rendición de cuentas horizontal y división de poderes y e) Representantes electos con poder efectivo para gobernar.¹

Para el presente no nos adentraremos en todos los regímenes parciales y, a pesar de que el régimen electoral en Estados Unidos ha sido cuestionado de alguna manera, tanto en las pasadas elecciones con los escándalos de Trump y en la primera elección de George W. Bush, en realidad es bastante sólido, más aún que los otros regímenes que podríamos analizar pero que nos desviarían de nuestro tema central.

De manera particular, nos enfocaremos en el cuarto régimen parcial, la rendición de cuentas horizontal y la división de poderes, ya que es el que podríamos considerar que más está en riesgo en Estados Unidos actualmente, con un Presidente como Donald Trump.

Pero ¿por qué considerar que su actuar pone

en riesgo o debilita a los contrapesos en su país? Desde antes de convertirse en Presidente de Estados Unidos, Donald Trump se ha distinguido por ser alguien sumamente pragmático, que busca darle la vuelta a la ley y que ejerce su voluntad, sin importar las consecuencias o las afectaciones que le pueda causar a otros actores involucrados.

Continuamente hace presión en medios de comunicación, con tweets o cualquier herramienta que tenga a su alcance –hasta con órdenes ejecutivas– para hacer lo que le place, tanto así que existe preocupación sobre el manejo inconstitucional de algunas de sus acciones y la forma en la que trata de minar los pesos y contrapesos entre los poderes, así como la rendición de cuentas horizontal.

Cómo funciona la división de poderes y los contrapesos

James Madison, uno de los creadores de la Constitución de Estados Unidos, establece en los ensayos federalistas, en el Federalista número 51, la necesidad de delimitar los pesos y contrapesos entre poderes: “el interés de la persona debe entrelazarse con los derechos constitucionales del puesto. Tal vez sea un reflejo de la naturaleza humana, que dichos mecanismos sean necesarios para controlar los abusos del gobierno. Pero, ¿qué es el gobierno en sí sino el más grande reflejo de la naturaleza humana? Si las

¹ Wolfgang Merkel, *Embedded and Defective Democracies* en Merkel, Wolfgang & Croissant, Aurel. *Democratization*, Vol.11, No.5. Taylor & Francis Ltd. Londres, Reino Unido, 2004.

personas² fueran ángeles, no sería necesario un gobierno. Si los ángeles gobernaran a las personas, no serían necesario los controles externos o internos para los gobiernos. Al enmarcar a un gobierno que ha de ser administrado por las personas sobre las personas, la gran dificultad recae en esto: primero debes habilitar al gobierno para que controle a los gobernados y, después, obligar al gobierno a controlarse a sí mismo... la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones”.³

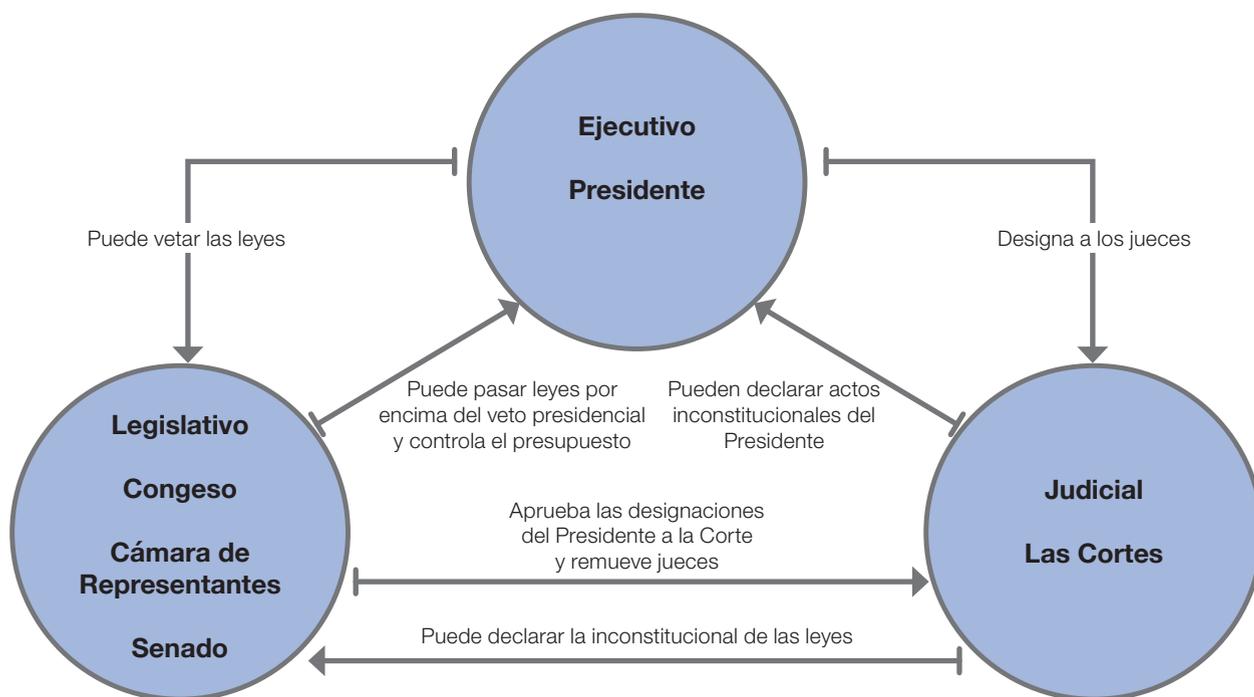
² Se refiere a hombres en el texto pero se utiliza el término personas para tener un lenguaje incluyente.

³ James Madison, “The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments For the Independent Journal. Wednesday, February 6, 1788”, Federalist No. 51 <http://www.gradesaver.com/the-federalist-papers/e-text/federalist-nos-51-55> (Fecha de consulta: 21 de agosto de 2017).

De este modo, los padres fundadores de Estados Unidos concibieron los pesos y contrapesos desde una perspectiva realista, en la que sabían que era necesario delimitar las funciones de las personas que ocuparían los cargos, para evitar riesgos a futuro, en caso de que existiera un Presidente que quisiera sobrepasar sus propios límites constitucionales.

Como vemos en el Gráfico 1, existe una clara división de poderes en EEUU, que establece la propia Constitución, misma que le da prioridad en orden al Legislativo ya que representa la voluntad de los ciudadanos, al ser sus representantes en el Congreso, seguido por el Ejecutivo y por el Judicial.

Gráfico 1
Pesos y contrapesos en EEUU



Fuente: "Taking on Trump: Is the US facing a constitutional crisis?", BBC, 6 de febrero de 2017. <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-38881119> (Fecha de Consulta: 20 de agosto de 2017).

Dentro de este sistema de contrapesos,⁴ el Presidente, por ejemplo, puede vetar las leyes del Congreso y designa a los jueces, aunado a que el Ejecutivo tiene el encargo de ejecutar las leyes y hacerlas cumplir.

Por su parte, el Congreso puede pasar leyes aunque hayan sido vetadas por el Presidente y, además, controla el presupuesto, lo que le da un enorme poder porque puede paralizar las acciones del Ejecutivo al no dotarlo de los recursos necesarios para el funcionamiento del gobierno. Además, el Congreso aprueba las designaciones del Presidente para la Corte y puede remover a los jueces, de hecho, puede establecer las cortes que considere necesarias.

El Poder Judicial puede declarar la inconstitucionalidad de las leyes así como de los actos del propio Presidente. Las Cortes son la garantía de que ningún funcionario público actuará fuera del marco constitucional, pero más allá, son las que protegen a los ciudadanos de cualquier abuso o acción que vulnere sus derechos y sus garantías, dándole mayor peso al ciudadano, por lo que el Presidente queda en medio de dos poderes, mismos que lo limitan para proteger a la ciudadanía.

Trump y el equilibrio de poderes

Uno de los argumentos a favor de la democracia estadounidense es la fortaleza de sus instituciones porque, en principio, éstas son tan sólidas que se pudiera pensar que no importa quién sea el Presidente de EEUU, ya que el país seguiría su cauce y, de igual forma, el *establishment* tampoco permitiría cambios significativos en las políticas, más aún cuando se cuenta con contrapesos y equilibrios marcados entre poderes.

Cuando seguimos a Trump en campaña, pensábamos que su propuesta de construir un muro en la frontera, aplicar medidas de inmigración más drásticas o renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), podrían parecer casi impensables en la realidad, sin embargo, hoy vemos que el TLCAN se está negociando, que el muro sigue vigente, que poco a poco cambia la política de inmigración en Estados Unidos o que hay cambios internacionales como la salida de EEUU del Acuerdo de París.

Entonces ¿para qué sirven los pesos y contrapesos si el Ejecutivo puede hacer lo que quiera? Pues no, en la realidad Trump sí ha tenido que vivir los equilibrios entre poderes, mismos que lo han frenado para tener todavía más excesos o hasta lo han obligado a revirar.

Trump ha criticado continuamente la división de poderes porque, a su entender, no le permite gobernar de acuerdo a como él considera, por ello, ha criticado al Poder Judicial al decir que un “así llamado juez” “le hace muy difícil su trabajo” para defender a Estados Unidos del terrorismo.⁵

Igualmente, criticó al Congreso porque, según él, retrasan o bloquean sus decisiones, como cuando argumentó que los actuales equilibrios entre poderes hacen quedar mal a los republicanos con normas anticuadas, como la de los filibusteros, ya que se requiere que al menos 60 de 100 senadores voten en contra de los intentos de bloquear alguna legislación para ser aprobada porque dice él que con una mayoría simple sería suficiente.⁶

⁴ Michael Gonchar, Teaching and Learning About Governmental Checks and Balances and the Trump Administration, *The New York Times*, 16 de febrero de 2017, <https://www.nytimes.com/2017/02/16/learning/lesson-plans/teaching-and-learning-about-governmental-checks-and-balances-and-the-trump-administration.html?mcubz=3&mcubz=3> (Fecha de consulta: 21 de agosto de 2017).

⁵ “Taking on Trump: Is the US facing a constitutional crisis?”, *BBC*, 6 de febrero de 2017, <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-38881119> (Fecha de Consulta: 20 de agosto de 2017).

⁶ Ben Kentish, “Donald Trump calls for Senate checks and balances to be scrapped for second time in 24 hours”, *Independent*, 29 de julio de 2017, <http://www.independent.co.uk/news/world-0/us-politics/donald-trump-senate-checks-and-balances-scrapped-mitch-mccconnell-obamacare-affordable-care-act-a7866611.html> (Fecha de consulta: 22 de agosto de 2017).

El equilibrio de poderes: la pared con la que choca Trump

Un artículo del *National Review*,⁷ hace un recuento de algunos de los momentos en los que el sistema de contrapesos en Estados Unidos ha sido efectivo para parar a Trump.

Por ejemplo, la Corte frenó el intento que hizo Trump para detener la inmigración de algunos países y hacerla selectiva, a través de una orden ejecutiva, misma que fue rechazada por el Poder Judicial. Igualmente, los mismos estados han interpuesto procesos para que sus políticas migratorias no se vean afectadas.

En el caso del Legislativo, congresistas republicanos y demócratas frenaron la reforma en materia de salud que supliría al Obamacare y que fue presentada por Paul Ryan. Tuvo un revés fuerte dentro de su propia agenda, gracias a los pesos y contrapesos de la Constitución.

Tales equilibrios entre poderes han sido reconocidos por la prensa –que Trump critica cuando no lo favorecen– con comentarios como los siguientes: en *Político* publicaron que “ni siquiera puede revocar el Obamacare. Tuvimos una prueba dura de que los pesos y contrapesos estadounidenses siguen trabajando” en el *Wall Street Journal*: “la verdadera historia de la Presidencia de Trump hasta ahora, es que los pesos y contrapesos normales en el sistema estadounidense están funcionando casi hasta una falla”, haciendo un comentario irónico sobre si Trump representa un riesgo para la democracia estadounidense.⁸

Conclusiones

Es cierto que Trump ha tratado de darle la vuelta a la ley o casi hacer que su voluntad se convierta en ley cuando él quiere, sin embargo, vemos

que los pesos y contrapesos entre poderes en Estados Unidos siguen sólidos, le dan certeza a los ciudadanos y continúan siendo una parte fundamental de la democracia estadounidense.

Sin embargo, dentro de las funciones propias de su encargo, Donald Trump tiene buen margen de maniobra, que le permite tomar decisiones que afectan millones de vidas sin la necesidad de pasar por el Congreso pero que sí puede bloquear o sancionar la Corte, por lo que gracias a un buen equilibrio entre poderes, es posible que el ciudadano se siga sintiendo protegido por la Constitución y a sabiendas de que el Estado de derecho es efectivo.

Vemos que el argumento original de los Padres fundadores de Estados Unidos, en especial de Madison, cobra mucho más vigencia con un Presidente que parece tomar decisiones de manera atrabancada y sin medir las consecuencias, así que los mecanismos que lo detienen por medio de los contrapesos, delimitan su actuar y nos dejan muestran que el sistema tiene herramientas de autocorrección o de prevención de riesgos ante autoridades que se sientan que pueden estar por encima de la ley.

Al retomar las palabras de Madison sobre la necesidad “obligar al gobierno a controlarse a sí mismo... la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones”, podemos concluir que a pesar de los arrebatos o excentricidades de Trump o de cualquier otro Presidente que quiera hacer su voluntad, el sistema de contrapesos resulta la mejor protección para los ciudadanos y los intereses de todos los estados que integran a la Unión Americana, porque aunque haya podido hacer acciones dentro de sus funciones como Ejecutivo, ya sea la Corte o el Legislativo pueden revertirlas o frenarlas. **B**

⁷ Charles Krauthammer, “American Democracy: Not So Decadent after All”, *National Review*, 23 de marzo de 2017, <http://www.nationalreview.com/article/446039/donald-trump-presidency-democratic-checks-balances-working> (Fecha de Consulta: 22 de agosto de 2017).

⁸ Eddie Scarry, “Media cheer the ‘checks and balances’ blocking the Trump agenda”, *Washington Examiner*, 28 de marzo de 2017, <http://www.washingtonexaminer.com/media-cheer-the-checks-and-balances-blocking-the-trump-agenda/article/2618642> (Fecha de consulta: 21 de agosto de 2017).



Fuentes

- Merkel, Wolfgang. Embedded and Defective Democracies en Merkel, Wolfgang & Croissant, Aurel. *Democratization*, Vol.11, No.5. Taylor & Francis Ltd. Londres, Reino Unido, 2004.
- “Taking on Trump: Is the US facing a constitutional crisis?”. *BBC*, 6 de febrero de 2017. <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-38881119> (Fecha de Consulta: 20 de agosto de 2017)
- Madison, James. “The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments For the Independent Journal. Wednesday, February 6, 1788”. *Federalist No. 51*.
- Gonchar, Michael. “Teaching and Learning About Governmental Checks and Balances and the Trump Administration”. *The New York Times*, 16 de febrero de 2017, <https://www.nytimes.com/2017/02/16/learning/lesson-plans/teaching-and-learning-about-governmental-checks-and-balances-and-the-trump-administration.html?mcubz=3&mcubz=3> (Fecha de consulta: 21 de agosto de 2017).
- Kentish, Ben. “Donald Trump calls for Senate checks and balances to be scrapped for second time in 24 hours”. *Independent*, 29 de julio de 2017, <http://www.independent.co.uk/news/world-0/us-politics/donald-trump-senate-checks-and-balances-scrapped-mitch-mcconnell-obamacare-affordable-care-act-a7866611.html> (Fecha de consulta: 22 de agosto de 2017).
- Krauthammer, Charles. “American Democracy: Not So Decadent after All”. *National Review*, 23 de marzo de 2017, <http://www.nationalreview.com/article/446039/donald-trump-presidency-democratic-checks-balances-working> (Fecha de Consulta: 22 de agosto de 2017).
- Scarry, Eddie. “Media cheer the ‘checks and balances’ blocking the Trump agenda”. *Washington Examiner*, 28 de marzo de 2017, <http://www.washingtonexaminer.com/media-cheer-the-checks-and-balances-blocking-the-trump-agenda/article/2618642> (Fecha de consulta: 21 de agosto de 2017).

Acción Nacional: el ideal que sí puede ser

Juan Ramón Moreno



En la pared principal del recinto, detrás de la mesa directiva, colgaba una pancarta con un mensaje que sintetizaba con precisión sorprendente los ideales que estaban a punto de quedar plasmados en un nuevo partido político:

“Acción Nacional: una organización permanente de todos aquellos que, sin prejuicios, resentimientos ni apetitos personales, quieren hacer valer en la vida pública su convicción en una causa clara, definida, coincidente con la naturaleza real de la Nación y conforme a la dignidad de la persona humana”.

Dieron las 11:35 de la mañana del jueves 14 de septiembre de 1939 y don Manuel Gómez Morín declaró solemnemente que la Asamblea Constitutiva de Acción Nacional quedaba formalmente instalada.¹

Hablaba ante los delegados que habían sido elegidos por los distintos comités regionales para viajar desde sus estados de origen a la Ciudad de México y participar en el acto fundacional. Adultos jóvenes, pertenecientes a la clase media, de convicciones liberales y de fe católica:

¹ Se puede leer una crónica de la Asamblea Constitutiva de Acción Nacional en “Así nació”. Landucci, Sandro (Coord.). *Setenta años del PAN*. México, D. F.: Fundación Rafael Preciado Hernández, 2009.

padres de familia que no querían que sus hijos recibieran educación socialista impartida por el Estado; profesionistas y universitarios en desacuerdo con las prácticas patrimonialistas de los funcionarios públicos; pequeños y medianos empresarios cuyos negocios se veían afectados por el difícil desempeño de la economía.² En fin, se trataba de un grupo de ciudadanos críticos del régimen que decidieron trascender el umbral de la inconformidad para convertirse en una oposición organizada que trabajara por construir el rumbo que ellos creían que el país necesitaba.

Recordar esta primera asamblea de Acción Nacional es revelador porque permite entender, en general, qué ideas, ideales y ambiciones motivaban a los miembros fundadores a estar ahí presentes. Ya desde meses antes se habían comenzado a reunir, formando comités regionales en sus respectivos estados; ya el comité organizador de la asamblea había hecho giras para visitar esos estados y difundir la idea de la nueva organización; ya, en Querétaro, había sido disuelta una de estas reuniones por la policía y algunos de sus asistentes habían sido encarcelados. Todo esto persiguiendo un objetivo que podía acabar por no concretarse, pero en el que valía la pena involucrarse.

² Loeza, Soledad. *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994*. Oposición leal y partido de protesta. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1999.

Se puede leer en la primera parte de la pancarta el compromiso que los primeros panistas adquirirían con sus compañeros: renunciar a sus “prejuicios, resentimientos [y] apetitos personales” para unirse a la causa. El partido se fundaba como oposición al régimen: ni con ánimos de venganza ni en búsqueda de complicidad. Más bien, el objetivo era mostrar con el ejemplo que hay maneras dignas, responsables y honestas de hacer política; integrarse a la vida pública en defensa de las libertades y para fungir como agentes críticos y fiscalizadores de las acciones del Estado.³ El error de uno podía desvirtuar los esfuerzos de todos en un momento que, por ser de incubación, era fundamental para la consolidación de la idea.

En el que es quizás su ensayo más icónico, “1915”,⁴ don Manuel Gómez Morin denuncia “un terrible desenfreno y una grave corrupción moral” que impera en el sistema político mexicano postrevolucionario, porque quienes participaron en la lucha armada abandonaron sus ideales tan pronto como consiguieron un nicho de poder. Critica al funcionario que condena con la muerte el robo de una gallina pero que usa el puesto para enriquecerse ilícitamente; al caudillo que usa la confianza del pueblo para manipularlo pensando sólo en sus necesidades personales; al excombatiente que mató en nombre de un ideal pero que ahora asesina por bravuconería o ambición política... No podían, pues, venir ahora ellos a comportarse igual que los Artemio Cruz y los Andrés Ascencio. El llamado, parecen haber entendido los panistas de aquella primera asamblea, era mucho más trascendental y ambicioso que eso.

La segunda parte de la pancarta ya no habla hacia dentro del grupo, sino hacia fuera, a todos los mexicanos: “...hacer valer en la vida pública [la] convicción en una causa clara, definida, coincidente con la naturaleza real de la Nación y conforme a la dignidad de la persona humana”. Son varios los compromisos aquí trazados: se repite el contraído con la dignidad, pero también

se asoman ideas como la importancia de la técnica, la disciplina y la responsabilidad en el deber público; la necesidad de construir y guiar, desde sus propios ideales, un proyecto de Nación fundamentado en el conocimiento de la realidad que encontrará solución a tantos problemas observados.

En “1915” y en “La Universidad de México...”,⁵ don Manuel Gómez Morin ya hablaba de la importancia de la técnica para resolver de manera efectiva –con “[c]onocimiento de la realidad. Conocimiento cuantitativo...”–⁶ los problemas que aquejaban al país. En un tono más político, en una carta que escribe a su amigo y maestro Vasconcelos en 1926, señala: “Lo que México necesita es, primero, una renovación moral, una nueva generación libre y limpia, y una seria comprensión técnica de los problemas que nos son propios, de nuestras verdaderas condiciones de vida y de nuestras propias resoluciones”, a lo cual agrega más adelante “La segunda parte es un problema técnico [...]. Obra de estadística, de estudio científico que será orientada y sostenida por la creencia en la otra doctrina”.⁷ Era este el esquema mental que tenía el Gómez Morin subsecretario de Hacienda, el presidente del Consejo del Banco de México, el rector de la Universidad... Y era bajo este esquema que ahora invitaba a sus contemporáneos a crear una nueva institución al servicio del país.

En una línea de pensamiento distinta, pero que acaba por tocarse con lo anterior, resaltan las ideas expuestas por don Efraín González Luna a sus compañeros en el segundo día de la asamblea, argumentando en contra de presentar un candidato en las elecciones presidenciales de 1940: “Acción Nacional no es curandera de afecciones de piel. [...] Acción Nacional no puede fincar, no puede arriesgar, mejor dicho, el tesoro inestimable de sus posibilidades de salvación futura de México, en el episodio

⁵ El título completo del ensayo es “La Universidad de México. Su función social y la razón de ser de su autonomía”. *Ibid.*, pp. 87-128.

⁶ *Ibid.*, p. 32.

⁷ En esta carta, escrita trece años antes de la fundación del PAN, don Manuel pretendía convencer a don José Vasconcelos de encabezar el movimiento político que más tarde él mismo terminaría liderando y que daría origen a Acción Nacional. Lujambio, Alonso. *La democracia indispensable: ensayos sobre la historia del Partido Acción Nacional*. México, D.F.: DGE Equilibrista, 2009. p. 24.

³ *Ibid.*

⁴ Gómez Morin, Manuel. *1915 y otros ensayos*. México, D.F.: Editorial JUS, 1973. pp. 17-38.

inmediato, apremiante, de la próxima elección...⁸ Así, los dos líderes iniciales⁹ encuentran un punto de unión: el objetivo no era la política por la política ni el poder por el poder; era más importante, al menos en ese momento fundacional, tener una idea clara de lo que el país necesitaba y un proyecto sólido para implementarla, que ganar una elección, porque “lo único que puede salvar a los países, y en todos los tiempos, son las ideas”.¹⁰

A setenta y ocho años de aquella Asamblea Constitutiva, Acción Nacional ha transitado un camino de crecimiento, aprendizajes, tropiezos, retrocesos y varias adaptaciones. De su origen liberal en 1939, tomó una línea más conservadora durante los años cincuenta, y a partir de los sesenta comenzó un camino modernizador que culminó en una etapa más bien pragmática durante los ochenta y noventa.¹¹ En 2000 y 2006 consiguió alcanzar la Presidencia de la República y esa etapa como partido en el gobierno le ha traído una serie de nuevos retos que debe aprender a superar.

Actualmente, el camino a 2018 le plantea una encrucijada diametralmente opuesta a la de sus primeros años: de pensar si quería participar o no en las elecciones y en cómo se debía acotar y fiscalizar al Estado desde la oposición, ahora debe pensar en ganar las elecciones y en cómo dirigir al Estado desde dentro. Sin embargo, es posible que la solución a la nueva encrucijada deba partir de los mismos principios rectores que hace setenta y ocho años.

El gran obstáculo electoral que enfrenta Acción Nacional es que sucesos endógenos y exógenos han desvirtuado al sistema político mexicano y, seguramente, sus integrantes cargarán con algún tipo de consecuencia en las próximas elecciones. Concretamente, los mexicanos atraviesan una etapa de desconfianza en la política, en quienes participan en ella, en los partidos y

⁸ *Ibíd.*, p. 62.

⁹ Autores como Soledad Loeza, Alonso Lujambio y Horacio Vives identifican que cada uno de estos personajes desempeñó un papel fundamental en los inicios del partido: identifican a don Manuel como el hombre de acción y a don Efraín como el ideólogo.

¹⁰ Manuel Gómez Morín, 1915. ..., óp. cit., p. 66.

¹¹ Soledad Loeza, *El Partido Acción Nacional...*, óp. cit.

en general, en las instituciones que integran al Estado. Dicha desconfianza puede generar dos reacciones en los electores: abstencionismo o recurrir a algún tipo de voto de castigo, pero existen razones para pensar que ninguno de los dos casos favorecería al PAN.

Primero, el voto de castigo. Durante muchos años, el PAN fue el depositario de los votos que le eran retirados al Revolucionario Institucional. Así se fue haciendo de cada vez más curules en el Congreso, de muchas presidencias municipales, de algunas gubernaturas e incluso, podría argumentarse, de la Presidencia de la República en el 2000.¹² Sin embargo, como una paradoja de la democratización, a medida que la oposición se va haciendo de más puestos públicos y tiene mayor poder y capacidad de acción y decisión, se le deja de ver como tal para comenzar a percibirle como parte del régimen, atribuyéndole cada vez más responsabilidades: aciertos y errores, según sea el caso. Al convertirse la vieja oposición en parte activa del gobierno, es proclive a dejar de ser beneficiaria del voto de castigo.

Por supuesto, a este fenómeno contribuyeron eventos como la llegada a la Presidencia y acciones y estrategias equivocadas del partido y de miembros suyos que ocupaban puestos estratégicos. También debe tomarse en cuenta el discurso construido desde los años noventa por algunos sectores de la izquierda en el que se engloba y se reprueba a todos los integrantes del sistema político que no sean ellos mismos. El caso es que, aunque es cierto que el PAN parece haber sido favorecido por el voto de castigo en elecciones estatales anteriores, no queda claro que será así a nivel federal de facto si se considera que ese es un nicho de votantes que López Obrador lleva al menos dos elecciones buscando.

Ahora, el abstencionismo. Los dos contrincantes previsibles que tendrá Acción Nacional en 2018 son el Revolucionario Institucional y

¹² Alonso Lujambio y Horacio Vives muestran detalladamente la manera en que el PAN y otras fuerzas opositoras se fueron haciendo de mayor relevancia política en el Congreso de la Unión y en las entidades federativas y municipios desde los años sesenta hasta 1999. Lujambio, Alonso y Horacio Vives. *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*. México, D.F.: Editorial Océano de México, 2000.

Morena, ya sea que vayan solos o encabezando alguna coalición. Ahora, ambos partidos tienen “raíces sociales”¹³ más profundas que el PAN, el primero por su origen histórico en general y el segundo por su orientación ideológica. Eso implica que dichos partidos tienen una mayor base de votantes cautivos, mismos que suelen tender menos al abstencionismo (es decir, son el mal llamado “voto duro”). Así, si sectores del electorado mexicano se decidieran por un comportamiento abstencionista, es más factible pensar que pertenecerían al sector de votantes pivote, que es justo el que necesita el PAN.¹⁴

Por otro lado, está la agenda joven. Mi generación (nacidos en los noventa) nunca ha visto una devaluación o crisis económica de la magnitud de las que presenciaron las generaciones anteriores, pero tampoco vemos una economía que sea perfectamente capaz de integrarnos y recompensarnos (a todos) por nuestro esfuerzo. En cambio, las perspectivas laborales parecen limitadas (y limitantes) y se observan grandes lastres para el desarrollo y la productividad: inseguridad, tasas de homicidios dolosos crecientes, narcotráfico, corrupción, impunidad, desconfianza en el sistema judicial y un deficiente sistema educativo, por mencionar algunos. Todas estas variables se alimentan entre ellas, formando círculos viciosos que se prolongan indefinidamente en el tiempo mientras hay sectores de la población que viven en la vulnerabilidad: según el Coneval, al menos la mitad de la población nacional tenía algún tipo de carencia social en 2015;¹⁵ podríamos hablar también de carencias en temas como derechos de los homosexuales, agenda de género o derechos humanos.

Somos una generación con permanente acceso a la información pero que no sabe muy

¹³ Sobre las implicaciones que las “raíces sociales” profundas tienen sobre los partidos en cuestiones de estrategia y perfil de sus votantes: Levitsky, Steven. “Organization and Labor-Based Party Adaptation”, *World Politics*. 2001. 54: 27-56.

¹⁴ Para dos modelos detallados de la competencia y estrategia espacial de partidos políticos: (1) Aldrich, John. *A Downsian Spatial Model with Party Activism*. APSR, 1983. (2) Downs, Anthony. *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*. JPE, 1957. Consultado en: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/1827369?uid=3738664&uid=2&uid=4&id=21104337201863>

¹⁵ Se pueden consultar los distintos niveles de carencias sociales evaluadas por el Coneval en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Datos-del-Modulo-de-Condiciones-Socioeconomicas.aspx>

bien qué hacer con ella; protestamos recurriendo a las redes sociales —a la opinión polémica, al debate cibernético, a la broma subversiva, al meme irreverente— o saliendo a las calles porque es la manera que conocemos de construir una agenda, de gritar, a quienes no nos escuchan, cuáles son nuestras necesidades e inquietudes. Estamos dispuestos a trabajar por el país, hombro con hombro: defender lo que deba perdurar, replantear lo que no funcione, construir lo que aún falta... Pero encontramos que existen pocos canales de acceso al sistema político mexicano (en el sentido más general del término) y los que existen suelen recibir nuestro rechazo porque nos provocan desconfianza o nos han dejado ya un mal sabor de boca.

Ante este panorama, Acción Nacional puede tener grandes retos que enfrentar o grandes áreas de oportunidad dónde actuar, dependiendo de la magnitud del esfuerzo que quiera emprender: por un lado, existe la sensación generalizada de que algo se está haciendo mal y que el país se nos va por momentos de las manos, además de una generación joven que vacila entre las ganas de integrarse a la vida pública y el rechazo hacia la manera en que ésta se lleva; por otro lado, hay un partido que nació como una gran crítica al *statu quo*, como la oposición a todo lo que se estaba haciendo mal alguna vez en el país, como la síntesis de ideales liberales, valores morales, ideas técnicas y voluntad de acción.

Mencionaba hace unos párrafos que tal vez las respuestas que está buscando el partido le fueron dadas desde el momento de su fundación. En ese momento, un grupo de ciudadanos jóvenes se dio a la tarea de pensar detalladamente qué país querían: qué era lo que funcionaba, qué era lo que se debía cambiar, qué nuevas instituciones eran necesarias y en qué temas urgía legislar. Además, se trazaron la manera en que debían hacerlo: con dignidad, con honestidad, con disciplinado apego a la técnica, con toda la responsabilidad que implica dirigir a los conciudadanos y buscando la autorrealización



que se puede encontrar en el servicio público bien desempeñado.

Todo parece indicar que el país necesita hoy, aún más que hace setenta y ocho años, un ejercicio similar. Acción Nacional necesita detenerse un segundo y volverse a plantear cómo es el país que quiere construir: cómo abordará y solucionará los problemas que aquejan a nuestra sociedad. Con base en esas respuestas, debe luego reflexionar qué cambios debe hacer hacia dentro antes de ser capaz de impulsar los cambios hacia fuera. Pensar qué tipo de país quiere implica comenzar decidiendo qué partido va a ser, lo cual a su vez debe pasar por la reflexión de cómo deberían ser y actuar sus miembros, afiliados, candidatos y gobernantes. Recordar los ideales fundacionales y creer en ellos: impregnar con dignidad la vida pública, predicar con el ejemplo que las ideas que cambiarán al país son más importantes que los hombres que ganarán una elección.

No digo con esto que deba renunciar a la estrategia política, abandonar toda expresión de pragmatismo o aislarse en su propio interior. Actualmente es un partido completamente distinto al de sus inicios y enfrenta un contexto nacional e internacional que en nada se parece al de los

años treinta. Pero sí se debe mostrar al país que Acción Nacional no es sordo a sus quejas y que está haciendo un esfuerzo genuino, renovándose desde dentro, para convertirse en un verdadero agente de cambio dentro del sistema político mexicano. Este acto de reflexión es conveniente para el partido, incluso, viéndolo en términos de estrategia política pura: lo que los electores mexicanos necesitan para movilizarse en una campaña y luego salir a votar es que les devuelvan la confianza en la política. Y lo que Acción Nacional necesita para ganar la próxima elección es lograr movilizar un sector muy amplio de simpatizantes y votantes pivote. Resulta, pues, que el PAN necesita emprender acciones que logren infundir confianza en el electorado mexicano.

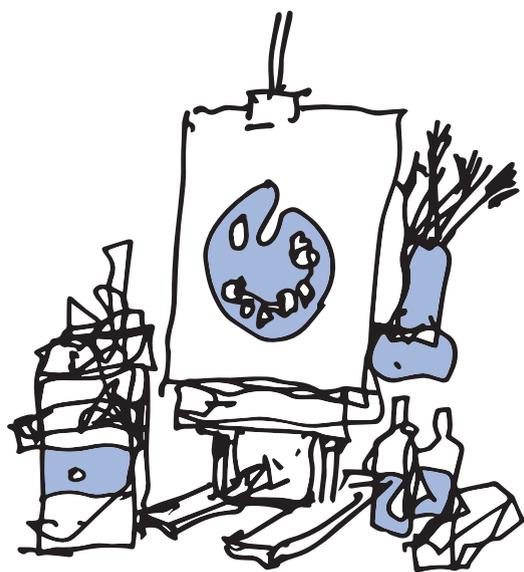
Desde luego, no es responsabilidad sólo de Acción Nacional resolver todos los males que aquejan al país, pero tampoco hay por qué pensar que no pueda ser el primero en promover una renovación con genuina voluntad de cambio. Empezando esa tarea, el PAN seguramente encontrará incontables simpatizantes entre el electorado mexicano en general y entre mi generación en particular. Y entonces mi generación vería el partido como un aliado, no como parte del problema.

El PAN tiene un origen idealista y un pasado casi romántico: de lucha constante, de supeditación de la política a las ideas. Nació como una exigencia demócrata, pero ese objetivo ya fue cumplido. Necesita ahora plantearse una nueva agenda igual de titánica, darle un nuevo sentido profundo a su lucha. Alonso Lujambio concluyó en un ensayo biográfico sobre Efraín González Morfín: “Su vida nos convence de que la política puede ser una actividad digna, porque actuó con carácter y con arrojo, con estatura intelectual y moral”.¹⁶ Sería un digno desenlace que alguien con el rigor intelectual del Colega Lujambio, haciendo un balance general dentro de muchos años, se refiriera en esos términos al Acción Nacional del siglo XXI. ■

¹⁶ Alonso Lujambio, *La democracia indispensable...*, óp. cit., p. 224.

Ley General de Cultura y Derechos Culturales: de la ausencia a la perfectibilidad

Luis Angel Bellota



Introducción

Año y medio después de su instauración, la Secretaría de Cultura (SC) obtuvo la herramienta legal más importante para fortalecer el sector. Se trata, naturalmente, de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales (LGCDC). Esta disposición, sancionada el 27 de abril pasado por la Cámara alta con 85 votos a favor y tres en contra, y por la Cámara baja con 366 votos a favor, 2 en contra y una abstención, instaaura las bases para el ejercicio de los derechos culturales previstos en el artículo 4º de nuestra Carta Magna¹ desde 2009. Producto de negociaciones legislativas, foros, consultas con el medio artístico-cultural y trabajos *tête à tête* entre un Consejo Redactor compuesto por especialistas, la Comisión de Cultura y Cinematografía de la Cámara de Diputados y la Comisión de Cultura del Senado, la LGCDC contiene 5 títulos, 42 artículos y 6 artículos transitorios que fijan las reglas para operar las políticas culturales del Estado mexicano.

Incluye ordenanzas, derechos, obligaciones y herramientas para hacerlos cumplir. Para ser más precisos, se divide en cinco títulos: disposiciones generales; derechos culturales y mecanismos para su ejercicio; bases de coordinación; participación social y privada, y vinculación internacional. La LGCDC se ocupa de las atribuciones, competencias y responsabilidades administrativas del Gobierno federal, a través de la SC, para implementar medidas que protejan el patrimonio cultural, material e inmaterial, de los mexicanos. La nueva legislación instruye a la SC para que establezca acciones de coordinación entre los tres niveles de gobierno a fin de promover y concertar con los sectores privado y

¹ Que, no olvidemos, dicta lo siguiente: "Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural". *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados, 2014, pp. 13-14.

social los convenios para la investigación, conservación, promoción, protección y desarrollo de dicho patrimonio.

Iniciativas y resultado final: de lo perdido, lo que aparezca

Antes de darse a conocer la LGCDC, ésta fue antecedida por una serie de debates que le dieron cuerpo a sus contenidos. Una lectura a los proyectos de ley que fueron deliberados legislativamente arrojaría luz sobre lo que se priorizó y lo que sigue pendiente en la nueva normatividad. Tanto senadores como diputados presentaron sus propuestas. La elaborada por la Comisión de Cultura y Cinematografía de San Lázaro fue la que, se dice, “sirvió para iniciar” la discusión al interior del Consejo Redactor para la elaboración de la iniciativa que se transformaría en la Ley de Cultura, sin menoscabo de las otras. El documento base surgido de aquellas charlas entre legisladores y miembros del aludido consejo guardaba varias carencias que posteriormente fueron subsanadas.²

Las mesas de trabajo técnico convocadas por las comisiones de Cultura de ambas Cámaras desahogaron las diferentes iniciativas para realizar un análisis a fondo en el que éstas se retroalimentaron. Las propuestas senatoriales fueron presentadas en marzo de 2016. En lapso de un año, los equipos redactores se ocuparon

de analizar y recoger los elementos jurídicos de mayor importancia que venían en las tres iniciativas y que, teóricamente, debían terminar plasmados en el resultado final. Por un lado implicó asesoría legal y por el otro las opiniones de académicos y personal con experiencia en la gestión cultural. Las comisiones dictaminadoras hicieron una revisión general de las tres aludidas propuestas de ley a fin de articular la legislación vigente en la materia con los lineamientos necesarios para el ejercicio y la atención de los derechos culturales amparados constitucionalmente.³

En la bitácora final de las reuniones a partir de las cuales se discutieron los contenidos que comprendería la legislación cultural, el Consejo Redactor expuso los elementos que, en su opinión, debían formar parte de la futura LGCDC. Los temas propugnados por los académicos, gestores culturales y creadores que acompañaron las propuestas legislativas se resumen en dos áreas: 1) el establecimiento de un marco conceptual y de principios que dé la pauta para el ejercicio de los derechos culturales; y 2) el papel del Estado al respecto. Es en este segundo pilar donde se perfilan las obligaciones oficiales y el sentido de las políticas públicas culturales que toma en cuenta la mencionada ley. Entre las cosas sugeridas por los especialistas consultados hubo

una que vale la pena mencionar: la profesionalización del sector, o sea el desarrollo de un servicio civil de carrera para aquellos que trabajen en la SC.⁴ A pesar de su pertinencia, la aspiración de capacitar al personal encargado de promover los bienes y servicios culturales quedó en el tintero dentro de la LGCDC.

Las iniciativas de origen senatorial que no fueron las adoptadas en el proyecto final, pero que sí lograron incidir en éste, coincidían primordialmente en la necesidad de garantizar el goce de derechos culturales. Una de las propuestas hablaba de establecer un Sistema Nacional de Cultura “como la instancia encargada de armonizar y fortalecer la acción del Estado para el efectivo acceso al derecho a la cultura”.⁵ Una segunda vinculaba esta garantía con un enfoque de derechos humanos y otra más los subdividía específicamente en: 1) derecho a la libertad cultural –concepto que no se explicaba más a fondo–; 2) al legítimo usufructo de los beneficios que daba un trabajo relacionado con esta área; 3) a participar en actividades de la misma índole; 4) a gozar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones; y 5) al de beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le corresponden a un individuo

⁴ Cámara de Diputados, “Recibe comisión conclusiones del Consejo Redactor para elaborar Ley General de Cultura”, boletín núm. 3276 de Comunicación Social, 15 de marzo de 2017, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2017/Marzo>.

⁵ *Gaceta Parlamentaria*, op. cit., p. 16.

por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de los que sea autor.⁶ Encima de lo rebuscado del punto y las diversas formas de expresarlo, puede observarse un acuerdo general por hacer de la cultura un derecho con una legislación secundaria que le dé efectividad a lo que ya dispone la Constitución.

Al igual que las propuestas del Consejo Redactor, las del Senado también ponderaron las obligaciones culturales del Estado mexicano. Las iniciativas postuladas por la Cámara alta remarcan que el gobierno, en sus tres niveles de acción, debe desplegar una política cultural coordinada que reconozca el carácter diverso y plural que distingue al pueblo de México. En tal sentido quedaban reafirmadas las competencias de la federación sobre el dominio de los bienes culturales muebles e inmuebles. Es decir, se ratificaba la existencia de los mecanismos institucionales –que vienen de mucho tiempo atrás– para resguardar los bienes materiales, artísticos, históricos y arqueológicos de la nación. Asimismo, en una de esas iniciativas fue proyectado el apoyo a las industrias creativas como promotoras del desarrollo económico, social y cultural de las comunidades artísticas. Sin embargo, este aspecto tampoco quedó contemplado en la legislación vigente.

Si la LGCDC no alcanzó a religar todas las líneas temáti-

cas que fueron manejadas en las mesas de discusión, dejando de lado algunas cuestiones que le hubieran dado mayor robustez, se debió a las premuras del tiempo; los elementos más rescatables que habían sido contemplados en las otras iniciativas que no pasaron los filtros para convertirse en ley destacan por su ausencia. Pensemos, por ejemplo, en la importancia de las industrias creativas, en la profesionalización del sector –lo cual se vería reflejado en el resultado y la calidad de las políticas culturales– o en la consulta a los pueblos originarios cuando alguna medida los involucre o afecte –tal como lo establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo suscrito por México–.

No es perfecta pero es lo que hay

Mucho se discutió si la LGCDC era necesaria. El debate es interesante y a la vez pertinente por las delimitaciones legales que comprende la nueva legislación. Hay quienes afirman que, efectivamente, ésta resultaba de más. Carlos Lara, abogado y gestor cultural, estima que no era necesario “hacer un catálogo de 30 o 40 derechos sino apegarse a la técnica jurídica (interpretación y aplicación de la ley)”. Según Lara, se privilegió más el tratamiento “antropológico” que el jurídico de los contenidos. Del lado contrario, Bolfy Cottom, otro especialista

en legislación cultural, cree los aspectos antropológicos y doctrinarios que motivaron la mencionada normatividad, visto en retrospectiva, alimentan la creación “de instituciones que jurídicamente han formado parte de la estructura orgánica” del país. En otras palabras, no es posible privilegiar lo jurídico por encima de lo histórico o lo antropológico por encima de lo jurídico.⁷ Un campo retroalimenta al otro. Sin entrar en honduras a esta controversia, creemos que la LGCDC sí debió medir las atribuciones y los linderos de su propio objeto de jurisprudencia.

En un tono más meticuloso que el de Lara –jurídicamente hablando–, Norka López Zamarripa, también experta en legislación cultural, argumenta que la Ley de Cultura corre el riesgo de ser vetada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya que “tiene muchas vaguedades” y “se contradice”. Implícitamente, toda persona ya tendría asegurado su derecho a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia; ese acceso, vía becas, museos, conciertos y demás eventos, no podría ser obstruido pues, de lo contrario, se estaría incurriendo en un acto de discriminación. A modo de pregunta retórica, se cuestiona: “¿Cuándo se le ha limitado a alguien entrar a un museo?”. Respondiéndose a sí misma, López Zamarripa contesta: nunca. El eje toral de

⁶ *Ibid.*, p. 12.

⁷ *Proceso*, núm. 2114, 7 de mayo de 2017, pp. 61-62.

su crítica enfatiza las imprecisiones vislumbradas en la LGCDC, haciendo que la protección de los “derechos culturales” pueda darse como un acto de salvaguarda a otras garantías. La intención de proteger y definir los derechos culturales, puede concluirse, no sólo requería más tiempo –que ciertamente fue poco– sino mayor claridad conceptual. Dice la jurista:

*Hablar de derechos culturales habría implicado meterse a temas como: temática de derechos culturales; administración cultural; estrategias de activación, interpretación y valoración de la cultura; financiación y fiscalización de la cultura; visión económica, sociológica y psicológica del comportamiento del consumidor de los símbolos que expresan la cultura; comunicación cultural; patrimonio cultural; arte y derecho; protección del derecho de autor y nuevas tecnologías; propiedad intelectual; derechos culturales e industrias culturales.*⁸

López Zamarripa agrega la siguiente deducción jurídica sobre lo que se estaba discutiendo alrededor de la lgcdc durante su proceso deliberativo, a la cual califica de anti-constitucional:

*[...] porque invade esferas del artículo 3º constitucional que se refiere a educación, “ellos están impedidos a meterse por el artículo 73, fracción xxv, que habla de la educación, no pueden entrar ni en derechos de autor, hay confusión, hablan mucho de derechos humanos, de tratados internacionales, de libre tránsito de las personas a los productos culturales, pero no está claro el objetivo: si lo que quieren es normar el artículo 4º o el 1º constitucional que habla de derechos humanos.”*⁹

En comparación con las opiniones encontradas que despertó la LGCDC entre la academia, la SC recibió con beneplácito su emisión. La titular del ramo, por medio de un comunicado, aseguró que la nueva legislación era “un paso relevante en el camino de

consolidar el marco jurídico que rige al sector cultural”.¹⁰ Sin embargo, las críticas continuaron. La más sonada y la de mayor relevancia es la tocante a su dotación presupuestal. En cuanto fue legislada la LGCDC, uno de los primeros señalamientos en la opinión pública hizo hincapié en la ausencia de garantías para evitar el recorte al presupuesto destinado a la cultura. Algunos miembros del Congreso ven con escepticismo los artículos 24 y 26, que son los relativos al sostén financiero de los bienes y servicios culturales. Ambos dictan lo siguiente:

Artículo 24. Las acciones contempladas en esta ley, que corresponda realizar a la federación, deberán ejecutarse:

- I. De acuerdo con la disponibilidad presupuestaria aprobada para el fomento, difusión, conservación, preservación e investigación de la cultura en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda, con cargo a los fondos que tengan como finalidad el fomento de las expresiones y manifestaciones de cultura en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y demás disposiciones aplicables;

¹⁰ Secretaría de Cultura, “Ley General de Cultura y Derechos Culturales. Comunicado”, 28 de abril de 2017, <https://www.gob.mx/cultura/prensa/ley-general-de-cultura-y-derechos-culturales-comunicado?idiom=es>.

- II. A los estímulos e incentivos contemplados en las leyes fiscales, y
- III. A las donaciones, herencias y legados que se adquieran por cualquier título para el cumplimiento de los propósitos de las mismas.

[...]

Artículo 26. Los recursos públicos federales aplicados en el cumplimiento de los objetivos de la presente ley no perderán su carácter federal y las disposiciones de fiscalización federal se aplicarán a las entidades federativas, los municipios y a las alcaldías de la Ciudad de México, conforme a la normatividad vigente.¹¹

Un diputado que forma parte de la Comisión de Cultura y Cinematografía pidió la revisión de estos apartados pues, por lo que se lee, no ofrecen las garantías suficientes para evitar tijeretazos pecuniarios al sector. Ese mismo parlamentario aseveró que en el proyecto presentado por el Consejo Redactor, que a su vez fue convidado a participar por dicha comisión congresal, “se establecería la obligatoriedad de ir incrementando gradualmente el presupuesto, como ocurre en algunas leyes de Ciencia y Tecnología”. Esta idea, que al final no quedó incluida en la versión última de la LGCDC, fue tomada porque el Poder Ejecutivo tiene la capacidad de

recortar presupuestos sin tomar en cuenta al Legislativo, lo cual convierte a la SC en un objetivo vulnerable ante eventuales recortes al gasto público.¹² Puede afirmarse que éste es el punto más álgido –y, por qué no decirlo, espinoso– alrededor de la nueva legislación.

Las voces que reprochan la ausencia de un candado legal para impedir reducciones a las partidas monetarias destinadas a fomentar el arte y el cuidado del patrimonio, no parten de un supuesto sino de la crítica a una vieja costumbre que aparece y reaparece en la administración pública mexicana en tiempos de penurias: el ensañamiento de los ajustes hacendarios sobre el campo cultural. Si hacemos memoria, cuando el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, el Instituto Nacional de Antropología e Historia y el de Bellas Artes dejaron de estar bajo la órbita de la SEP y formaron parte de una secretaría de Estado, ésta comenzó a operar con una rebaja de 2,110 millones de pesos.¹³ A decir de la mencionada comisión legislativa, el recorte para 2017 fue “brutal”. Aparte de los 2,500 millones que le quitaron a la SC con relación al año anterior, el paquete económico desapareció los recursos que originalmente se habían reservado

para los programas de apoyo a la infraestructura cultural de las entidades, así como a las actividades municipales y comunitarias en la materia. Con la desaparición de esos fondos, ningún gobierno, estatal o local, está capacitado para realizar eventos culturales porque los institutos encargados de dichas tareas al interior de la república dependen entre 70 y 80% del subsidio federal.¹⁴

Un par de meses después de haber sido anunciada tan draconiana disposición fiscal, los efectos fueron casi inmediatos. Mencionemos, por ejemplo, el caso del Fondo de Cultura Económica. La editorial más emblemática del país determinó cerrar cuatro librerías, dos en el extranjero y dos en el Aeropuerto internacional de la Ciudad de México, porque, en términos presupuestales, dispondría tan sólo de 150 millones (17% menos que el año anterior). En adición a estos cierres, habría un menor tiraje de libros, un aumento en el número de coediciones para bajar costos –lo que representa un ahorro de 3 a 5 millones de pesos– y la nómina del personal laborante en la sucursal de Bogotá sufriría una reducción.¹⁵

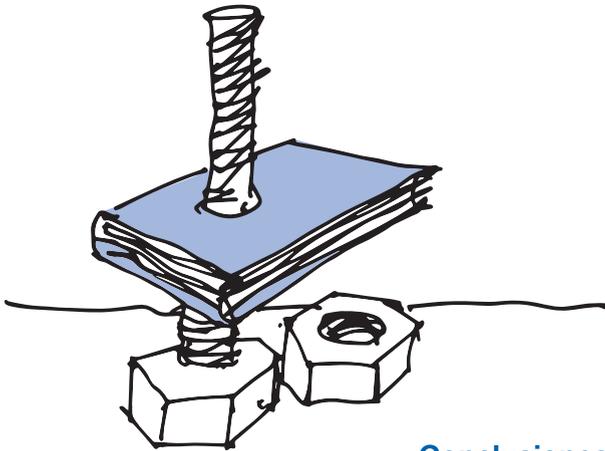
¹² *El Universal*, 29 de abril de 2017, p. e15.

¹³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público apud Luis Angel Bellota, “La cultura en el Tercer Informe de Gobierno”, en *Reporte CESOP*, núm. 91, pp. 43-44.

¹⁴ *La Jornada*, 14 de septiembre de 2016, p. 3.

¹⁵ *Reforma*, 21 de noviembre de 2016, p. 32.

¹¹ *Diario Oficial de la Federación*, 19 de junio de 2017, p. 115 primera sección.



Conclusiones

A pesar de las omisiones y limitantes expresadas por los miembros de los equipos que participaron en su confección, lo que podría explicarse por el poco tiempo disponible para emitir una legislación más “pulida”, la LGCDC no deja de constituir un aporte en la historia de las políticas culturales del Estado mexicano. Fue, casi por inercia, el paso que vino después de instaurarse la SC. Como toda ley, es perfectible y no está libre de contradicciones y lagunas que, conforme avance el tiempo y las circunstancias así lo pidan, se irán ajustando legislativamente. El día de su aprobación, una senadora afirmó que “todavía falta mucho por agregarle”. Uno de esos faltantes, dijo la legisladora, fue que se quedó “corta” en “sanciones y procedimientos de las autoridades que incumplan sus deberes en el cuidado del patrimonio, así como en los mecanismos de rendición de cuentas”.¹⁶

En principio, es mejor tenerla que estar sin nada. Quien despache el suministro oficial de bienes y servicios culturales dentro de la administración pública federal ya cuenta con mejores herramientas y más garantías jurídicas para desempeñar sus funciones. No obstante, mientras no se autoricen más fondos para el área, la titular del ramo deberá hacer uso de sus oficios políticos y capacidades persuasivas para negociar con el secretario de Hacienda un incremento presupuestal a la SC; mientras no se logre reinsertar una modificación en los artículos 24 y 26, no podrá darse un aumento gradual en los haberes del sector. De todos los pendientes que adeuda la LGCDC éste es el más urgente. Una ley sin recursos es letra muerta. El país no puede recargar el costo de los ajustes económicos en uno de los motores que complementan e influyen en los adelantos educativos y humanísticos de una sociedad. La cultura no es y no debería ser vista como un gasto. Conviene concebirla como una inversión. Esperemos que estos cambios –y los pendientes que tienen por delante– evidencien su verdadera importancia. **B**



FUNDACIÓN
Rafael
PRECIADO
Hernández, A.C.

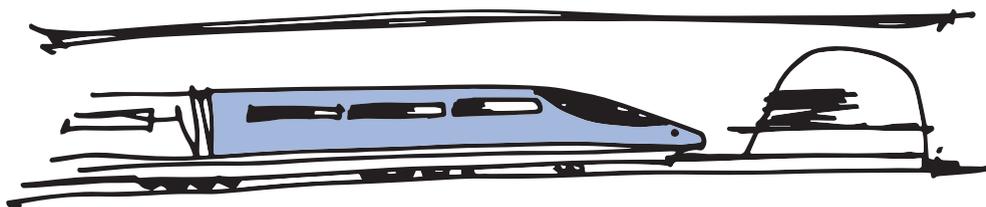
www.frph.org.mx

Visite nuestro sitio de internet:

Eventos
Estudios
Boletín Económico
Ediciones
Revista Bien Común en línea

¿Qué PAN para el siglo XXI?

Claudio Jones Tamayo



Es prácticamente imposible anticiparse a la evolución social que ha de tener el siglo XXI mexicano y, particularmente, predecir las especificidades de este sistema político que está naciendo en la democracia electoral y que aspira a ser mucho más que eso. En efecto, es necesario reconocer que los legados del régimen anterior son significativos en lo que se refiere a las instituciones pues, a diferencia de otras transiciones en el mundo, la mexicana no tiene un momento fundacional más allá de la elección de 2000. Y no lo tiene porque no parte de un nuevo gran acuerdo en lo social y en lo político –por ejemplo, el equivalente a un congreso constituyente, como la España de 1978–.

Hay que admitir también que en el área socio-política hay novedades alentadoras en el tránsito mexicano pero, de nueva cuenta, hay legados del pasado autoritario-clientelar-corporativo que persisten. Es cierto que hay una mayor pluralidad de actores sociales organizados y que hay actores enteramente “nuevos” –como las organizaciones no gubernamentales o bien los campesinos, cuya identidad decisiva es la de ser pueblos indígenas–. Pero también es cierto que el andamiaje de organizaciones de corte clientelar y/o asociadas al sistema corporativo posrevolucionario no terminan de transitar a un mayor pluralismo, a una mayor autonomía respecto del Estado y/o de otras organizaciones y a una mayor democracia interna. Falta que éstas se traduzcan en un sistema actuante de organizaciones intermedias que se relacione dinámicamente con la sociedad y con los demás

actores del sistema político. Hasta ahora sigue habiendo algo de estático cuando no de dosificando en el viejo andamiaje de organizaciones. Peor aún, el sistema de partidos, como un todo, muestra competitividad, pero poca interacción de fondo con la ciudadanía, como no sea –casi siempre– durante eventos electorales cuya recurrencia termina por fastidiar a un buen segmento del público. De otro modo, no habríamos visto los niveles recientes –es decir a partir de 2003– de abstencionismo electoral tan elevado. Ciertamente, la democracia electoral se está consolidando, pero no necesariamente la confianza en la democracia política y/o los partidos, como lo muestra más de un estudio al respecto, desde los conocidos resultados de la última encuesta de Latinobarómetro hasta la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas realizada por la Segob y el INEGI. Si un partido afirmara que esto es inaceptable, ese sería Acción Nacional. Si un partido quisiera impulsar el desarrollo político en el sentido de lo que puede entenderse como humanismo cívico, ese sería el PAN.¹

Conviene pensar en el sistema como un todo y abordar cada uno de sus componentes, porque de ahí también se derivan los desafíos del PAN. Por un lado, vemos un PRI que tiene hasta ahora bastante éxito electoral en los niveles locales, pero que no se supera a sí mismo en sus viejas formas de organización ni se renueva internamente, ni genera una nueva oferta política. Ese PRI que gana en muchas plazas electorales

¹ Véase, por ejemplo, Amitai Etzioni, *La Nueva Regla de Oro. Comunidad y moralidad en una sociedad democrática*, Paidós, Barcelona, 1999. Véase también el Documento Base sobre Humanización, publicado por la Organización Demócrata Cristiana de América, ODCA.

no está abonando el terreno de una genuina democracia participativa. Es una paradoja pero es una realidad. Por otro lado, el PRD, como izquierda, aún no muestra un verdadero proyecto de organización de cara a la ciudadanía. La vieja movilización de masas continúa. Ante esto, Acción Nacional no puede sólo plantearse ganar y/o seguir haciendo una política de altas miras en cuanto a propuestas y plataformas. Debe volcarse sobre la ciudadanía recreando la política mexicana, renovando las formas de organización, impulsando el humanismo cívico y proveyendo a los ciudadanos no sólo de la noción de una política al servicio del bien común sino de un pensamiento que da centralidad ideológica a la responsabilidad social. Sin esta última, el país ya puede tener a los mejores cuadros gubernamentales, y contar con una tecnocracia que tenga una visión profunda de los problemas y las reformas que se requieren, pero México no sería una verdadera república de ciudadanos, es decir, de personas que saben que las carencias y necesidades de sus conciudadanos son, en fin de cuentas, los suyos propios.

Es en este contexto que el PAN ha de encarar un nuevo siglo, abriendo las puertas de la democracia, sin duda, pero enfrentando a un país que vive transiciones simultáneas en lo social y en lo económico, no sólo en lo político, como ya se comentó. Junto con lo anterior, la agenda nacional tiene temas de cambio institucional y de cambio social que apenas empiezan a ser atendidos, por más gobierno, en la legislatura y de cara a la sociedad. Es por ello que, si bien es posible y es necesario trazar las grandes líneas de la agenda nacional de la primera década del milenio en México, y poner sobre la mesa un mapa social y económico que nos muestre el

conjunto de asignaturas pendientes que aqueja a la población mexicana, no es obvio qué tiene que hacer y cómo tiene que hacerlo un Partido Acción Nacional que, además, va resolviendo, paso a paso, un doble objetivo que generalmente se muestra como falso dilema. Veamos.

Aquí no se pretende responder a semejantes preguntas (sobre todo la de cómo dar al país toda la viabilidad que se requiere, desde asegurar el suministro de agua en los próximos lustros hasta lograr una fortaleza recaudatoria que no dependa tanto de nuestra producción de hidrocarburos). Pero sí hay que decir con toda claridad que Acción Nacional asiste a una etapa cualitativamente distinta de su historia frente a la

nación, y lo hace ante un desafío monumental para el que se concibe como el partido humanista, el partido que ve a la democracia como mucho más que un procedimiento y la concibe como forma de vida siempre recreándose, siempre en movimiento.

Aquel falso dilema plantea que a mayor eficacia política como partido, menor fidelidad a los principios, los valores, la misión y la mística del partido que en 1939 se

propuso mover almas, formar ciudadanos y transformar el país. Brevemente, examinemos lo que en realidad son, no un dilema, sino caras de una misma moneda:

- Eficacia política: ganar elecciones, crecer como partido a lo largo y ancho del país; transmitir conceptos de política pública a la ciudadanía, formar a la opinión pública con una visión del país, sus grandes problemas y sus grandes soluciones.
- Valorización de la política: que las ideas y los valores “desborden” al partido y lleguen a cada vez más segmentos del público; como



ya se ha dicho en el PAN, la política debe ser prestigiada desde la palabra y las acciones de los políticos humanistas e impactar en el sistema de partidos y en el ámbito mediático. En una palabra, por diversos medios ha de infundir responsabilidad en el resto del sistema.

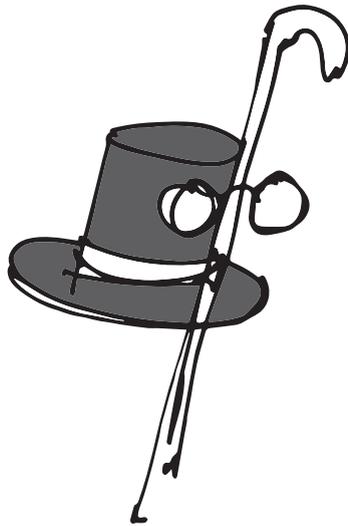
Estos son grandes objetivos que siempre se procuran. Nunca terminan de alcanzarse. El primero es instrumental a la visión de país que se propone el partido. El segundo es sustantivo pero, como el primero, nunca termina por lograrse del todo. ¿Como podría ser así?

Ciertamente, al preguntar, “qué Acción Nacional para el siglo XXI” parecería que la respuesta es obvia: seguir ganando el poder sin perder el partido en medio de una nueva realidad. También parecería que la pregunta es de una dimensión inabarcable en el tiempo y en el espacio mexicanos. El panismo contestaría: “...hagamos buena política en el aquí y en el ahora y dejémonos de indagaciones ociosas”. Después de todo, por fortuna, el PAN ya tiene una nueva proyección de principios de doctrina y un nuevo programa político. Tiene incluso una buena reforma estatutaria. Pero, por ejemplo todavía pueden y deben mejorar los mecanismos para seleccionar candidatos a puestos de elección popular, y no nos referimos, desde luego, a la selección del candidato presidencial. Se trata, como lo ya lo están analizando prácticamente en este momento expertos de Acción Nacional, de evitar conflictos o pugnas innecesarias.

Lo anterior es crucial pero debe irse incluso más lejos en la lectura sobre el PAN del nuevo siglo. Siguiendo al profesor Enrique San Miguel, que ha venido desde España a dar un seminario

a la Fundación Rafael Preciado Hernández con el apoyo de Konrad Adenauer Stiftung y la Red Buenos Aires (“Políticos con Visión de Estado, la experiencia de la Democracia Cristiana en Europa”), hay por lo pronto dos riesgos que el PAN debe evitar o por lo menos hay dos tentaciones por vencer continuamente:

- Primero, superar cualquier forma de elitismo. Nótese que esto no tiene nada que ver con la vieja caricatura que dibuja al PAN entre sotanas y sombreros de copa. Dicha caricatura es, por decir lo menos, de una ignorancia supina. Tampoco se refiere al también viejo prejuicio que refiere al PAN como una especie de



partido de familias. San Miguel, después de todo historiador, se refiere a una patología de la construcción política que ha de tenerse presente y que no deja de desprenderse, al menos en parte, de la propia experiencia democristiana en Europa, con todo lo valiosa que ha sido su contribución al avance político-institucional del viejo Continente. Es más, la lección no quiere decir que no haya cuadros profesionales de la política

humanista. Debe haberlos y cada vez más. Lo que quiere decir es que el panismo, como gran corriente política, debe ser compartida, conocida y ejercida por más mexicanos.

- Segundo, debe superarse en todo momento la tentación de la impaciencia, específicamente la impaciencia de llegar a una meta determinada como partido político antes de tiempo. Ello es importante no sólo porque podría echar por la borda algún valor fundamental del pensamiento humanista, sino porque podría precipitar decisiones tácticas erradas. Y esto no quiere decir que el PAN deba temer a realizar alguna alianza o coalición política, o a

apoyar a algún candidato de origen no panista que tenga buenas ideas, conocimiento profundo y honestidad probada (como ilustra el actual caso de la posible propuesta panista para un candidato a la jefatura de gobierno capitalina, que podría caer en la persona de Demetrio Sodi). Evitar la impaciencia quiere decir mantener la perspectiva de caminar en la historia política y social, con los pies bien plantados en el piso, pensando muy bien en las decisiones que atañen al rumbo de la institución política. Deben siempre fundamentarse los pros y los contras y conocerse, hasta donde sea posible, las implicaciones de un determinado movimiento estratégico desde el gobierno, en las legislaturas y como partido que trabaja en y desde la sociedad.

Ser el centro: humanización y democracia

Si el PAN quiere trascender como un partido que puede darle forma a la política mexicana en un sentido sustantivo, ha de ganar el centro del espectro político y ha de representar un centro político capaz de proyectar el humanismo y el sentido de las reformas que requiere México. Son cosas diferentes. Ser el centro no porque tenga que ser el partido del “justo medio”, ni porque tenga que matizar las posiciones que más claramente le caracterizan en lo esencial. Menos aún porque “la derecha tenga que disfrazarse de moderación centrista” por motivos de pragmatismo o por razones de pudor político.

En primer lugar, en el sentido “downsiano”² de la política electoral, ser el centro implica colocarse en los asuntos-tema de la oferta política, con gran sensibilidad ciudadana pero con autenticidad programática. Si eso se logra, se gana la elección con ideas y valores panistas. Por supuesto que la promoción de los principios y valores de un humanismo contemporáneo se basa sin duda en la eminente dignidad de la persona humana y en la primacía del bien común por encima de la simple sumatoria de

intereses individuales. Este último tiene su propia dimensión legitimadora en la eminente capacidad de decidir que tiene la persona, tanto en su vida privada como en su actuar ciudadano. Pero ello es insuficiente para alcanzar el humanismo en la sociedad contemporánea, como lo fue antes y como lo será en el futuro, por el simple hecho de que la suma o agregación de preferencias individuales –sobre todo los intereses inmediatos y legítimos– no necesariamente constituye el bien común. Todos preferiríamos que no hubiera una reforma que homologara el IVA, sin embargo, esto es necesario por varias razones de eficacia recaudatoria y justicia distributiva.

En cambio, la comunidad que logra integrarse como sociedad en un conjunto de personas que se re- conocen entre sí, que son capaces de reconocerse en la humanidad de los demás (no sólo sus necesidades materiales sino sus sentimientos y motivaciones), consigue que la persona humana mantenga su centralidad tanto en la esfera pública como en la esfera privada. Tal sociedad es humanizadora en tanto la política busca conciliar la libertad y la igualdad sobre la base de los ideales de la equidad social y de la solidaridad. Una sociedad humanista no puede sino postular a la democracia como ideal y como sistema real de vida y de gobierno.

Ciertamente, el PAN debe ser un formador de ciudadanos que participen activamente en el complejo México del siglo XXI. Aunque sea una tarea larga y dura, se debe de tener la estrategia, la inteligencia y el misticismo para que Acción Nacional llegue a todos, empezando por los grandes excluidos de México. Recuerdo que cuando la Fundación Rafael Preciado Hernández celebró el pensamiento de Carlos Castillo Peraza editando un volumen de *Ideas Fuerza* y otro más que recopilaba textos maravillosos del humanista y pensador, *Apuesta por el mañana*, Germán Martínez expresó un concepto que a los ojos del que escribe es fundamental. Palabras más, palabras menos, Germán expresó

² Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper, New York, 1957.

que si el PAN no abrazaba, como partido de ideas y propuestas, al México desigual, al México de la pobreza, Acción Nacional ya no tendría realmente mucho qué ofrecer a la nación mexicana en adelante, digamos, a partir del año 2006. Abrazar el tema de la desigualdad profunda en que viven los mexicanos, que abona la inseguridad, abre resquicios a toda clase de actividades que van más allá del Estado de derecho es, a fin de cuentas y ante todo, una condición deshumanizadora inaceptable. Enfrentar la desigualdad para atajarla paso a paso es, entonces, un elemento fundamental para ser el centro humanista. Como lo ha expresado recientemente Josefina Vázquez Mota en la cede nacional del PAN: la desigualdad termina pasando por todos los demás problemas nacionales, de diversas maneras. No puede sino convertirse en una suerte de capítulo central y a la vez transversal de la agenda de México.

Ser partido: fortaleza institucional e impacto ciudadano

Separemos pues, en pos del centro, los dilemas institucionales de la consolidación y el avance democráticos, de los grandes temas de la agenda nacional como la desigualdad. Los primeros refieren reformas como la de la reelección de legisladores, que devuelven el poder a la ciudadanía y acrisolan la rendición de cuentas. También refieren las condiciones que permitan a las fuerzas políticas llegar a acuerdos fundamentales que le urgen al país y que hemos postergado. El tema se complica dada la simultaneidad de los cambios económicos y sociales (p. ej., en sólo algunos años nuestra población envejecerá en mayor proporción y requeriremos muchos más servicios públicos, pero habrá menos mexicanos económicamente activos, que soporten la carga fiscal y el propio producto nacional). Expresado en forma brevísima, hay que transitar a una economía de mercados dinámicos en la que el crecimiento se acelere para generar los empleos de calidad que se requieren. Pero

al mismo tiempo se requiere profundizar la reforma de las políticas sociales, específicamente la educativa, con el fin de conseguir que los mexicanos exploten el capital humano necesario para que se desarrollen plenamente y sean competitivos.

La gran patología de nuestro tiempo es la deshumanización. Incluir a todos aquellos que están, por principio, excluidos, no sólo porque podrían ser los potenciales apoyos de nuevos líderes plebiscitarios y tiránicos sino porque mientras haya muchos Méxicos no habrá nación cohesiva, identidad común ni posibilidad de verdadera solidaridad. Otra forma de plantear a una nación humanizante, con futuro, es reconocer que las familias del país sufren tendencias desintegradoras y deshumanizante. Este no es un problema de moralismo: las personas se desarrollan plenamente en una atmósfera de afecto, trabajo y dignidad humana. Si las familias que padecen vulnerabilidad y/o deshumanización no salen adelante, la propia energía que une a la sociedad se irá perdiendo. El diagnóstico sobre la familia que prepara el DIF con el trabajo de los expertos en la materia será vital para trazar nuevas rutas críticas para fortalecer a las familias.

Hoy más que nunca, el puente que une al pensamiento y a la acción es, para el PAN, el gran reto a vencer, la pieza de arquitectura política más difícil de diseñar y construir. Precisamente porque se cuenta con una nueva proyección de principios de doctrina y un nuevo programa político es que Acción Nacional debe pertrecharse como institución, reinventarse como organización y proyectarse como el partido del humanismo y la responsabilidad social. Es necesario reconocer, finalmente, que no existen recetas para que se produzca y reproduzca ese partido para el siglo XXI. El reto es enorme. **B**

¿Es posible el humanismo político?

Algunas notas para un modelo de gobierno humanista

Claudio Jones Tamayo

“Nadie puede ser feliz sin participar en la felicidad pública, nadie puede ser libre sin la experiencia de la libertad pública, y nadie, finalmente, puede ser feliz o libre sin implicarse y formar parte del poder político”.

Hannah Arendt

Todo modelo humanista es un ideal que se quiere alcanzar y que probablemente nunca se alcanza. En tanto que modelo e ideal, no podría lograrse del todo. Pero como todo modelo que merezca ese nombre, es susceptible de ser conocido, entendido y considerado para llevarse a la práctica de un ejercicio feliz y saludable. De eso se trata: de fundar un desafío y una aspiración que, como construcción conceptual, mueva a la acción. Resulta difícil o chocante pensar que un modelo humanista de gobierno o de política humanista tenga su mayor aspiración en someterse, sin más, a la sana pero limitada rutina de la mensurabilidad. Por supuesto que todo programa social o política pública deben someterse al análisis costo-beneficio y deben rendir resultados susceptibles de medirse con parámetros claros y replicables. Ciertamente, en todo gobierno democrático que aspire a la efectividad y el cumplimiento de la ley debe haber parámetros realistas y relevantes para medir qué tan lejos se llegó con los instrumentos de política propuestos.

Sin embargo, un modelo no es solo un esquema conceptual que pueda positivamente evaluarse. Es mucho más que eso. Es un teorema sobre una realidad que podría alcanzarse, si y solo si, ocurre algo extraordinario, desde el quehacer político. Un modelo humanista es un gran proyecto de personas organizadas que actúan en pos de otras personas en la esfera pública, mediante la acción de instituciones democráticas; su solo planteamiento exige la reflexión, el estudio y la acción para lograr una versión no solo deseable sino realizable, es decir, atendible para el mejor esfuerzo humano de personas concretas. En ese sentido, no parece ser cosa de todos los días y de cualquier orden político o social. El humanismo –que no lo humano– es al menos, en principio, algo extraordinario.

Al modelo humanista le interesa que el gobierno pueda –modesta pero tangiblemente– humanizar, por supuesto, a la sociedad y a las personas a partir del imperio de la ley y la justicia, en pos de la seguridad, el avance económico y la equidad social. Sin duda, la humanización

precisaría de las libertades negativas y positivas de las que ha hablado el pensador Isaiah Berlin. Pero no menos le interesa a tal modelo de gobierno, humanizar la propia política y el propio gobierno, o al menos contribuir a ello. En ese sentido, la democracia –con todas las limitaciones de una construcción humana– es instrumental al gobierno y a la política, ¿De qué serviría un gobierno pretendidamente humanista que no honrara su nombre en los hechos, en la formación de políticos y funcionarios más humanos (más nobles y generosos) y en el crecimiento del potencial de liderazgo de quienes lo conforman? ¿Cuál sería el dividendo de una administración autonombrada “humanista” que –sin importar su puerto de llegada tras el ejercicio de poder– no produjera o reprodujera instituciones más humanas y no ejerciera una política más cercana a la sociedad, más entendible para los ciudadanos, más respetuosa del tiempo y del esfuerzo que supone participar cívica y políticamente, así como exigir el cumplimiento de la ley?

En primer lugar, un modelo de gobierno humanista plantearía –como una de las grandes dimensiones del gobierno y la política– la generación sustentable y significativa de bienes públicos para la sociedad. Un bien público, para serlo, no puede devenir en la exclusión de nadie respecto a su disfrute o satisfacción –aunque parezca obvio– por lo que la inclusión social debe ser un principio y un objetivo de las políticas o los programas tanto como la igualdad o la eficacia. Pero, de igual forma, los bienes públicos deberán ser material e institucionalmente sustentables si han de servir durable y responsablemente al bien común.

En segundo lugar, un modelo de gobierno humanista se propone el avance de y la constante aspiración hacia la democracia. De tal suerte, la política y las instituciones no pueden humanizarse si no se logran mantener o no se consigue avanzar en algunas de las siguientes condiciones de democratización o profundización democrática:

Expandir la frontera de los derechos humanos, políticos y sociales como una meta que, desde luego, no puede alcanzarse en forma tentativa o definitiva pero que tampoco puede soslayarse o desestimarse.

Entregar información transparente y relevante sobre las políticas de modo que, en su caso, se pueda hacer una rendición de cuentas lo más real posible ante los representantes ciudadanos y/o mediante el voto del electorado (no puede no haber –con ciertos límites– elección consecutiva de legisladores o gobiernos locales, so pena de no devolver por lo menos una parte de poder político, a los ciudadanos, tras un periodo legislativo o gubernamental). Ha de reconocerse que la rendición de cuentas es el mejoramiento de la política como resultado del proceso democrático. Lograrla solo es posible en alguna medida si ha de ser verdadera. Su simulación es su muerte.

Crear espacios para que la ciudadanía participe de la acción pública, ya sea que pueda conocer y haga valer lo que a su derecho convenga ante la política gubernamental y conforme a la Constitución, o ya sea que las ciudadanas y los ciudadanos contribuyan a la generación de bienes públicos, no solo mediante contribuciones fiscales al Estado, sino mediante formas de cooperación social o acción colectiva en forma paralela o convergente respecto a las autoridades públicas y mediante vías institucionales. La acción colectiva es condición de ciudadanía y no es poder de veto a la acción de la autoridad; es provisión de bienes públicos en la forma de acuerdo, comunicación y toma de posiciones en la arena pública.

Respetar la ley no es suficiente. La ley debe procurarse mediante el conocimiento relevante de la Constitución de la república para el mayor número posible de ciudadanas y ciudadanos. Este conocimiento no puede dejarse solo a la banalidad del discurso o de la ocasión política. Tiene que al menos procurarse, en forma incremental tal vez, pero continúa. Cumplir y conocer la ley no es ni puede ser solo un logro o una

meta. Tiene que ser una lucha constante, irrenunciable.

En tercer lugar, un modelo de gobierno humanista plantea el mejor aprovechamiento y valoración del trabajo de los funcionarios y de la acción de los políticos, de suerte que se persevere en dos objetivos simultáneos: por un lado, dar cauce a la iniciativa de sus funcionarios para promover su desempeño y liderazgo dentro de la responsabilidad institucional y en pos de la dignidad de personas valiosas y libres; por otro lado, impulsar hasta donde sea posible la adquisición del llamado capital humano y la productividad de las personas que hacen posible el gobierno, de modo que su desempeño sirva tanto a la institución gubernamental como a la satisfacción del logro personal y colectivo. Si los sujetos mismos del quehacer gubernamental no creen en sí mismos y en sus instituciones, ¿creerán los ciudadanos en el gobierno que, democráticamente, han decidido darse a sí mismos? ¿Qué visión institucional acogerán los funcionarios que no sirva al expediente de la norma en curso y el beneficio personal, a costa de la tarea colectiva y bajo el disfraz del discurso y la simulación? El laberinto de la burocracia kafkiana no es solo una imagen de ficción literaria sino la imagen de la deshumanización del Estado, con todo lo que eso implica para la sociedad organizada y desorganizada.

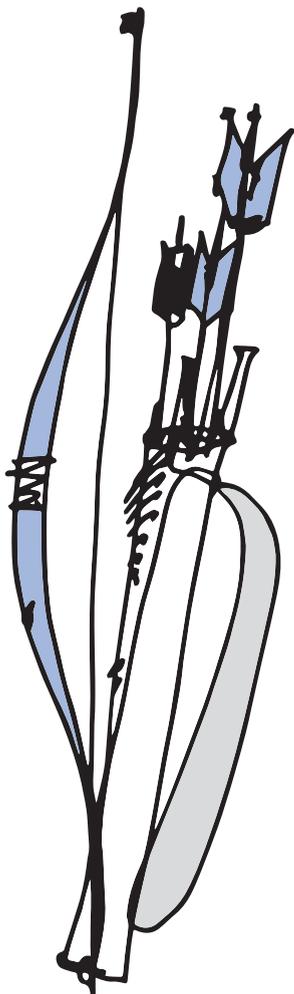
Tres llamadas dimensiones como las que aquí se han comentado —la efectividad y sustentabilidad de la acción pública, la calidad de la democracia, así como la calidad de las instituciones públicas— se proponen tan solo como posibles caminos hacia un gobierno humanista, tangible y efectivo. Bien pueden parecer, por separado o en simultaneidad, como un sistema complicado cuando no un sueño irrealizable. ¿Por qué pensar ambiciosamente en los resultados y la sustentabilidad de la acción pública y además —por sí fuera poco— plantear la relevancia de la causa eficiente de la política pública, entendida ésta como una empresa colectiva, sometida a los límites del desarrollo institucional

pero empleada sobre la base del crecimiento y el valor personales? Acaso porque en la consideración de un modelo gubernamental no cabe, desde luego, el utopismo, pero tampoco deben escatimarse las posibles avenidas del desarrollo humano e institucional, tanto por el lado de la demanda de los bienes públicos en la arena pública como por el lado de la oferta, siempre insuficiente, de los mismos. Acaso porque, de la misma importancia que la eficiencia de la administración, es el posible reencuentro entre la ciudadanía y el Estado, cada vez más, en función de las instituciones democráticas y de los servicios públicos.

¿Se considerará un modelo de gobierno aquel que persigue no solo la libertad y la prosperidad sino la humanización entendida como el efecto de aquellos factores que promueven el desarrollo de las personas, más allá de la exclusión, la violencia y la opresión? Sin duda, pero de poco servirá procurar el bien común sino se humaniza, en algún grado apreciable, el propio gobierno, así como la relación entre el estado y la sociedad o entre el gobierno y la ciudadanía. Puede avanzarse en estos temas, *pari passu*, si se limita el atropello de los derechos de las personas, si se suplantán la arbitrariedad y la corrupción por la verdadera comunicación social y la aplicación de la ley, si se aligera la carga del burocratismo desquiciante y se promueve la convivencia saludable entre autoridades y gobernados en favor del valor cívico y la responsabilidad social. Democracia y república se corresponden en el espacio de la política de México. Se procuran como terreno fértil, la una de la otra. ¿Tendrá sentido la democracia donde no se procura la felicidad de los demás (como territorio de la propia felicidad)? ¿Tendrá sentido el bien común donde no se procura la voz y la acción libres de las personas? 

Iniciativas

Manuel Gómez Morin



En los últimos días, la Cámara de Diputados ha recibido diversas iniciativas del Ejecutivo que forman un conjunto de medidas radicalmente opuestas al régimen normal de nuestras instituciones constitucionales.

Se apunta, sin poner énfasis en los datos que pudieran ser más alarmantes para la opinión pública, que la justificación de esas medidas está en la presentación de un estado de emergencia creado por la tensa situación internacional y, con más suavidad todavía, las exposiciones de motivos y las informaciones oficiales y oficiosas sobre esas iniciativas, sin atreverse a desconocer la obvia anormalidad de las disposiciones que ellas contienen, procura diluir esa anormalidad en explicaciones vagas, en la invocación del carácter extraordinario que tiene la emergencia y en el supuesto de que, en todo caso, se trata solamente de una interrupción de las normas constitucionales.

Pero lo cierto es que, en su texto mismo, las iniciativas sometidas al Congreso implican una ruptura del orden constitucional. Tanto, que una de esas iniciativas consiste abiertamente en proponer que se lleve al artículo 131 de la Constitución una adicción que destruye o anula, prácticamente, el texto constitucional vigente. Y aún las propias Comisiones de la Cámara de Diputados encargadas de dictaminar sobre esa iniciativa, reconocen expresamente esa contradicción con el texto de la Carta Magna y han propuesto —yendo mucho más allá que el Ejecutivo—, que se modifique el artículo 49 de la Constitución, el que establece que no podrá depositarse el poder en una sola persona, para hacer posible, explícitamente, ya como parte del sistema constitucional básico, esa violación manifiesta de uno de los principios que es substancial en nuestro régimen jurídico.

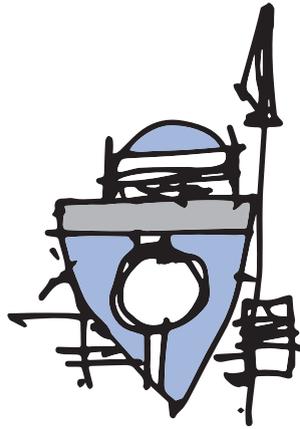
El texto original fue firmado por Manuel Castillo, seudónimo que en ocasiones utilizaba Manuel Gómez Morin para firmar sus escritos. Texto publicado en la revista *La Nación*, en la sección "Comentarios", número 480, México, Distrito Federal el 25 de diciembre de 1950.

Emergencia

Nadie ignora —y las propagandas internacionales se encargan de evitarlo fomentando psicosis colectivas—, que la situación internacional ha alcanzado una tensión que hace posibles inminentes los peores augurios en contra de la paz. Y muchos antes de ahora, hace medio año y, prácticamente, aun desde el momento mismo en que cesaron las operaciones militares de la pasada guerra, nadie ha ignorado que esa cesación de violencia, no acompañada ni seguida de las condiciones indispensables para restaurar la paz y organizar con justicia y libertad el mundo, significaba solamente una situación precaria, transitoria, de franca gravitación hacia nuevos y tal vez más hondos y crueles conflictos internacionales.

Para nadie, en consecuencia, puede ser una sorpresa la situación internacional de ahora y para nadie, tampoco, puede ser dato nuevo el de la necesidad de que se adopten medidas que con ágil firmeza permitan hacer frente a las amenazas que esa situación encierra para México.

Lo extraordinario, lo injustificado, es que por una parte, sea hasta ahora cuando el Gobierno piensa en la necesidad de una preparación especial para enfrentarse a los peligros, desde hace tanto tiempo amenazantes de un conflicto internacional, y que, ya ante la inminencia



de esos peligros, todavía en lugar de pensar en las medidas concretas de preparación, opte por el camino de las autorizaciones generales y, peor aún, que la mayoría oficial en la Cámara pretende aprovechar la dolorosa y lamentable situación mundial y la impreparación injustificada de México, para erigir un sistema permanente, un régimen de concentración de facultades en un solo hombre destruyendo así, hasta los cimientos, la posibilidad misma de un régimen constitucional, de un Estado de derecho.

Peor aún es esa conducta y más peligrosa, y más reveladora del propósito ulteriores cuando se piensa que en la Constitución misma hay dos remedios para atender emergencias como esta, aun en casos como la actual, en que la emergencia sobreviene encontrándonos culpablemente impreparados.

Decir que la situación reclama la posibilidad de adoptar

medidas excepcionales y de hacerlo con oportuna rapidez no da justificación a las iniciativas que comentamos. El Congreso no se ha distinguido por una posición de enfrentamiento y ni siquiera de aparente independencia del Ejecutivo, pues la oposición que en él han presentado los diputados de la minoría, salvo contadísimas excepciones, no ha podido ser secundada, a pesar de sus convicciones personales, por ninguno de los miembros de la mayoría del PRI encadenados a la consigna. Ciertamente que el Congreso, en estas condiciones, ni impediría ni retardaría la adopción de las medidas que fueran propuestas como indispensables para el bien de la Nación. Y ciertamente el propio Congreso aceptaría seguir en un periodo extraordinario de sesiones para conocer de todas las iniciativas que se encuentren en el caso dicho y no hay el riesgo de que el Ejecutivo, respetándose por lo menos la forma constitucional que tiene un valor por sí misma, llegara a encontrarse desarmada ante la emergencia e incapacitado para hacer frente a la grave responsabilidad del Gobierno.

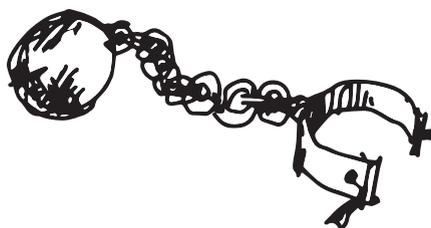
Sin alteración alguna, pues, el régimen formal de la Constitución puede lograrse cuando se dice querer lograr por medio de estas iniciativas. Y si todavía eso no fuera bastante, quedaría el camino excepcional de las facultades extraordinarias duro y peligroso para el pueblo,

pero siempre y por definición pasajero, transitorio, limitado en propósitos, en alcance y en tiempo.

Derrumbamiento

¿Pueden haber escapado estas consideraciones a quienes promulgaron las iniciativas que comentamos o a quienes, haciendo la mayoría oficial en la Cámara, han dado o darán su voto favorable a dichas iniciativas? No es posible creerlo. Hay que pensar, por tanto, en realidad se trata de organizar el derrumbe del régimen constitucional demoliendo uno de sus cimientos, que les a separación de Poderes.

El régimen se ha obcecado en impedir el cumplimiento de otros dos de los principios esenciales del sistema constitucional: el principio del sufragio y el de la autenticidad de la representación. Sin justificación alguna y con el anhelo y las posibilidades más claras del pueblo, en contra de su posición y de sus compromisos internacionales declarados, el régimen se ha negado a hacer la reforma electoral fácil y a su alcance que garantizando las representaciones y el sufragio crearían una vida nueva para la Nación. Se conservaba, por lo menos, aun cuando falseado por el bastardeo de la representación y del sufragio, el principio formal de la representación de Poderes. Ahora, cuando más evidente es la necesidad de unir a la Nación de



contar con el apoyo del pueblo, de respetar su derecho, en vez de dar un paso en ese sentido, se lleva más lejos, hasta no dejar siquiera una sombra formal de ellos, el socavamiento de los principios constitucionales básicos.

Y es bastante tener que sufrir las restricciones, las privaciones, la angustia y quizá otros muchos y más graves sacrificios positivos que serán demandados del pueblo, invocándose los riesgos que nos amenazan. No es debido a que se agraven esos males con otros tal vez mayor, que es el de cortar las raíces mismas de la posibilidad de que México alcance una convivencia libre, justa, suficiente. Tal vez mayor porque lleva en sí misma, esta negociación del régimen democrático, el principio mortal de la contradicción, ya que se hace precisamente en nombre y diciendo que para gestionar la salvación del propio principio democrático.

Todavía es tiempo. No es cierto que sean necesarias las reformas constitucionales, ni que lo sean las leyes vagas e incoherentes de autorizaciones generales. El Gobierno, que tiene la dura e inescapable responsabilidad de hacer frente a la emergencia, tiene dentro de la Constitución todos los medios para cumplir su deber.

Más aún: cuando se acercan momentos de prueba para el pueblo, el Gobierno tiene la necesidad y el deber imperioso de librarse de una cadena facciosa, de asumir con limpieza una verdadera representación nacional, de eliminar cuanto antes los obstáculos que han impedido el funcionamiento de las instituciones democráticas escritas en la Constitución, y de establecer los cauces para dar a la Nación los caminos y las garantías que son adecuados a una convivencia ordenada, libre y justa.

Todavía es tiempo. Nada sufrirá con ello la economía del País. Pero si sufriera, bien poca cosa representaría su trastorno pasajero frente al mal definitivo que puede causar la obcecación de cerrar definitivamente las vías del progreso político de México y de quebrantar a fondo las posibilidades mismas de un Estado de derecho. Es tiempo todavía y es responsabilidad gravísima del grupo en el Poder reconocerlo así. **B**

Te damos más de lo que nos pides; pide más para dártelo

Redacción La Nación

Fue la sesión de hoy la más importante de las que ha tenido el Congreso en este período; tal vez sin exageración podemos afirmar que ha sido de las más trascendentales que en la vida institucional de México se ha efectuado en el frío y el viejo salón de sesiones de la Cámara de Diputados.

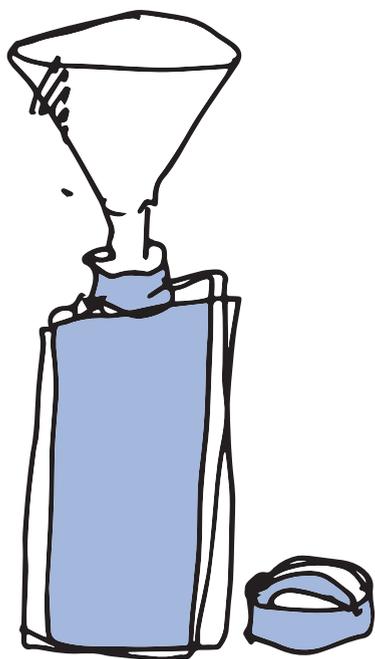
Las comisiones presentaron a discusión el dictamen de reformas al Artículo 131 Constitucional el que, según lo dijeron los diputados de Acción Nacional en brillante debate cuya crónica damos completa en esta sesión, puede reducirse a esta afirmación: “Te damos más de lo que nos pides en tu iniciativa; y pide más para dártelo.”

La reforma

El Ejecutivo —claro que el Ejecutivo— envió a la Cámara un proyecto para adicionar el Artículo 131 Constitucional.

La exposición. De la exposición de motivos se desprende claramente el rubor que a los autores de la iniciativa les provocaba la proposición; juran en ella que no se trata de mutilar funciones específicas del Congreso ni mucho menos —qué barbaridad— de pretender suprimir el Poder Legislativo; que lo que se pretende es obtener mediante una cooperación de los poderes agilidad y rapidez en el trámite de los menesteres que la iniciativa enumera; que aun cuando efectivamente se conceden al Ejecutivo facultades legislativas, eso no quiere decir —qué barbaridad— que los diputados y senadores salgan sobrando en la vida institucional de la Nación.

Los apuros. A la Comisión dictaminadora se le atravesó el paquete; en realidad y dejando a un lado los aspectos técnicos y los remilgos discretos de la exposición de motivos, traducida en buen



romance se reduce a pedir que el Congreso claudique de funciones específicas en favor del Ejecutivo, de juntar en una sola persona las facultades de ambos poderes; como el Congreso no está facultado por la Constitución vigente para esta claudicación, la Comisión muy digna, muy independientemente, muy libre, discurre –viva la independencia– que para acceder a los deseos de la iniciativa era necesario modificar además el artículo 49 para autorizar al Congreso a que renuncie a sus funciones específicas. Y así lo hicieron.

Después de dar primera lectura a los dictámenes sobre la avalancha de leyes que las secretarías del Estado acostumbraban enviar a la Cámara, en la última semana del periodo se llegó a la lectura del dictamen que nos ocupa; había expectativa ante la discusión que los diputados de Acción Nacional provocarían en defensa de la dignidad del Congreso y de la vida institucional de la Nación mexicana,

Contra la abdicación

Desde el momento de la lectura pudo notarse que aquel dictamen originaría seria discusión, pues se encontraba firmado por la 2ª Comisión de Puntos Constitucionales y de la Comisión de Aranceles y Comercio Exterior. En la última figura como miembro el diputado del PAN Gonzalo Chapela; pero su nombre no figuraba

entre los de los firmantes, sino que, por el contrario, hubo de darse lectura a un voto particular suyo, en el cual daba las razones de su parecer contrario al dictamen, mismas que le obligaban a no firmarlo.

En el voto particular el diputado Chapela principiaba por hacer notar la anomalía que significaba el hecho de que las comisiones dictaminadoras no se hubieran conformado con rendir su dictamen sobre el punto que se les había propuesto –las reformas al artículo 131–, sino que, de paso y obviando todos los trámites parlamentarios, no habían tenido inconveniente en presentar una nueva iniciativa –la de reformas al artículo 49 constitucional– a guisa de dictamen.

Daba enseguida las razones de fondo que giraban en torno a la idea de que la reforma que el dictamen proponía, venía a constituir en realidad una abdicación, por parte del Congreso de la Unión, de sus funciones específicas.

Pero las ideas allí expresadas pronto se vieron reforzadas por el propio diputado Chapela en la tribuna, cuando el dictamen fue puesto a discusión. Fue el primero en hacer uso de la palabra. Y, ya en la tribuna, hubo de permanecer buen rato callado, esperando que se hiciera el silencio. (Es interesante advertir que siempre que habla un diputado Acción Nacional, es escuchado con un silencio reverente, índice del respeto

que inspira quien llega a la tribuna para decir la verdad y no para cumplir con una consigna).

“Por carambola”

El diputado Chapela inició su intervención pidiendo a la asamblea una atención especial para el asunto que se estaba tratando, ya que la merecía por su importancia, que traía aparejada una grave responsabilidad para todos los demás miembros de la Cámara: “Muy posiblemente estemos” –dijo– “frente al caso más importante que haya sido sometido al estudio de esta Cámara”.

Y continuó aclarando: “No se trata de ningún enjuiciamiento personal, no es momento de posturas de partido; se trata de un asunto en que se versa la existencia misma de nuestra estructura democrática”.

Recordó las reformas hechas a la Constitución en 1938, en su artículo 49, “cuando era tan grande la fuerza personal de un hombre”, Cárdenas, en el sentido de impedir que se continuase la práctica viciosa de que el Congreso concediese facultades extraordinarias al Ejecutivo. La exposición de motivos hablaba de la necesidad de no “menoscabar las actividades de Legislativo, contrariando el sistema de gobierno representativo y popular”. Y estimaba que la concesión de facultades extraordinarias entrañaba un “peligro de dictadura personal”.

Y anotó el orador: “Lo que se nos pide esta vez no es si quiera lo que entonces se consideraba –por la iniciativa leída– como un gran peligro. Lo que ahora se nos pide es mucho más”.

“Llama la atención en primer lugar el celo de las comisiones para dar al Ejecutivo todavía más de lo que está pidiendo”, ya que se trata de que “una nueva iniciativa, la de reformar al art. 49, se apruebe por carambola”. Y señaló cómo la actitud de las comisiones equivalía a que, al darse cuenta de que la iniciativa del Ejecutivo no cabe dentro de nuestro régimen constitucional, se aplicarían –como lo hicieron– a destruir el régimen constitucional.

“Pero lo más importante es el vicio en que se reincide de aligerar la carga del Poder Legislativo, para acumularla en el Ejecutivo. El dictamen no obliga al Congreso o abdicar de sus facultades, simplemente lo autoriza para que, cuando a él se lo pida el Ejecutivo, abdique”.

¿Anormalidad permanente?

“La historia de México es la historia de un pueblo en lucha para darse un régimen de instituciones. Hemos tenido bajo el régimen constitucional situaciones normales y anormales, y todas han podido ser resueltas dentro del régimen constitucional, inclusive la del Estado de guerra. ¿Qué necesidad tenemos de acumular dos poderes en uno solo? ¿Qué, un principio

constitucional va a partir de la base de que México va a vivir siempre en la anormalidad?”

“Por la falta de técnica en el dictamen, por lo absurdo que es renegar de nuestras luchas por la democracia, por lo inútil que es la modificación teniendo como tenemos caminos normales para hacer frente a la situación, pido que se rechace el dictamen”.

A como haya lugar

Al macizo discurso del diputado Chapela contestó el diputado Pérez Gazga haciendo ver –¡vaya descubrimiento!– que los Constituyentes de Querétaro no habían incluido el párrafo del artículo 49, agregado por la reforma de 38 que eliminó las facultades ordinarias para el Ejecutivo.

Defendió la actitud de las comisiones diciendo que le parecía muy natural que cuando, al estar estudiando una reforma que les parecía indispensable, se encontraran con que quedaría en contradicción con otros preceptos constitucionales, propusieran la reforma de estos últimos preceptos.

Explicó la forma en que operan las facultades extraordinarias y pidió la aprobación del dictamen.

Las tres columnas

También para impugnarlo pasó en seguida a la tribuna el diputado del PAN, Jaime Robles, quien, con su vigoroso y sólido estilo, presentó una argumentación

incontestable. Principió su discurso haciendo notar que la vida institucional descansa sobre tres columnas fundamentales: efectividad del sufragio, representación auténtica y separación de poderes. Y en tales condiciones, cuando una iniciativa tiende a reunir dos de ellos en uno solo, “nos encontramos ante un cambio de fisonomía política de nuestro pueblo”.

“Sabemos perfectamente que en México no hemos vivido un régimen de separación definitiva entre los tres poderes: el que hace la ley, el que hace cumplir y el que la aplica. Más bien hemos vivido ante una realidad hiriente en que una persona ha tenido todas las facultades; pero esto como algo transitorio, como una situación por salir de la cual pugna el pueblo de México. Y cuando de la propia Constitución nace la tendencia a acabar con la división de poderes, debe cubrirse de luto la conciencia nacional”.

“No tenemos por qué arrancar al Poder Legislativo una función fundamental e irrenunciable como es su intervención en la vida económica del país”.

“Sin decirlo expresamente, el Ejecutivo en la iniciativa deja ver que necesita facultades extraordinarias para hacer frente a una situación de emergencia. Y las comisiones no sólo consideraron necesario concedérselas, sino que se lanzaron a reformar la Constitución. Y es tanto más grave esto, cuando

que el pueblo no haya consultado. El pueblo que quiere vivir en una democracia que se integra y funciona sobre los tres pilares fundamentales apuntados.

“Si se considera que el periodo de sesiones del Congreso es muy corto, para que pueda seguir de cerca la vida económica tan cambiante, una de las soluciones podría ser declararse reunidos permanentemente. Si se afirma que no hay para que el Congreso conserve esta facultad nimia de fijar tarifas y restricciones, cabe perfectamente la posibilidad de hacer una ley que enmarque la actividad del Ejecutivo”.

“Pero estamos hablando de un estado de emergencia y ni siquiera sabemos oficialmente, como Congreso que existe esa emergencia. ¿Por qué no se ha llamado al Secretario de Hacienda y al Secretario de Economía, para que den a conocer la realidad de la situación existente? Entonces sí podría la Cámara obrar de acuerdo con la realidad.

“Ninguno de los caminos ordinarios hemos agotado. Hemos recurrido a cercenar algo que está en el patrimonio del pueblo. Es la fisonomía política del pueblo de México la que se encuentra en juego”.

Canasta uruguaya

Fue a la tribuna enseguida el diputado Rocha, a tratar de defender el dictamen y se dedicó a jugar canasta uruguaya con un fajo de papeles. Principió

diciendo que no se trataba de sorprender al pueblo –como había firmado Robles– con una reforma inmediata, ya que una vez aprobada la iniciativa por la Cámara de Diputados, tendría que pasar al Senado y de allí a las legislaturas de los Estados, con lo cual el pueblo podría enterarse perfectamente de lo que estaba pasando. Pronto tendría respuesta su curiosa forma de lavarse las manos.

Sostuvo –lo que nadie había objetado– que la Constitución no era un tabú, cosa que se prueba precisamente porque ella misma se encarga de fijar el medio de reformarla.

Le pareció que “la alarma de Robles, ante la reunión de dos poderes en uno solo, es un viejo temor alegado en muchos parlamentos”. Y citó a Madison y a muchos más para tratar de demostrar que sólo se estaba en peligro de caer en la tiranía, cuando todas, absolutamente todas las facultades de uno de los poderes se sumaban a otro. Lo que no demostró fue que el irlas entregando una por una, fuera muy democrático. Y ese era el punto de discusión.

Cito al tratadista Tena Ramírez para apoyarse en sus palabras afirmando que en nuestro sistema constitucional no había dislocamiento sino colaboración de poderes, lo cual tampoco se discutía. Y en el mismo camino citó casos en que los poderes tienen funciones de otro distinto.

Y volvió a apoyarse en Tena

Ramírez para sostener que en realidad la reforma de 38 que suprimió la práctica de las facultades extraordinarias había sido llevada al extremo, cuando se debería haber tratado de reglamentar esa misma práctica. Y seguía barajando.

Mejor carne refrigerada

Y tocó su turno al diputado Juan José Hinojosa, también del PAN, y también impugnador del dictamen. Principió narrado cómo un ciudadano en la calle le había entregado un proyecto de Ley, proponiendo que, en vista de la claudicación, cada día más monstruosa, del Congreso, se suprima éste y sólo se le deje para fines decorativos en las giras, informes y tomas de posesión. El proyecto debería tener dos artículos transitorios, el primero de los cuales expresaría que el edificio de la Cámara –puesto que, como ya no se legisla, nos servirá para eso– se dedicaría a refrigeradora de carne almacenada, y el segundo, para comisionar al vate y diputado e Ing. Gustavo Durán González para que escribiera la elegía de la Cámara en su defunción, ya que no a otra cosa equivale el proyecto en cuestión.

El necesario picaporte

Hizo notar que en la conciencia de todos estaba que “la Cámara situada entre la cooperación y la hostilidad para el Ejecutivo, ciertamente no había pecado por hostilidad” sino que en

todo caso su pecado es de amor, para pasar de allí a la afirmación de que no pretendían los impugnadores del dictamen que se estableciesen barreras infranqueables entre las facultades del Legislativo y del Ejecutivo, sino a que se verificará la entrega indebida de facultades que deben quedar en manos del Legislativo, al Ejecutivo.

“Hay otros caminos, sin necesidad de consagrar en la Constitución la claudicación del Congreso. Decía el diputado Pérez Gazga que las comisiones tropezaron, al dictaminar sobre el proyecto de reformas al artículo 131, con el escollo del artículo 49. Y claro que tenían que tropezar porque eso es precisamente, un tropiezo que pone la Constitución para salvaguardar los derechos de la Cámara. Así como en mi casa tengo un picaporte para que sea precisamente un tropiezo para el que quiera entrar sin mi permiso, un picaporte que yo pueda quitar y poner, así el artículo 49 es un picaporte que la Cámara debe controlar”.

“Una cosa es...”

Y respecto a la tesis sostenida por el diputado Rocha de que no se sorprenderá al pueblo de México, porque de los diputados pasará el proyecto a los senadores y de allí a las legislaturas de los Estados, hizo ver que eso es en realidad lo que en Estados Unidos se llama “pasar la cubeta”. No se trata de lo que puedan hacer

los que vengan más tarde a conocer el asunto, si no de lo que debe hacer en su turno la Cámara de Diputados.

Para demostrar la falsedad del argumento que se basa en que el Congreso no debe conservar las facultades en cuestión porque su ejercicio requiere muchas veces trabajar con gran rapidez, recordó el caso de la guerra pasada en que se llegó a atacar a las democracias porque tenían que llenar muchos expedientes antes de poder actuar. Si las democracias tenían que pedir autorización a sus Congresos para movilizar a los hombres de tal o cual clase, los dictadores en los regímenes fascistas lo hacían por un solo acto de voluntad propia. Ese era el ataque. Y, no obstante, las triunfadoras fueron las democracias y no las dictaduras. Porque el mejor apoyo es el apoyo del pueblo.

“No estamos”, concluyó, “contra la cooperación de poderes. Los tres poderes no son huertos tapiados. Pero una cosa la cooperación y otra la claudicación indigna”.

Final

Para defender el dictamen todavía pasó a la tribuna el diputado Saracho, quien trató de principiar haciendo ironías, al afirmar que probablemente por la semana de temblores habida, los diputados de Acción Nacional lo estaban viendo todo negro. Se le olvidó que precisamente la iniciativa en discusión se ori-

ginaba en “ver todo negro”, ¿será también por efecto de los temblores en opinión del señor Saracho? Luego se dedicó a hacer la crítica de la Constitución de los Estados Unidos.

Y el dictamen fue aprobado en lo general y en lo particular, por 86 votos contra 4.

La misma sesión había aprobado, con dispensa de trámites, la Declaratoria de reformas a la Constitución en sus artículos relativos al poder judicial y la reforma constitucional al artículo 52, para aumentar de 150 a 170, mil el número de habitantes por los cuales habrá un diputado. Que no crezca la Cámara que no crezca, es el espíritu de la reforma.

Igualmente se aprobó la iniciativa para crear los institutos de Cancerología, Oftalmología, Gastroenterología y Urología.

Se recibió otra buena remesa de leyes y se dio primera lectura –a discusión en la siguiente sesión– a los proyectos recibidos el martes.

Restricciones económicas

Entre las leyes recibidas hay una que, por su importancia, conmovió a toda la opinión desde el momento en que se supo iba a ser enviada a la Cámara: la del Ejecutivo, “referente a regularizar las actividades industriales o comerciales que representen renglones considerables en la actividad económica mexicana”.

Respecto a dicha iniciativa, Acción Nacional hizo las siguientes declaraciones:

“La iniciativa de ley que autoriza el Ejecutivo para implantar medidas de restricción en el funcionamiento de la economía del país, significa la adopción de un régimen que rompe la órbita normal de nuestras instituciones y sólo puede justificarse frente a una situación gravemente amenazadora para México.

“Es evidente que corresponde al Gobierno la pesada responsabilidad de estimar la inminencia y la magnitud de las amenazas que la situación actual encierra para la Nación y, en consecuencia, juzgar sobre la necesidad de disposiciones que permitan a México hacer frente con ágil firmeza, a esas amenazas. Pero es obvio también que la autorización pedida por el Gobierno debe ser limitada. Limitada en cuanto a sus propósitos que sólo pueden ser los de hacer frente a una emergencia internacional grave; limitada en cuanto a su alcance, que ha de ser el estrictamente necesario para ese propósito y limitada en cuanto al tiempo, ya que no se trata de anular al Congreso y romper el orden constitucional, sino debe estar en posibilidad de adoptar aquellas medidas que, aun siendo de la competencia del

Congreso, resulten urgentemente indispensables cuando el propio Congreso no esté en sesiones o no pueda ser reunido.

“Como en 1942, cuando nuestro país fue arrastrado al conflicto internacional, la opinión pública demanda hoy que se haga uso concreto de las autorizaciones excepcionales, con prudencia y rectitud, poniéndose el mayor empeño en evitar que a los graves daños ineludibles de una situación de emergencia, se sumen en contra del pueblo de México, los daños intolerables del abuso o de la especulación. Demanda, además, que los organismos constituidos para gestionar o vigilar la aplicación de las medidas de emergencia, sean integros en persona de honorabilidad, aptitud e independencia reconocidas, a fin de garantizar que su labor estará siempre exclusivamente orientada al servicio del bien común, y no al de intereses y pasiones particulares.

“Nuevamente confronta la Nación una situación difícil que exigirá de todo el pueblo esfuerzos y sacrificios extraordinarios; se hace patente así la inevitable solidaridad que existe entre los mexicanos, y el común destino que nos liga. De nuevo se manifiesta, por tanto, la necesidad urgente de que

nuestra organización interna responda a esa solidaridad y a ese destino para lograr la unidad nacional y el empeño común indispensable a la vida y a la salvación de México.

“Nada más contrario a esta unidad y a ese empeño, que la subsistencia de un régimen que falsifica y degrada las instituciones rectoras de nuestra vida colectiva, burlando o corrompiendo las que son básicas y esenciales: la representación, el sufragio, la división de Poderes.

“Los valores de cultura, justicia y libertad que están en juego y que son los únicos que pueden justificar los esfuerzos, las privaciones y los sacrificios que del pueblo de México demandará una situación de emergencia, reclaman en primerísimo lugar, un empeño que es responsabilidad inmediata y directa del Gobierno, para dar vigencia auténtica, aquí y ahora, a esos valores; para ordenar y limpiar nuestra vida pública interna y hacer que corresponda genuinamente a los anhelos y principios que en lo internacional proclamamos, y para poner fin al sistema político actual en el que la violencia y el fraude reemplazan la participación ordenada, responsable y libre de la ciudadanía en la decisión de los asuntos colectivos”. **B**

El futuro comienza hoy

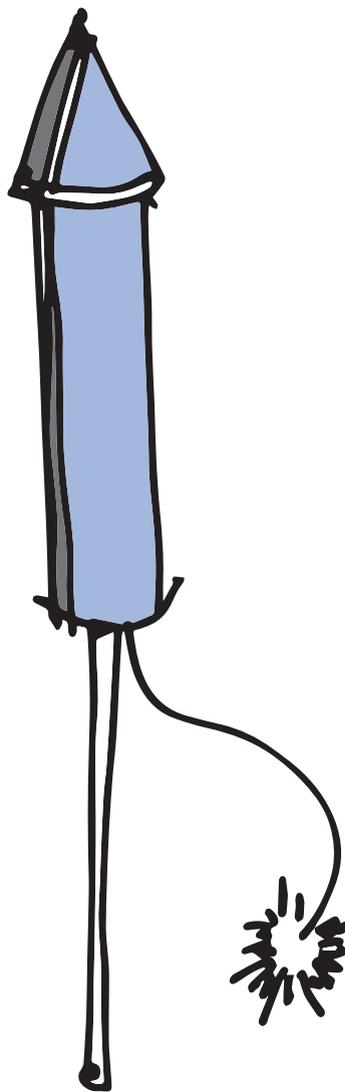
Luis Diego Nolasco Mercado

Introducción

Dicen los expertos en festejos, y festividades, organizadores de espectáculos conmemorativos y demás, que al realizar este tipo de “solemnidades”, nos podemos enclaustrar en dos directrices completamente alejadas la una de la otra. Por un lado está la oportunidad de regenerar el presente, festejando el pasado, estudiando el futuro y planeando para ser mejor cada día tomando en cuenta las bases del festejo propio, y haciendo de éste el único y el más firme motivo para romper con las cargas del pasado y apostar por lo que viene con firmeza y autenticidad.

Y por otro lado, lo que no debemos de hacer, que tal vez estamos haciendo los jóvenes latinoamericanos, estamos festejando sin sentido, gastando nuestras fuerzas y nuestra energía en situaciones que no construyen, que no conectan y que ni por más remotas que sean las justificaciones sirven para la sociedad, no abonan a una mejor educación regional, que no nos mantengan a la vanguardia de otros países europeos.

Tal vez un nacionalismo exacerbado no sea el más lejano



descrito para esta “actitud” de los pueblos latinoamericanos, tal vez, solo tal vez, y desde un punto de vista muy certero, estamos cambiando las lecturas y las creaciones, por las horas de sueño, por mecanismos que nos insertan en espacios mejor conocidos como “zonas de confort” y los sueños mismos solo se quedan en eso, soñamos mucho, los latinoamericanos, los jóvenes de aquí soñamos mucho, pero no construimos para que estos sueños se materialicen.

Vivimos en un pasado incierto, en un presente muy complicado, que por la misma complejidad que presente muchas veces renunciamos a ir más allá.

En esta tesitura nos encontramos muchos de los jóvenes, y sí, digo “que nos encontramos” porque hemos sido en muchos casos nosotros somos los que no participamos, no aportamos y sobre todo no aprovechamos nuestras oportunidades.

Desarrollo

Si bien es cierto, la principal problemática que existe el día de hoy en nuestra sociedad es la falta de participación juvenil, me

enfocaré a hablar de México y no de América Latina, porque creo que son problemas mucho muy parecidos, y que el análisis de la situación en particular en específico me permitió conocer que estamos inmersos en un “efecto domino” y que tal y cómo lo dice el capítulo I del libro ¡Basta de Historias! Hay que mirar para adelante, no podemos estar atados a algo que ya fue, nosotros cómo jóvenes, involucrados en política debemos de ser muy claros y de generar los mecanismos idóneos para que se pueden llevar a cabo las grandes transformaciones en materia de educación, debemos de participar y aportar, no llorar por el México que fue, ese México inmerso en corrupción, el México del “no se puede”, del “no es así”, de “el que tranza no avanza”, una vez más lo digo, ¡basta de historias, debemos de empezar juntos y de manera muy concreta a escribir una nueva historia.

Tal vez y es muy cierto lo que dijo el propio Bill Gates cuando le hicieron una entrevista televisiva, en donde, con tintes de amistad hacia el pueblo de América Latina, decía que Latinoamérica estaba saliendo adelante, pero fuera de cámaras dijo que a Latinoamérica le faltaba un poco de humildad para salir adelante, y es cierto, mu-

chas veces adoptamos una postura muy ególatra, lejos de cualquier humildad, bien lo decía don Carlos Abascal, “No debes de inflarte, no debes de llenarte de todos esos egos porque si no, vas a explotar y ensuciaras todo tu alrededor.” Tal vez eso nos pasá, tal vez solamente.

Dicen que México, es el país de las ilusiones no pensamos hacia futuro, no planificamos a diferencia de otros países, como los jóvenes no nos involucramos, los que toman las decisiones son personas que están llenas de acartonamientos, de formas monótonas que no dejan que las cosas avancen, pensamos en realizar las cosas pero no las realizamos porque no actuamos, criticamos y hablamos, pero no trabajamos.

Oppenheimer es muy claro y creo que es aquí donde el tema desde que abordé este ensayo es muy claro: la única clave de todo éxito es la educación, solo con esta arma, los países europeos han logrado salir a adelante, han salido de diferentes “Situaciones desastrosas”, que en México por ejemplo ni siquiera hemos pasado.

Los jóvenes no solo no participamos en la vida política y social del país, sino que no estamos estudiando, no le estamos

entrando al verdadero juego del estudio, donde el México actual, aun con una de las mejores universidades del mundo (UNAM), no se pone en comparativa con universidades y resultados académicos con Europa. Desde el que nosotros tengamos más vacaciones que otros países, hasta la diferencia que en otros países tienen más clases que vacaciones.

Tal vez es cierto y estamos dando mucha importancia a nuestros héroes del pasado, y no estamos creando los líderes del futuro.

En China, los niños estudian 12 horas por día, pero además de estudiar más días por año, millones de niños chinos están estudiando 12, 13 y hasta 14 horas por día. Y no es porque les este yendo mal en la escuela, sino todo lo contrario. Muchos de ellos iban a la escuela de tutoría privada de noche porque querían mejorar sus calificaciones y poder aspirar a entrar a una mejor escuela secundaria o universidad, en México por ejemplo muchos jóvenes ni siquiera participan en la toma de decisiones dentro de sus escuelas, no les interesa seguir estudiando o simplemente no están enterados de los programas o actividades que la propia universidad ofrece.

La mala calidad de la educación produce la desigualdad

social porque condena a la marginación y una buena parte de la marginación

Es impresionante saber que Finlandia invirtió más en educación, que casi todo de los otros países en la creación de un sistema educativo gratuito y en la investigación y desarrollo de nuevos productos. Este es un país donde los sueldos son casi iguales tanto para ingenieros como para abogados, no hay ninguna discriminación de profesiones. Los maestros son bien pagados, los jóvenes están a la orden del día y la participación juvenil en la vida política de ese país que logró mucho en tan poco, está por encima del 80%, cuando en México, se estima que solo participan activamente poco más del 6% de la juventud.

Algo que sin lugar a dudas siempre he tenido en cuenta, es que en América Latina, pero más en México es tanta la obsesión que tenemos, es tanta la carga que traemos arrastrando para con nuestros antepasados, héroes “constructores del país libre y soberano que conocemos”. Que olvidamos a los que estamos hoy en día, por ejemplo: todos los nombres de nuestras calles, plazas, jardines y avenidas son nombres tomados por apellidos, apodos de héroes que van desde la independencia

hasta la revolución, en Singapur por ejemplo: sus billetes, en vez de llevar los héroes habituales, llevaban la imagen de jóvenes universitarios. En las calles –dice Oppenheirer– se veía la palabra educación por todos y cada uno de los rincones de ese país, bibliotecas, tiendas, plazas, parques y donde los padres llevan a sus hijos después de clases para mejorar su rendimiento académico.

Singapur pasó del tercer país del mundo, a ser el primero en tiempo record, una vez más la educación y la activa participación de los jóvenes al frente de ésta, fueron la base y el impulso que ayudó a lograr estos indicadores.

Algo muy parecido ocurrió en China, en el 2009: se incluyó una de las escuelas de China, entre las 10 mejores del mundo, la mejor idea de sobresalir es estudiando, los padres se preocupan por educar a sus hijos, y sus hijos son jóvenes que toman las riendas de las futuras decisiones.

Conclusión

Debemos de saber que estamos en un punto en que cualquier decisión, cualquier toma de ruta es importante para muchos cuando hacemos lo correcto.

Debemos de anticipar el futuro. El mundo en general

avanza muy rápido, ya no es tiempo de vivir el presente, es ir mucho más allá, poner sobre todas las cosas a las generaciones venideras. Es momento de involucrarnos, estudiar, crear.

Las cosas se transforman muy rápido, en los siglos pasados ocurrieron cambios bélicos que dieron forma y rostro a este país. Nos toca otro trabajo, sacarlo adelante con educación, olvidar lo inútil y recuperar lo necesario.

Si no anticipamos el futuro, no estaremos construyendo verdaderamente una política de unidad, de visión y de involucramiento pleno de nosotros mismos.

Es el país que tenemos, que debemos de cuidar y sacar adelante con los libros en una mano. ¿Quién piensa en los retos del futuro?

Es tiempo de los jóvenes, con la educación, el análisis y nuestra participación activa ¡Lo vamos a lograr! **B**

Propuesta para obtener recursos para damnificados de CDMX, Oaxaca y Chiapas

Salomón Guzmán Rodríguez



El PPEF de 2018 muestra un gasto bruto total de 5.9 billones de pesos y un gasto neto total de 5.2 billones de pesos, esto representa un incremento real del 2.4% con relación a 2017. El proyecto señala un presupuesto para el Instituto Nacional Electoral de 25 mil millones de pesos, 9 mil 944 millones de pesos más que en 2017, un incremento real de poco más del 58%. El presupuesto del INE para 2018 representa el 0.42% del gasto bruto total y el 0.48% respecto al gasto neto total.

De los 48 ramos que componen el PPEF de 2018, el INE ocupa el lugar 25 con mayor presupuesto, no obstante, ocupa el lugar 10 con mayor incremento monetario en su presupuesto para el siguiente año. Por su parte, el 98% del presupuesto del INE es gasto corriente y apenas el 2% gasto en inversión (ver Tabla 1).

Tabla 1
Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018: INE y total
(millones de pesos)

Año	Gasto corriente del INE	Gasto de inversión del INE	Gasto total del INE	Gasto bruto total	Neto	Gasto neto total
2012	\$14,823	\$131	\$14,954	\$4,036,000	\$329,000	\$3,707,000
2013	\$10,798	\$222	\$11,020	\$4,323,000	\$366,000	\$3,956,000
2014	\$11,612	\$222	\$11,834	\$4,905,000	\$438,000	\$4,467,000
2015	\$17,679	\$893	\$18,572	\$5,138,000	\$444,000	\$4,695,000
2016	\$14,564	\$910	\$15,474	\$5,297,000	\$533,000	\$4,764,000
2017	\$14,799	\$272	\$15,071	\$5,520,570	\$631,677	\$4,888,893
PPEF 2018	\$24,672	\$343	\$25,015	\$5,924,489	\$688,000	\$5,236,489

Fuente: elaboración propia con información de transparencia presupuestaria.

INDICADORES

De acuerdo con el PPEF de 2018, las prerrogativas para los partidos políticos suman un total de 6 mil 789 millones de pesos. Esta cifra es 2 mil 650 millones de pesos mayor a la registrada en 2017, un incremento real del 62%. Las prerrogativas representan el 27.13% del presupuesto total del INE en 2018 y apenas el 0.13% del gasto neto total. De estas prerrogativas, 6 mil 703 millones de pesos corresponde al financiamiento que recibirán los nueve partidos políticos en 2018.

Este monto representa el 26.8% del presupuesto del INE en 2018 y apenas el 0.13% del gasto neto total. De este financiamiento, el 25% es para el PRI, el 19% para el PAN y el 11.6% para el PRD.

Cabe mencionar que el 64% corresponde a las actividades ordinarias de los partidos políticos y el 32% a gastos de campaña. Estas dos cantidades monetarias, representan el 17% y el 8.6% del presupuesto total del INE en 2018. Si se lleva a cabo extraer el 25% del financiamiento que recibirán los partidos políticos en 2018 para los damnificados, esta cifra es equivalente a los 1 mil 675 millones de pesos, lo que representa el 6.7% del presupuesto total del INE de 2018 y apenas el 0.032% del gasto neto total (ver Tabla 2).

Tabla 2
Prerrogativas y financiamiento a partidos políticos en 2018
(millones de pesos)

Año		Prerrogativas garantizadas y oportunas para los partidos políticos				
2012		\$4,292.5				
2013		\$3,710.5				
2014		\$4,044.1				
2015		\$5,355.5				
2016		\$4,031.1				
2017		\$4,138.7				
PPEF 2018		\$6,788.9				

Partido	Actividades ordinarias	Gastos de campaña	Actividades específicas	Franquicia postal	Franquicia telegráfica	TOTAL
PAN	\$827.9	\$414.0	\$24.8	\$14.3	\$0.1	\$1,281.1
PRI	\$1,094.9	\$547.4	\$32.8	\$14.3	\$0.1	\$1,689.6
PRD	\$496.2	\$248.1	\$14.9	\$14.3	\$0.1	\$773.6
PT	\$236.8	\$118.4	\$7.1	\$14.3	\$0.1	\$376.8
PVEM	\$368.5	\$184.3	\$11.1	\$14.3	\$0.1	\$578.2
MC	\$341.6	\$170.8	\$10.2	\$14.3	\$0.1	\$537.0
PANAL	\$264.5	\$132.3	\$7.9	\$14.3	\$0.1	\$419.1
MORENA	\$414.9	\$207.5	\$12.4	\$14.3	\$0.1	\$649.2
ES	\$251.0	\$125.5	\$7.5	\$14.3	\$0.1	\$398.4
Total	\$4,296.3	\$2,148.2	\$128.9	\$128.9	\$0.7	\$6,703.0

Fuente: elaboración propia con información de transparencia presupuestaria. <https://centralelectoral.ine.mx/2017/08/18/aprueba-consejo-general-proyecto-de-financiamiento-para-partidos-y-candidatos-independientes-en-2018/>

INDICADORES

Tabla 3
Proyecto de presupuesto de la Federación por concepto de gasto en 2018
(millones de pesos)

Gasto bruto total por concepto de gasto	2017	2018	Incremento nominal	Incremento real
Pensiones y jubilaciones	\$1,103,022.5	\$1,215,826.3	\$112,803.8	5.19%
Intereses de la deuda pública	\$527,582.0	\$611,673.9	\$84,092.0	10.64%
Participaciones	\$740,225.3	\$804,028.1	\$63,802.7	3.65%
Aportaciones	\$664,882.8	\$698,818.7	\$33,935.9	0.30%
Combustibles, lubricantes y aditivos	\$124,645.4	\$158,210.2	\$33,564.8	21.13%
Otras prestaciones sociales y económicas	\$266,751.3	\$288,514.5	\$21,763.2	3.21%
Provisiones para contingencias y otras erogaciones especiales	\$4,568.0	\$19,063.4	\$14,495.4	298.25%
Transferencias a la seguridad social	\$148,459.0	\$161,768.1	\$13,309.2	3.98%
Adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS)	\$23,375.7	\$34,691.1	\$11,315.4	41.62%
Remuneraciones adicionales y especiales	\$174,815.1	\$182,495.5	\$7,680.5	-0.38%
Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios	\$86,749.2	\$93,662.6	\$6,913.4	3.03%
Materias primas y materiales de producción y comercialización	\$31,344.6	\$38,163.9	\$6,819.3	16.19%
Seguridad social	\$112,138.8	\$118,086.2	\$5,947.4	0.49%
Ayudas sociales	\$19,071.8	\$24,929.4	\$5,857.6	24.74%
Remuneraciones al personal de carácter permanente	\$193,187.3	\$197,476.2	\$4,289.0	-2.45%
Servicios de arrendamiento	\$42,482.8	\$46,767.7	\$4,284.9	5.05%
Gastos de la deuda pública	\$6,072.8	\$9,918.2	\$3,845.5	55.86%
Bienes inmuebles	\$22,248.7	\$25,949.5	\$3,700.8	11.30%
Mobiliario y equipo de administración	\$3,879.6	\$7,192.6	\$3,313.0	76.92%
Servicios de traslado y viáticos	\$9,934.1	\$13,060.1	\$3,126.0	25.46%
Apoyos financieros	\$35,848.8	\$38,168.5	\$2,319.7	1.60%
Equipo e instrumental médico y de laboratorio	\$4,924.3	\$7,207.2	\$2,282.8	39.67%
Pago de estímulos a servidores públicos	\$28,599.2	\$30,870.1	\$2,270.9	3.01%
Previsiones	\$21,157.9	\$23,037.2	\$1,879.3	3.91%
Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio	\$77,153.3	\$79,006.4	\$1,853.0	-2.28%
Servicios de instalación, reparación, mantenimiento y conservación	\$26,705.4	\$27,992.8	\$1,287.4	0.03%
Alimentos y utensilios	\$9,258.0	\$10,006.9	\$749.0	3.15%
Materiales de administración, emisión de documentos y artículos oficiales	\$8,336.2	\$8,947.8	\$611.6	2.43%
Costo por coberturas	\$2,150.1	\$2,749.1	\$599.0	22.01%
Servicios básicos	\$25,632.4	\$26,047.8	\$415.5	-3.02%
Transferencias a fideicomisos, mandatos y otros análogos	\$38,261.1	\$38,565.7	\$304.6	-3.81%
Vehículos y equipo de transporte	\$2,160.7	\$2,314.1	\$153.4	2.20%

INDICADORES

Gasto bruto total por concepto de gasto	2017	2018	Incremento nominal	Incremento real
Mobiliario y equipo educacional y recreativo	\$274.8	\$396.5	\$121.7	37.68%
Herramientas, refacciones y accesorios menores	\$5,742.1	\$5,861.4	\$119.3	-2.59%
Materiales y suministros para seguridad	\$180.2	\$262.5	\$82.2	38.97%
Servicios de comunicación social y publicidad	\$3,119.4	\$3,187.4	\$68.0	-2.49%
Comisiones de la deuda pública	\$909.3	\$970.1	\$60.7	1.80%
Activos intangibles	\$228.3	\$280.7	\$52.4	17.34%
Servicios oficiales	\$1,418.5	\$1,446.4	\$27.9	-2.70%
Activos biológicos	\$-	\$5.0	\$5.0	
Acciones y participaciones de capital	\$459.8	\$432.2	-\$27.6	-10.30%
Transferencias al exterior	\$3,156.6	\$3,126.8	-\$29.8	-5.47%
Equipo de defensa y seguridad	\$168.6	\$18.6	-\$150.0	-89.47%
Maquinaria, otros equipos y herramientas	\$10,302.0	\$10,073.1	-\$229.0	-6.69%
Remuneraciones al personal de carácter transitorio	\$18,065.0	\$17,820.5	-\$244.5	-5.86%
Inversiones en fideicomisos, mandatos y otros análogos	\$1,360.0	\$850.4	-\$509.6	-40.33%
Materiales y artículos de construcción y de reparación	\$2,867.0	\$2,288.7	-\$578.3	-23.82%
Vestuario, blancos, prendas de protección y artículos deportivos	\$5,156.6	\$4,497.4	-\$659.1	-16.77%
Otros servicios generales	\$16,779.4	\$16,063.1	-\$716.4	-8.65%
Donativos	\$2,063.3	\$1,235.5	-\$827.8	-42.86%
Concesión de prestamos	\$1,495.3	\$-	-\$1,495.3	-100.00%
Transferencias internas y asignaciones al sector público	\$9,319.3	\$5,019.3	-\$4,300.0	-48.60%
Servicios financieros, bancarios y comerciales	\$26,885.4	\$19,705.6	-\$7,179.8	-30.06%
Obra pública en bienes propios	\$299,751.4	\$291,062.6	-\$8,688.8	-7.34%
Subsidios y subvenciones	\$525,242.9	\$494,674.9	-\$30,568.0	-10.12%

Fuente: elaboración propia con información de transparencia presupuestaria.

De acuerdo con el PPEF de 2018, son 48 ramos los que recibirán presupuesto. Los cinco ramos con mayor incremento monetario de presupuesto son pensiones y jubilaciones, con un incremento real del 5%, los intereses de la deuda con incremento real del 10%, las participaciones y aportaciones con incrementos reales del 3.6 y 0.3% y el ramo que tiene que ver con el pago a combustibles, lubricantes y aditivos con un incremento real del 21.13%, muy superior a los cuatro ramos anteriores. La propuesta de presupuesto que recibirán los ramos de combustibles, lubricantes y aditivos y el ramo que tiene que ver con comunicación social en 2018 suman un total de 161 mil 397 millones de pesos (renglones en color amarillo), cifra que representa el 2.7% del PPEF de 2018. Si a estos dos renglones se les redujera apenas el 5% de presupuesto para 2018, se tendrían 8 mil 069 millones de pesos para destinarlo a ayudar a los damnificados de la CDMX, Oaxaca y Chiapas. Esta cifra es 5 veces mayor a la propuesta de reducir el 25% del financiamiento para partidos políticos en 2018. Además, esta cantidad monetaria representa apenas el 0.14% del gasto bruto total para 2018.

INDICADORES

En otras palabras, a cada dependencia del Estado reducirle el 5% de gasto en combustible, lubricantes y aditivos, y disminuir 5% de gasto en servicios de comunicación social y publicidad en 2018, esto lograría alcanzar una cifra de 8 mil 069 millones de pesos.

Tabla 4
Presupuesto de gasto en combustibles, lubricantes y aditivos por ramo en 2018
(millones de pesos)

Ramo	Presupuesto en combustibles, lubricantes y aditivos 2018	Reducción del 5%
Comisión Federal de Electricidad	\$153,870.06	\$7,693.50
Medio Ambiente y Recursos Naturales	\$396.64	\$19.83
Petróleos Mexicanos	\$110.09	\$5.50
Instituto Nacional Electoral	\$111.27	\$5.56
Hacienda y Crédito Público	\$131.98	\$6.60
Trabajo y Previsión Social	\$28.65	\$1.43
Gobernación	\$550.72	\$27.54
Información Nacional Estadística y Geográfica	\$60.67	\$3.03
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	\$225.67	\$11.28
Entidades no Sectorizadas	\$42.57	\$2.13
Tribunal Federal de Justicia Administrativa	\$14.44	\$0.72
Poder Legislativo	\$17.76	\$0.89
Oficina de la Presidencia de la República	\$13.80	\$0.69
Cultura	\$26.92	\$1.35
Desarrollo Social	\$27.77	\$1.39
Poder Judicial	\$113.90	\$5.69
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	\$7.73	\$0.39
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	\$24.47	\$1.22
Función Pública	\$1.34	\$0.07
Marina	\$401.23	\$20.06
Relaciones Exteriores	\$6.60	\$0.33
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	\$2.64	\$0.13
Comisión Federal de Competencia Económica	\$0.60	\$0.03
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	\$1.66	\$0.08

INDICADORES

Ramo	Presupuesto en combustibles, lubricantes y aditivos 2018	Reducción del 5%
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	\$0.60	\$0.03
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	\$0.60	\$0.03
Educación Pública	\$133.21	\$6.66
Instituto Federal de Telecomunicaciones	\$4.28	\$0.21
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	\$28.07	\$1.40
Energía	\$2.97	\$0.15
Turismo	\$48.63	\$2.43
Economía	\$11.37	\$0.57
Salud	\$42.44	\$2.12
Tribunales Agrarios	\$11.26	\$0.56
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	\$155.31	\$7.77
Comunicaciones y Transportes	\$265.42	\$13.27
Procuraduría General de la República	\$177.46	\$8.87
Defensa Nacional	\$277.99	\$13.90
Instituto Mexicano del Seguro Social	\$861.42	\$43.07
Total	\$158,210.20	\$7,910.51

Fuente: elaboración propia con información de transparencia presupuestaria.

Tabla 5

Presupuesto de gasto en servicios de comunicación social y publicidad por ramo en 2018
(millones de pesos)

Ramo	Servicios de comunicación social y publicidad en 2018	Reducción del 5%
Instituto Mexicano del Seguro Social	\$597.80	29.89
Comisión Federal de Electricidad	\$249.81	12.49
Poder Legislativo	\$197.32	9.87
Entidades no Sectorizadas	\$188.13	9.41
Gobernación	\$180.11	9.01
Petróleos Mexicanos	\$180.00	9.00
Hacienda y Crédito Público	\$178.44	8.92
Educación Pública	\$175.40	8.77

INDICADORES

Ramo	Servicios de comunicación social y publicidad en 2018	Reducción del 5%
Instituto Federal de Telecomunicaciones	\$136.26	6.81
Instituto Nacional Electoral	\$116.58	5.83
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	\$104.33	5.22
Salud	\$103.80	5.19
Defensa Nacional	\$98.58	4.93
Marina	\$71.38	3.57
Cultura	\$69.82	3.49
Economía	\$68.57	3.43
Comunicaciones y Transportes	\$66.22	3.31
Medio Ambiente y Recursos Naturales	\$53.89	2.69
Poder Judicial	\$52.25	2.61
Oficina de la Presidencia de la República	\$42.92	2.15
Procuraduría General de la República	\$32.53	1.63
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	\$20.90	1.05
Desarrollo Social	\$20.56	1.03
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	\$17.80	0.89
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	\$17.24	0.86
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	\$13.60	0.68
Relaciones Exteriores	\$12.62	0.63
Función Pública	\$10.31	0.52
Turismo	\$8.03	0.40
Información Nacional Estadística y Geográfica	\$7.83	0.39
Energía	\$5.81	0.29
Trabajo y Previsión Social	\$5.79	0.29
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	\$5.73	0.29
Comisión Federal de Competencia Económica	\$5.05	0.25
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	\$2.64	0.13
Comisión Reguladora de Energía	\$2.20	0.11
Comisión Nacional de Hidrocarburos	\$1.75	0.09
Tribunal Federal de Justicia Administrativa	\$0.43	0.02
Total	\$3,122.40	\$156.12

Fuente: elaboración propia con información de transparencia presupuestaria. 



PUBLICACIÓN MENSUAL DE LA
FUNDACIÓN RAFAEL PRECIADO HERNÁNDEZ

La referencia en información bien hecha.





CLAUDIO GERARDO JONES TAMAYO

❁ 1964 -2017 ❁

La Fundación Rafael Preciado Hernández se une a la pena que aqueja a familiares y amigos de Claudio Gerardo Jones Tamayo, quien fuera Director académico, investigador y colaborador de esta institución.

Su profesionalismo, dedicación y amistad son hoy un legado que recordamos ante su sensible fallecimiento.

DESCANSE EN PAZ



Ciudad de México
2 de septiembre de 2017