



Bien Común

año XXI / número 246 / septiembre 2015

**Agenda legislativa en
telecomunicaciones**
Juan Pablo Adame Alemán

**Iniciativas prioritarias
del PAN en la LXIII
Legislatura**

Nueva agenda legislativa

**Presupuesto Base Cero: efectos mínimos
y negativos para la economía mexicana en 2016**
Salomón Guzmán Rodríguez

**La crisis de confianza y la reforma
institucional de la Cámara de Diputados**
Javier Brown César



Conéctate @frph



twitter

Hoy celebramos el centenario del natalicio de Luis Calderón Vega.

1:06 PM Feb 1st via web NestoT0mes Felicitades a todo el equipo de la @FRPH excelente 1er. sesión del diplomado "Avances de los mexicanos". 11:14 PM Jan 26th 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 tzamacona@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/95sqm0>

1911. Nace en Morelia, Mich. Luis Calderón Vega, historiador del PAN y padre del Presidente de la Republica, Felipe Calderón Hinojosa
1:01 PM Feb 1st via web @AminadabRPF Y la nuestra \$521.37, qué bajo nos cotizamos.
4:40 PM Feb 1st via web in reply to AminadabRPF

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

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

@auhdzmx La cuota Reslider es de \$ 500.00, con opciones a bocas. Más información en: www.fundacionpreciado.org.mx/informacion/ESLIDER6.html
about 19 hours ago via web in reply to auhdzmx

El 28 de febrero se presentará una obra que ofrece la correspondencia entre Manuel Gómez Morán y Esteban Gorzales Lugo, de 1934 a 1964.
February 9, 2011 9:02:35 PM CST via web

@tomasdiguila_1 por qué don esa Don. Tomás? Saludos.
12:20 PM Feb 1st via web in reply to tomasdiguila



COLABORADORES

- **Juan Pablo Adame Alemán.** Licenciado en Relaciones Internacionales, con maestría en Gobierno y Política Pública por la Universidad Panamericana.
- **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. Profesor de las materias de Sistemas políticos y de Teoría política contemporánea en la Universidad Vasco de Quiroga.
- **Gonzalo Mario Carrasco Levet.** Licenciado en Economía por la UASLP, Maestro en Gestión Pública por el ITESM, cuenta con estudios de Doctorado en Política Social. Ex diputado local, asesor del Congreso del Estado de San Luis Potosí y profesor de Economía y Políticas Públicas.
- **Raúl Gutiérrez Patiño.** Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana y Maestro en Corrupción y Estado de Derecho por la Universidad de Salamanca, España. Es asesor en el área de Análisis Político de la Fundación Miguel Estrada Iturbide, AC., y profesor de la asignatura: "Derechos Humanos y sociedad Actual" en la Universidad Iberoamericana.
- **Carlos J. Guízar.** Internacionalista y Maestro en Políticas Públicas. Autor de tres libros y ha publicado más de 60 artículos en México, Alemania o Uruguay. Colabora en la FRPH como Coordinador de Política Social.
- **Salomón Guzmán Rodríguez.** Licenciado en Economía con especialidad en Estadística Aplicada por la FES Aragón (UNAM) y Maestría en Economía Aplicada. Asesor e investigador en la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Juan Carlos López.** Estudios de Licenciatura en Gobierno y Administración Pública en el INAP, curso el Master en Práctica Política en el Centro Fox y la Universidad Francisco de Vitoria. Ha sido funcionario Público en el Gobierno del Estado de Guanajuato y el Gobierno Federal. Ha sido asesor parlamentario en la Cámara de Diputados y actualmente colabora como asesor del Senador Romero Hicks.
- **Mónica Vargas Jiménez.** Actualmente se desempeña como asesora en el área Económica de la Fundación Miguel Estrada Iturbide AC.
- **Eduardo Vega Carranza.** Licenciado en Comercio Internacional por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Maestrando en Estudios Internacionales por la Universidad de Santiago de Chile.
- **Edwing Bryan Hernández Soto.** Licenciado en Derecho con estudios terminados en la Especialidad en Derecho Notarial y Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal por la Universidad Autónoma de Querétaro.

Editorial ■ 3

Centrales ■

<i>Iniciativas prioritarias del PAN en el Congreso de la Unión</i>	
Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional	
en la LXIII Legislatura	5
<i>Presupuesto Base Cero: efectos mínimos y negativos para la economía mexicana en 2016</i>	
Salomón Guzmán Rodríguez	11
<i>Los retos de la LXIII Legislatura</i>	
Juan Carlos López	36
<i>Agenda legislativa en telecomunicaciones</i>	
Juan Pablo Adame Alemán	40
<i>La crisis de confianza y la reforma institucional de la Cámara de Diputados</i>	
Javier Brown César	46
<i>Análisis sobre los presupuestos legislativos de los Congresos locales en México</i>	
Gonzalo Mario Carrasco Levet	76
<i>La reforma estructural del campo mexicano, un compromiso pendiente del Pacto por México</i>	
Mónica Vargas Jiménez	87
<i>Retos legislativos en materia de política exterior</i>	
Raúl Gutiérrez Patiño	93
<i>Reflexión</i> ■	
<i>Control constitucional en México. Orígenes y evolución de la responsabilidad de los servidores públicos</i>	
Edwing Bryan Hernández Soto	96
<i>Agendas</i> ■	
<i>Cuba y Estados Unidos: Los retos del deshielo</i>	
Eduardo Vega Carranza	116
<i>El plan verde de Obama y el combate al cambio climático</i>	
Carlos Guízar	120



Presidente
Ricardo Anaya Cortés

Secretario General
Damian Zepeña Vidales

Tesorero Nacional

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Presidente
Ricardo Anaya Cortés

Directora de Proyectos Especiales
Eloísa Talavera Hernández

Director Académico
Jorge Alonso Estrada

Directora de Administración y Finanzas
Ma. de Lourdes González Vázquez

Director Editorial y de Cooperación Institucional
Carlos Castillo López

Directora del CEDISPAN
Angélica Martínez

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.

Bien Común es editada por el Partido Acción Nacional en colaboración con la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C. El tiraje es de 1500 ejemplares.

La revista **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: 04-2004-081711193000-102
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 **Bien Común**
Ángel Urraza 812, colonia Del Valle,
03100, México, D.F.
Tel / Fax: 55 59 63 00
carlos.castillo@fundacion.pan.org.mx
www.fundacionpreciado.org.mx

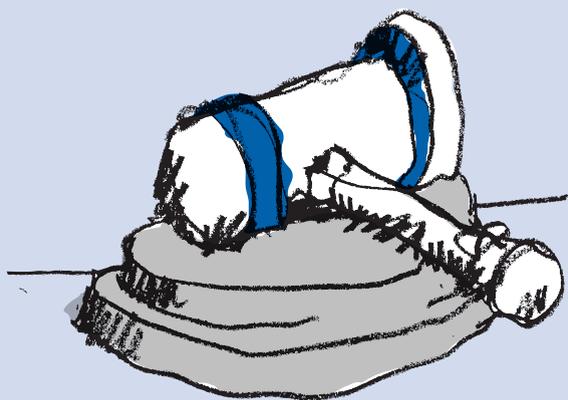
Publicación mensual del





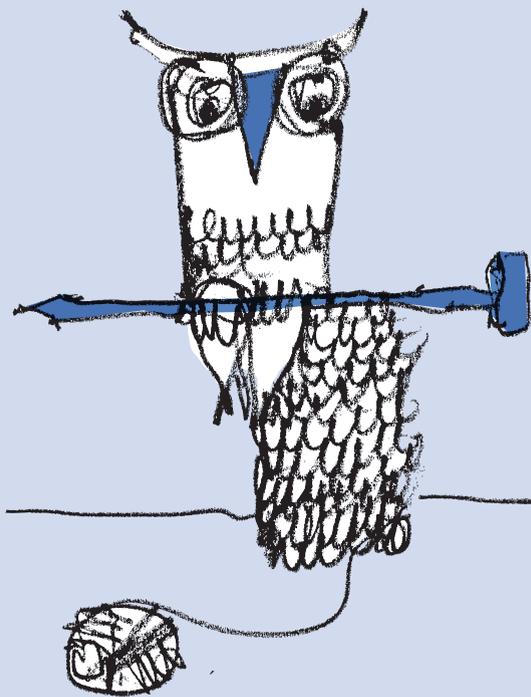
Como un proceso en constante construcción, revisión y perfeccionamiento, la democracia mexicana y las leyes que la fortalecen, así como el sistema legal en su conjunto, tienen en cada nueva legislatura la oportunidad de mejorarse y corregirse de acuerdo con las necesidades de una realidad que cambia en ocasiones con demasiada celeridad, y ante la cual los representantes tienen la obligación de responder con leyes que aseguren el presente y sean a su vez sustento del futuro.

La LXIII Legislatura, que para cuando esta edición aparezca habrá ya rendido protesta, tiene ante sí el reto de dar los siguientes pasos luego de una época de reformas profundas y de gran importancia para el país: el Pacto por México fue un instrumento de transformación que sentó las bases para destrabar cambios postergados durante casi tres lustros, pero es solamente el primero de varios pasos que hace falta andar; en ese sentido, se avecinan tres años en los que será de crucial importancia dar seguimiento a una agenda que ya desde su Plataforma legislativa, el Partido Acción Nacional ha delineado en aspectos determinantes.



Entre éstos se encuentra el fortalecimiento de un sistema anticorrupción que, por principio, logre que la evaluación y control de la rendición de cuentas gubernamental sea una instancia ajena al propio gobierno, y no una dependencia del Ejecutivo; asimismo, un seguimiento puntual y minucioso de la economía y su manejo adecuado, ante un entorno mundial volátil y riesgoso que exige contar con finanzas sanas, capaces de resistir, como ocurrió durante los sexenios panistas, embates externos como la caída del precio del petróleo y la desaceleración en China, que ponen en riesgo la economía de las familias mexicanas.

El presente número de Bien Común busca abondar en algunos de los temas que enfrentará la nueva legislatura en la Cámara de Diputados, y pretende con ello ser una herramienta que mediante el análisis y la reflexión académica, aporte insumos a quienes estarán en la primera línea de la defensa de los intereses de la población. Buscamos, para ello y en primer lugar, difundir la agenda legislativa



que será prioritaria para Acción Nacional durante el primer año de labores del Congreso, a lo que sumamos el apoyo de autores que dada su cercanía a diversas discusiones en asuntos torales durante los últimos meses, así como su conocimiento de los temas legislativos, pudieran arrojar las primeras luces para los años venideros; de igual modo, fue imprescindible la participación de la Fundación Miguel Estrada Iturbide de la fracción parlamentaria del PAN, con la que ya desde hace algunos números, desde las páginas de esta revista, y desde hace un par de años, con el Mtro. Juan Molinar Horcasitas al frente de la Fundación Preciado, se ha buscado la colaboración reforzada y en beneficio de los intereses del propio Partido.

Además de lo anterior, se realizó una evaluación de los logros de, precisamente, el Pacto por México, y los retos que enfrenta en distintos temas para consolidarse en su función de ser una herramienta de transformación, es decir, y como bien lo señala alguno de nuestros autores, no un fin en sí mismo sino, por el contrario, un medio para coadyuvar en la construcción de un país más incluyente, más abierto y con oportunidades más justas para la población en su conjunto. En ese sentido, además, se realiza una revisión del nivel de aprobación del Congreso federal, y los enormes desafíos que enfrenta para revertir una percepción negativa que lejos de perjudicar solamente a los partidos representa un riesgo mayor para el propio sistema democrático. Como corolario, un análisis de los presupuestos de los legislativos en las entidades, así como un repaso por su composición y los recursos que se ejercen para su funcionamiento, completan la presente edición.

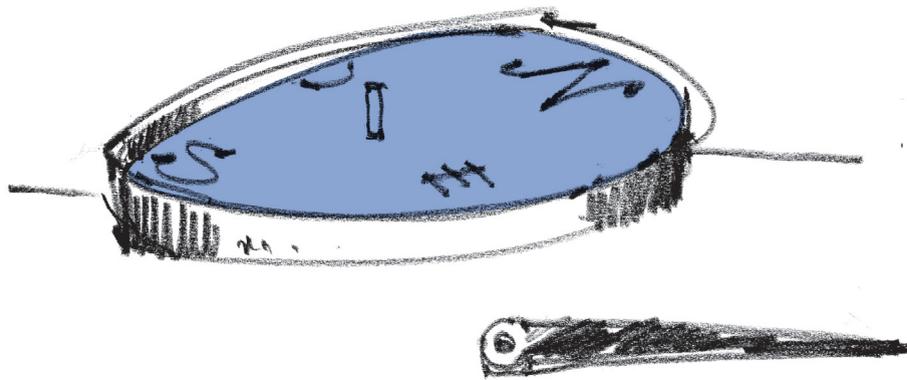
De este modo, Bien Común busca seguir contribuyendo al debate público con ideas, reflexiones y comentarios que puedan resultar de utilidad no sólo para las y los legisladores que integrarán la siguiente legislatura, sino también para que la sociedad pueda acercarse a asuntos que son de interés general y ante los cuales es importante contar con información que lejos de los medios masivos, que por su propia periodicidad tienden a dejar de lado la profundidad y la trascendencia de la información para quedarse solamente en la forma, aporte nuevos enfoques que ayuden a comprender de mejor manera tanto nuestra realidad nacional como los retos que enfrentamos de cara al futuro.

Comienza pues una nueva legislatura, que es asimismo la oportunidad de seguir construyendo el México de hoy y de apuntalar el del mañana.

Carlos Castillo López

Iniciativas prioritarias del PAN en el Congreso de la Unión

Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura



El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presenta esta síntesis de la Agenda Legislativa que impulsará durante los trabajos del Primer Periodo Ordinario del Primer Año de Ejercicio de la LXIII Legislatura. El documento que detalla puntualmente la totalidad de las propuestas que impulsarán los diputados federales del PAN será registrado oportunamente ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, como marcan la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento de la Cámara de Diputados.

Con la agenda legislativa que aquí presentamos los diputados panistas refrendamos nuestro compromiso con las grandes demandas de los mexicanos, y con nuestro proyecto de transformar a México para construir una patria más justa, digna y solidaria para los mexicanos. Esta lucha hoy es más urgente porque el gobierno actual perdió el rumbo y sus errores nos llevaron a una crisis económica, de inseguridad, de empobrecimiento y corrupción sin precedentes en este siglo.

Durante la reunión plenaria, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional aprobó que la Agenda Legislativa se estructurara en seis ejes temáticos y que incluyera un total de 43 iniciativas prioritarias.

- Eje 1: Combate total a la corrupción y fortalecimiento institucional (11 iniciativas);
- Eje 2: Crecimiento justo, duradero y sostenido (11 iniciativas);
- Eje 3: Justicia, derechos y convivencia nacional (9 iniciativas);
- Eje 4: Bienestar y seguridad social universal (4 iniciativas);
- Eje 5: Conocimiento y formación para la prosperidad (5 iniciativas), y;
- Eje 6: La nación sustentable (3 iniciativas).

Del total de iniciativas prioritarias, destacamos primeramente las cuatro más importantes:

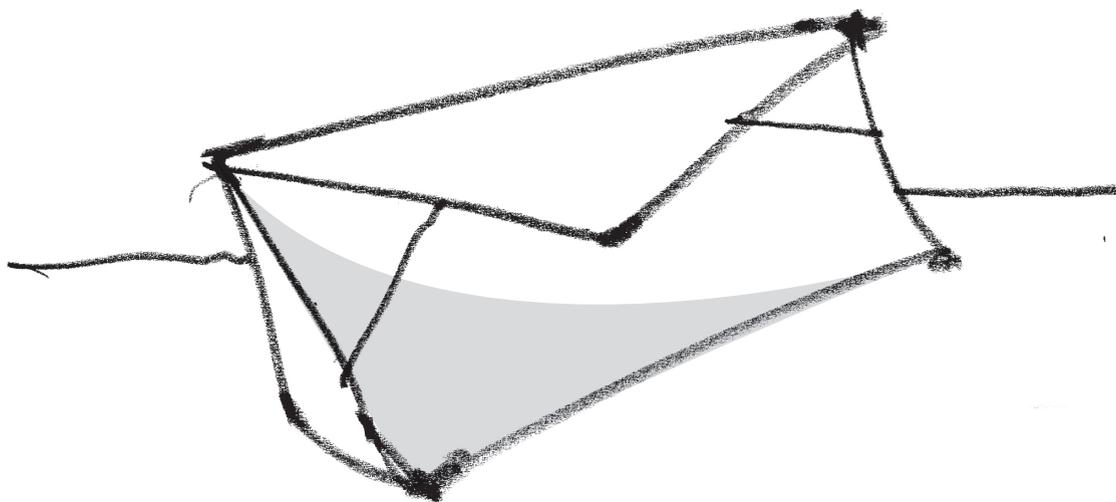
- Impulsaremos las iniciativas de legislación secundaria para concretar la plena operación del Sistema Nacional Anticorrupción, así

como la legislación pendiente en materia de transparencia y rendición de cuentas. Combatiremos la corrupción hasta sus últimas consecuencias.

- Haremos todos los esfuerzos legislativos y políticos para revertir la nociva reforma fiscal aprobada en 2014, particularmente, sus aspectos más negativos como fueron homologar la tasa del IVA en las regiones fronterizas, gravar las prestaciones para los trabajadores, establecer topes en los rubros deducibles, y eliminar el Régimen de Pequeños

- Trabajaremos por la aprobación de un Presupuesto de Egresos que ponga orden al gasto, al déficit y al endeudamiento del actual gobierno sin dejar de atender las necesidades más urgentes de los mexicanos, y presentaremos las iniciativas que eviten el uso electoral de los programas sociales. La gestión pública no puede seguir con el derroche y la ineficiencia mientras crece la pobreza en las zonas más desatendidas del país.

El listado de iniciativas prioritarias conforme a



Contribuyentes. Decimos no a la crisis económica provocada por la voracidad fiscal del gobierno.

- Impulsaremos las iniciativas que incrementen los niveles de seguridad pública para las familias mexicanas, entre otras, la que establezca las bases de un Plan Nacional de Prevención del Delito, la constitución de la Secretaría de Seguridad Interior, la que establezca el Instituto Nacional de Seguridad Pública y la que establezca el Centro Nacional de Denuncia y Atención Ciudadana. No podemos seguir esperando a un gobierno sin estrategia de seguridad mientras se desbordan los índices de los delitos que más lastiman a los mexicanos.

los ejes temáticos aprobados por los diputados federales del PAN es la siguiente:

Eje 1. Combate total a la corrupción y fortalecimiento institucional

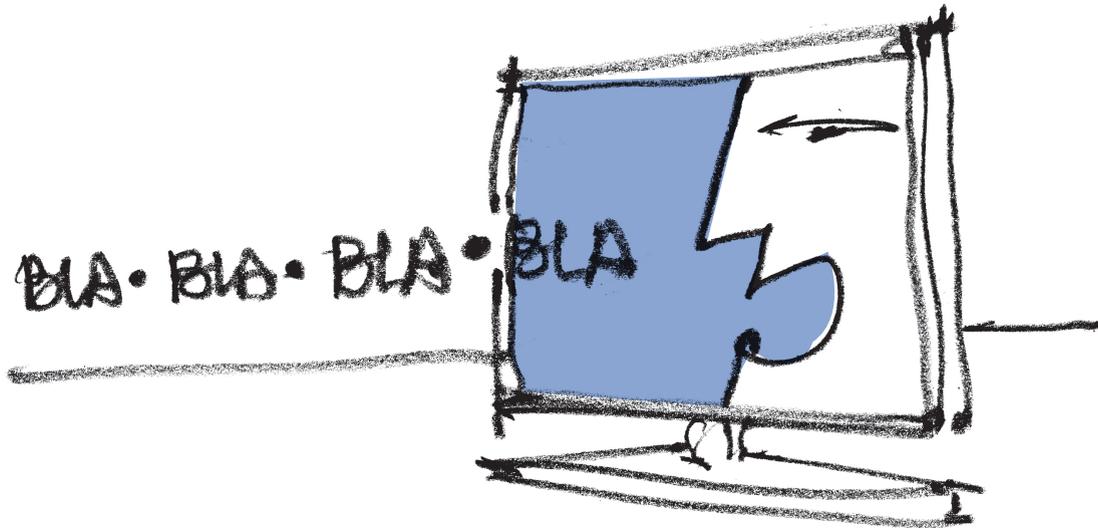
- Expedir la Ley General que establezca las bases de operación del Sistema Nacional Anticorrupción, y que se apliquen en el orden local.
- Reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de control interno del Ejecutivo Federal.
- Adecuar las leyes de transparencia y acceso a la información pública gubernamental a la reforma constitucional en la materia.
- Presentar iniciativas que hagan realidad los

observatorios ciudadanos que permitan a las organizaciones de la sociedad civil y a los ciudadanos participar en el seguimiento de la gestión pública, y en el ejercicio de recursos públicos de los tres órdenes de gobierno.

- Reformar las leyes orgánicas de los organismos públicos autónomos para establecer en ellos mecanismos claros de rendición de cuentas de sus actividades.
- Expedir la ley que regule la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación.

garantizar imparcialidad de los órganos. Dotar de certeza a la paridad de género en candidaturas. Sancionar la intervención de gobernantes de todos los órdenes en el ámbito federal, estatal y municipal con la nulidad del proceso electoral. Homologar los tiempos entre la aprobación de dictámenes de fiscalización del INE y los juicios electorales contra el rebase de topes de campaña.

- Aprobar la ley reglamentaria al artículo 134 constitucional para garantizar la no intervención de gobiernos en procesos electorales, e



- Presentar una iniciativa de Ley Reglamentaria del Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Propaganda Gubernamental, que regule el uso y gasto en comunicación social de los tres poderes de la Unión.
- Reformar la Ley de Consulta Popular para garantizar el pleno derecho de los ciudadanos a la realización de una consulta popular y evitar que las consultas sean desechadas aduciendo una interpretación limitada y regresiva de sus fundamentos legales.
- Presentar iniciativas de reforma para adecuar la normatividad electoral en los siguientes aspectos: Mejorar los mecanismos de designación de consejeros y jueces electorales para

impedir mecanismos ilícitos para publicidad gubernamental.

- Reformar la LEGIPE a efecto de flexibilizar los mecanismos de designación de consejeros locales electorales, para que se valoren sus capacidades pero también la buena fe y facilitar el acceso de los ciudadanos.
- Establecer en la LEGIPE que la violación sistemática de sus disposiciones en tiempos no electorales y electorales como estrategia de promoción anticipada tenga por sanción la pérdida de registro del partido político que la cometa.

Eje 2. Crecimiento justo, duradero y sostenible

- Presentar la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo, para que suba el salario mínimo.
- Revertir la reforma hacendaria. Revertiremos la reforma hacendaria que ha frenado la inversión y la creación de empleos y propondremos un marco fiscal que tenga reglas sencillas de tributación, que impulse verdaderamente el sector productivo del país, que apoye a los ingresos de las familias, que termine con los privilegios fiscales, que contemple transparencia y rendición de cuentas y que fortalezca de manera efectiva la recaudación tributaria.
- Reformar la Ley de Coordinación Fiscal para incrementar el presupuesto de los gobiernos locales.
- Impulsar la aprobación de un paquete económico para el ejercicio fiscal 2016 que privilegie la eficiencia del gasto que realizan las dependencias y entidades del gobierno federal con base en las necesidades de inversión de programas que impulsen el desarrollo económico y el bienestar de la sociedad.
- Impulsar una iniciativa con la cual se reformen la Ley General de Deuda y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para que el financiamiento público que solicita el Gobierno Federal sea discutido y aprobado bajo criterios técnicos y transparentes en el contexto del paquete económico y que no sea un ejercicio de simulación o un pretendido Presupuesto Base Cero.
- Adicionar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para promover proyectos de inversión que se ejecuten con recursos plurianuales, a fin de implementar políticas de gasto redistributivas y con visión de largo plazo que coadyuve al crecimiento económico sostenido.
- Reformar la Ley Federal de Hidrocarburos para derogar la disposición que impide que si

baja el precio internacional del petróleo que también baje el precio de las gasolinas a los consumidores mexicanos.

- Considerar en el Presupuesto de Egresos de la Federación las erogaciones y subsidios que permitan reducir las tarifas eléctricas de uso doméstico en las zonas donde el clima obligue al uso intensivo de sistemas de aire acondicionado.
- Reformar la Ley Federal del Trabajo y la legislación en materia de seguridad social para fortalecer los mecanismos, apoyos y políticas de acceso al empleo de la mujer en condiciones de igualdad y equidad; que permitan eliminar las barreras a la entrada de las mujeres en el mercado laboral.
- Impulsar desde la Cámara de Diputados la ratificación del Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Responsabilidades Familiares y se instrumenten políticas para combatir la discriminación laboral hacia las personas con responsabilidades familiares.
- Promover la reforma integral del campo mexicano, que permita incidir en la competitividad y productiva agropecuaria, y en las condiciones necesarias para garantizar la seguridad alimentaria y revertir la pobreza que vive la población rural a fin de tener un sector rural más justo, productivo, rentable y sustentable.
- Presentar la iniciativa de Ley de Almacenamiento Rural, para crear un ordenamiento legal que dé certeza jurídica en las transacciones comerciales de los productos agropecuarios, genere certidumbre a los agentes económicos del sector, y permita la incorporación de nuevos productos crediticios con el objetivo primordial de incrementar la productividad y calidad del agro nacional.

Eje 3. Justicia, derechos y convivencia nacional

- Presentar las iniciativas que establezcan las bases de un Plan Nacional de Prevención del Delito y Protección Ciudadana, para abatir el

crecimiento en los delitos que el actual gobierno no reconoce.

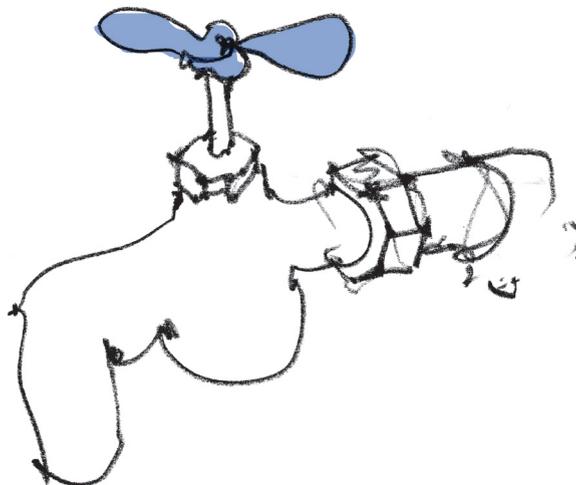
- Revisar las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a efecto de fortalecer su integración, sus atribuciones y vigilar su correcto ejercicio, por ser el órgano encargado de vigilar su respeto y protección por las autoridades del Estado mexicano.
- Facultar al Congreso de la Unión para expedir la legislación aplicable en materia de derechos de las víctimas.
- Establecer en la Constitución la obligatoriedad de los procesos de profesionalización y desarrollo humano y social de las policías.
- Reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para restablecer la Secretaría de Seguridad Interior, para unificar y fortalecer la capacidad operativa del Estado separada de las funciones de control político.
- Proponer una Ley Reglamentaria del Uso Legítimo de la Fuerza Pública.
- Presentar la iniciativa de Ley que constituya el Centro Nacional de Denuncia y Atención Ciudadana para dar seguridad y confianza al ciudadano que conozca de algún delito, dando seguridad a las víctimas y testigos.
- Legislar para que los recursos destinados a proteger a la población migrante en territorio mexicano se ejerzan de manera responsable y se vinculen principalmente al servicio de la persona, para así dar la garantía a nuestros connacionales de que en su regreso a México, sea voluntario o por repatriación, las dependencias del Gobierno Federal los atenderán de manera digna, viendo por su bienestar físico y psicológico.
- Asegurar que las reformas que se aprueben en materia de seguridad pública no violenten el Pacto Federal ni despojen de sus facultades a los gobiernos estatales y municipales.
- Analizar y modificar la minuta del Senado de la República sobre reforma política del Distrito Federal.

Eje 4. Bienestar y seguridad social universal

- Impulsar la aprobación de la minuta de la Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).
- Incorporar en la Ley General de Desarrollo Social y en la demás legislación pertinente la protección estratégica de los programas sociales; que permita a los tres órdenes de gobierno institucionalizar y coordinar la política social, generar un padrón unificado de beneficiarios que evite duplicidades en apoyos y programas sociales; que establezca evaluaciones obligatorias permanentes y mecanismos de contraloría social, a fin de que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos destinados al desarrollo social se realicen bajo los principios de transparencia, eficacia y honradez.
- Reformar la Ley General de Salud para establecer que el fomento a la profesionalización del personal técnico para la salud, es parte imprescindible de la promoción de las actividades para la formación de los recursos humanos para la salud. Establecer obligaciones para la evaluación del nivel de profesionalización del personal de salud y su congruencia con las prioridades, y retos del Sistema Nacional de Salud.
- Adicionar la Ley General de Salud y las distintas leyes de las instituciones de seguridad social, para garantizar que la cobertura de los servicios de salud sea universal, en condiciones de portabilidad y convergencia, es decir, que puedan recibir en cualquier establecimiento de atención médica.

Eje 5. Conocimiento y formación para la prosperidad

- Reformar la Ley General de Educación a fin de establecer como una atribución de las autoridades educativas el desarrollar e implementar programas y acciones para atender y erradicar las causas educativas del problema de deserción temporal y permanente de los



educandos en los niveles de educación básica y media superior. Asimismo presentar la iniciativa que garantice el acceso al nivel de educación media-superior.

- Adicionar el artículo 3 y 25 de la Constitución a fin de establecer que la producción de conocimiento científico y tecnológico sea considerado una prioridad nacional.
- Reformar la Ley de Coordinación Fiscal a fin de instituir, a través de los fondos del Ramo 33, el apoyo a la infraestructura tecnológica cuyo propósito sea el fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas locales y el acceso equitativo de las poblaciones desfavorecidas a las redes, medios y tecnologías de la sociedad de la información y conocimiento.
- Reformar la Ley de Ciencia y Tecnología para reforzar y consolidar los Fondos Sectoriales previstos en la Ley, con el fin de apoyar proyectos de investigación aplicada de interés público y en temas estratégicos en las áreas de: salud, medio ambiente, agua, energía, comunicaciones, agricultura, forestal y pesca, desarrollo social y seguridad nacional.
- Presentar una iniciativa para expedir la Ley para la Inclusión Digital Universal que regule lo dispuesto en el artículo 6º constitucional, apartado B, fracción primera. Asimismo adicionar al artículo 6º constitucional el reconocimiento del derecho humano al libre acceso

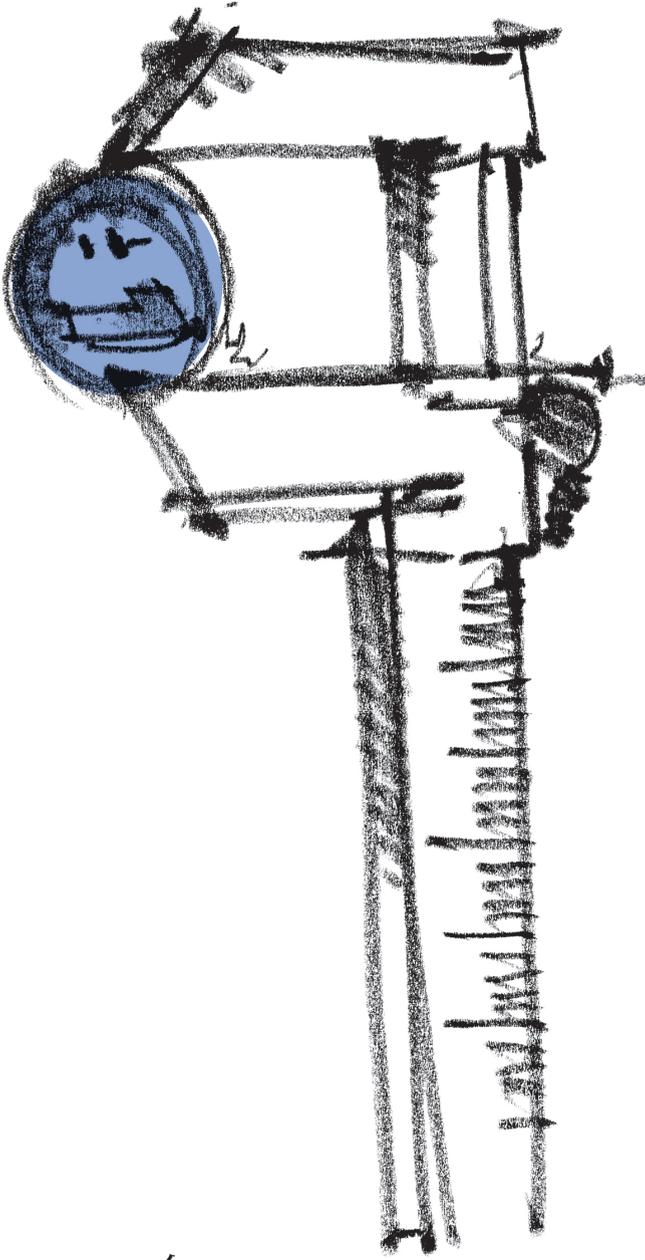
a la información y conocimiento; de las infraestructuras, medios tecnológicos y redes de conectividad y, garantizar la neutralidad de redes y libertad de expresión.

Eje 6. La nación sustentable

- Impulsar la Ley General de Cambio Climático para cumplir con los objetivos de reducir la emisión de gases de efecto invernadero (GEI).
- Retomar los trabajos y presentar una iniciativa a la Ley de Aguas Nacionales que garantice la sustentabilidad de los acuíferos.
- Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Generales del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y de Asentamientos Humanos, con el objeto de proteger las zonas de recarga de los acuíferos, legislar sobre reutilización y tratamiento de aguas residuales, modernizar las disposiciones relativas a la disposición de residuos sólidos y la sobre la creación de rellenos sanitarios, reciclaje de desechos y generación de biocombustibles a partir de los desechos.
- Impulsar la conclusión del proceso legislativo de la Ley de Transición Energética para asegurar los objetivos de generación de energías renovables alternas a las de combustibles fósiles, ya sean de fuente solar, eólica, geotérmica, y de ciclo combinado, entre otras. **B**

Presupuesto Base Cero: efectos mínimos y negativos para la economía mexicana en 2016

Salomón Guzmán Rodríguez



Introducción

El 30 de enero de 2015, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formuló un conjunto de medidas de responsabilidad fiscal las cuales comparten en común la tarea de mantener la “estabilidad macroeconómica” del país del año en curso. La dependencia deja en claro que frente a la inestabilidad cambiaria de las monedas, el desplome en el precio del barril de petróleo y el posible evento de aumento en la tasa de interés de referencia de Estados Unidos, el gasto público sufrirá una reingeniería en 2016 lo que implica el abandono del gasto inercial y en su lugar... “se llevará a cabo un ejercicio de fondo para mejorar los procesos administrativos, optimizar las estructuras, y, en su caso, eliminar programas o unidades administrativas del gobierno que presenten duplicidad, y a la vez privilegiar los proyectos de inversión cuyos beneficios lleguen a un mayor número de mexicanos”.¹ Además, con cálculos propios de la dependencia, el ajuste monetario para el cierre de este año será de 124.3 mil millones de pesos, estimación que representa 0.7% del Producto Interno Bruto de

¹ www.hacienda.gob.mx. Comunicado de prensa 007/2015.

México; en conjunto Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad suman la cantidad de 72 mil millones de pesos mientras que dependencias de la administración pública, 52.3 mil millones de pesos; de este último dato, 65% es gasto corriente y 35% gasto en capital, individualmente. Por otra parte, en otro comunicado de prensa² se anunció que en el año 2016 la suma del recorte al gasto será de 134 mil millones de pesos con el fin de lograr disminuir el déficit y que la perspectiva para la arquitectura del presupuesto será con la ayuda de la metodología de base cero para cumplir tal objetivo fiscal. En ese sentido "...en el Presupuesto de 2016, se analizarán todos los rubros específicos del gasto público, identificando la flexibilidad de cada uno en términos de las obligaciones jurídicas del Gobierno Federal y llevando a cabo un análisis detallado de los programas presupuestarios y de las unidades administrativas que conforman la Administración Pública Federal, con el fin de: (1) identificar complementariedades, similitudes o posibles duplicidades en los programas y estructuras; (2) priorizar los programas presupuestarios de conformidad con las Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y con base en su desempeño, y (3) establecer criterios adicionales para la prelación de programas y proyectos de inversión con base en la mayor rentabilidad social y económica, a la vez de promover una mayor participación del sector privado en los esquemas de financiamiento. Mediante este ejercicio presupuestario se definirán los montos específicos de ajuste que se llevarán a cabo en cada rubro de gasto, mismos que serán plasmados en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016". Si bien lo anterior quedó claro, los componentes externos son causa inmediata de los recortes al presupuesto de egresos de 2016 y la metodología base cero permitirá la eficiencia de los programas, es decir, no se gastará más de lo necesario. Con otras palabras, la eficiencia, ante el

detrimento de las finanzas públicas como de la incertidumbre del contexto económico mundial, será la guía de conducta de este gobierno en la construcción del presupuesto de egresos de 2016. En contrapeso lo cierto es que la ineficacia del actual gobierno es su principal característica para lograr que el país regrese a la ruta de la estabilidad macroeconómica y fiscal. En 2013, la justificación del incremento de los impuestos y de mayor deuda fue para impulsar una política de gasto redistributiva con la finalidad de disminuir la desigualdad de ingresos y generar crecimiento económico a tasas elevadas durante los próximos años. Los resultados en cifras de la aplicación de la política fiscal son claros, al cierre del primer semestre de 2015, la situación es nociva; en promedio, la economía no ha crecido más del 2.0% anual desde el regreso del PRI a los pinos; por su parte, el Coneval reportó que el número de personas en estado de pobreza incrementó en dos millones de personas en 2014; por si fuera poco, con cifras de la SHCP la estabilidad económica del país se abandonó; desde 2013, tanto el balance primario como el público son cada vez más negativos y esta situación es comparable a la del año 1981. Desde este tiempo, la economía mexicana no experimenta esa doble situación: balance primario y público negativos en forma simultánea y con niveles de déficit altos; en consecuencia, los recortes al gasto público generados por el deterioro de las finanzas públicas tiene su explicación tanto externa como internamente y ésta última relacionada con la incapacidad del actual gobierno de Peña Nieto y su política fiscal tóxica. De ahí que la aplicación de la metodología de presupuesto base cero para el gobierno sea importante, ya que el propósito es no gastar de más y mejorar los balances presupuestales; sin embargo, el presupuesto base cero tiene una larga y a veces controvertida historia en el sector público como se escribirá más adelante en este documento. Bajo este contexto de detrimento en los balances presupuestarios de la hacienda pública y de la ineficacia que caracteriza a la actual administración,

se plantea la siguiente pregunta a contestar en este trabajo, dado que para estas fechas ya se entregó la estructura programática a emplear en el presupuesto de egresos de 2016 y que, en teoría, la metodología de presupuesto base cero se está aplicando en la revisión de los programas presupuestales: ¿en cuánto se estima el impacto monetario de la nueva estructura programática a emplear y de los avances de ahorros fiscales con base en la metodología base cero que principalmente se enfoca en la fusión, eliminación, creación, re-sectorización y modificación de los programas presupuestales sobre el gasto programable y en la economía mexicana? De acuerdo con los avances físicos y financieros de los programas presupuestarios y la estructura programática a emplear de los años 2012, 2013, 2014 y 2015 que publica en su página electrónica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se realiza un estudio comparativo anual monetario de los programas presupuestales que conforman el gasto programable. El objetivo de ello y presentación es calcular cuantitativamente los efectos monetarios esperados de acuerdo a los montos de 2015 por la aplicación de la metodología base cero que propuso recientemente la administración actual sobre el gasto programable, así como también en la macroeconomía del país. No se trata de dar una opinión sin sentido, ni mucho menos justificar o aprobar los programas presupuestales, sus costos o medidas de evaluación de cada uno de ellos, sino sólo cuantificar el impacto monetario. Cabe señalar, los cálculos a realizar en este trabajo son importantes ya que por un lado el gobierno federal afirma que la metodología de presupuesto base cero permitirá alcanzar la eficiencia, sin cuantificar un estimado monetario del impacto sobre el gasto programable ni mucho menos hacer una presentación de la evolución de los programas a fusionar, eliminar, etc.; por otro lado, los medios informativos y los distintos foros que se llevan a cabo sobre el tema, no logran sustentar de manera cuantitativa las afirmaciones contrarias a las que realizó el

gobierno federal sobre la eficiencia de la metodología base cero, en su caso, sólo encierran la inviabilidad de tal sistema presupuestario a cuestiones jurídicas. En este estudio se plantea que el impacto será doble, por un lado los efectos sobre el gasto programable serán mínimos, menos del 10% y, por el otro lado, los programas a eliminar serán aquellos que afectan directamente a la dinámica de la economía y fusionarán aquellos relacionados con actividades del ramo administrativo. Cabe resaltar, el análisis es retrospectivo, es decir, el comparativo ira de 2015 hasta 2012, de esta forma se entenderá la dinámica monetaria de los programas presupuestarios y la expectativa para el año de 2016. En ese sentido, se espera que este análisis cuantitativo de los programas presupuestarios contribuya y realice aportaciones a la reingeniería monetaria de los próximos presupuestos programables con el fin de que sean herramienta para el crecimiento económico del país. Este trabajo está dividido en tres partes, en la primera se presenta un resumen de los aspectos sobresalientes de lo que es el presupuesto base cero de acuerdo con el documento de la Government Finance Officers Association que se titula “Zero-Base Budgeting: Modern Experiences And Current Perspectives”. En la segunda parte se analiza la estructura porcentual del gasto programable por tipo de funciones (gobierno, desarrollo y productivas) con el propósito de mostrar el desequilibrio que existe entre estructura y tasas de crecimiento del gasto. En la última se mostrarán los cálculos monetarios de la reingeniería que sufrirá el presupuesto con la metodología de presupuesto base cero que ya viene aplicando el gobierno federal para estas fechas.

1. El presupuesto base cero

La historia

El origen singular del sistema base cero se remonta a la década de los sesenta, implantado en diversas empresas privadas cuando Peter A. Pyhrr aplicó de manera exitosa este sistema presupuestario en la empresa Texas Instruments

Inc., para después publicar un artículo en la *Harvard Business Review* en 1970 y después divulgarlo en un libro con la editorial Wiley-Interscience en 1973. El presupuesto base cero aplicado literalmente fue un fracaso en Estados Unidos en 1964 ya que resultó inviable y con un alto costo. Sin embargo, la propuesta por el autor citado arriba demostró asignar eficazmente los recursos monetarios de una entidad. Esta metodología saltó a la fama con el gobierno de Jimmy Carter en la década de 1970 en Estados Unidos, cuando prometió equilibrar el presupuesto federal en su primer mandato y reformar el sistema de presupuesto mediante ella, cuando era gobernador de Georgia; de hecho, la entidad obtuvo ahorros por más de 55 millones de dólares sin que se experimentara una disminución en los servicios públicos cuando se aplicó dicha metodología presupuestaria. Esta técnica no aplicó para todo gobierno en su conjunto, sino que fue aplicándose en departamentos específicos de la administración pública, como por ejemplo el Public Health Service, con prácticamente los mismos resultados que los obtenidos en Georgia. Se dice que en 1978 unas 800 empresas utilizaban el Presupuesto base cero y unas ocho mil consideraban la posibilidad de llevarlo a práctica. Con el pasar de los años, la utilización del presupuesto base cero fue extendiéndose por otros países como es el caso de Argentina en la década de los ochenta, que lo implementó con éxito. Aunque, el presupuesto base cero no está implantado en su totalidad en muchos gobiernos y empresas, quedan algunos vestigios de prácticas presupuestarias cuya base es precisamente el presupuesto base cero, por mencionar unos casos, los programas de prioridad presupuestaria y los programas de revisión en los que se examinan todos los programas realizados. En teoría, todo el presupuesto de la organización debe ser justificado y aprobado, en lugar de sólo el cambio incremental con respecto al año anterior. El interés estuvo en declive desde hace muchos años. Tanto por la cantidad de papeleo y datos que se genera, jun-

to con las dudas sobre la capacidad del método para cumplir plenamente sus promesas teóricas; por otra parte, las condiciones económicas mejoraron, lo que probablemente redujo la percepción de la necesidad de recortar los presupuestos; sin embargo, no quedó en el olvido y parece estar experimentando una especie de resurgimiento. Una encuesta dentro del mismo documento muestra que un número cada vez mayor de los principales practicantes del presupuesto público (44% de todos los encuestados) consideraron implementar tal metodología y que su uso es cada vez mayor, por su parte, poco más del 20% de los encuestados dicen que ahora la están utilizando en su totalidad o en parte, lo que representa un aumento de más del 50% en el número de gobiernos que dicen que están utilizando al menos algunos elementos de la metodología, en comparación con el período justo antes de los impactos financieros de la recesión de 2008-2009. En ese sentido, su justificación se explica dado que en los últimos tiempos los gobiernos experimentan desafíos fiscales importantes frente al fenómeno de la desaceleración que experimenta las economías domésticas, por lo que se requieren cambios serios en la materia para distribuir los ingresos fiscales. Tras el resurgimiento de tal sistema presupuestario, los gobiernos vienen utilizando versiones prácticas del presupuesto base cero que de alguna manera son menos intensos en comparación al modelo teórico.

La teoría del presupuesto base cero

El presupuesto base cero traslada a la organización o dependencias de los gobiernos lejos de presupuestos incrementales o inerciales, donde el presupuesto del año pasado es el punto de partida. En su lugar, el punto de partida se convierte en cero, con la implicación de que los patrones anteriores de gasto ya no se toman como un hecho. Para cumplir esta promesa, la organización se divide por primera vez en "unidades de decisión" el nivel más bajo en el que se toman las decisiones presupuestarias. Los di-

rectivos de cada unidad de decisión, preparan una descripción detallada con evaluaciones de todas las actividades que realiza, incluyendo alternativas a los métodos de prestación de servicios actuales y los planes de gastos necesarios para alcanzar los objetivos de la unidad de decisión. Esta información se utiliza para crear una serie de “paquetes de decisión”, que representan diferentes niveles de esfuerzo y costo. Debe haber al menos tres paquetes para cada unidad, a pesar de que podría haber hasta diez o incluso más. Tres categorías elementales de la toma de paquetes se presentan a continuación. 1) El paquete de base: este tipo de paquete reúne sólo las necesidades de los servicios más fundamentales de la población de la unidad de decisión y representa el nivel mínimo de financiación necesario para los servicios de la unidad para seguir siendo viable; esto representa un cambio importante del presupuesto incremental en la que un presupuesto de tal característica nunca considera cuál es el nivel mínimo absoluto de la financiación para que un programa pueda sobrevivir; 2) Paquete de servicio actual: este tipo describe lo que se necesita para continuar el nivel de servicio prestado actualmente a la clientela de la unidad. La diferencia entre el paquete básico y el nivel de servicio actual, podrá expresarse por los múltiples paquetes de decisión ya que cada paquete representa un aspecto de lo que se necesita para fondear el nivel de servicio actual. También podría haber diferentes paquetes de decisiones que describen diferentes medios para lograr el mismo nivel de servicio; 3) Paquetes mejorados: este recurso direcciona los recursos requeridos para expandir los servicios más allá de los niveles actuales. Por su parte, además de la información detallada sobre los insumos (dólares, personal, etc.) necesarios para prestar el servicio, los paquetes de decisión incluyen medidas de desempeño que expresan el impacto del paquete por niveles de servicio. Después de que los paquetes de decisión se han completado, serán agrupados y evaluados completamente dentro de la unidad

organizativa en la que reside la unidad de decisión. Por ejemplo, en un gobierno local, el jefe de un departamento podría reunirlos y luego todos ellos clasificarlos juntos sobre una base de toda la organización, pero esto es poco común debido a la cantidad de trámites burocráticos. Después de que los paquetes se clasifican, la clasificación es luego utilizada por las autoridades presupuestarias centrales (por ejemplo, la oficina de presupuesto, presidente ejecutivo, órgano de gobierno) como la base para hacer las asignaciones. Por ejemplo, cada departamento presentaría su clasificación sugerida para el jefe del Ejecutivo, que utilizarían esos rankings y así formular un presupuesto recomendado para su revisión por el órgano rector. La ventaja teórica más importante de la metodología de presupuesto base cero es que ofrece un medio racional y completo para recortar el presupuesto y puede ser utilizado para hacer diferentes recortes a diferentes servicios con base en el valor percibido de la organización (racional) y todo el gasto se pone bajo la lupa (integral). La otra gran ventaja es que dota a la alta dirección de mejores conocimientos sobre el funcionamiento detallado de los distintos departamentos y permite diferenciar claramente las opciones de servicio en cada nivel, el impacto de los diferentes servicios que recibirá la comunidad así como y un plan detallado de los insumos necesarios para proporcionar las opciones de nivel de servicio. En resumen, por una parte implica una gestión más eficaz y eficiente de los recursos escasos de acuerdo a qué programas o servicios debe financiar el gobierno y además permite identificar aquellos que sean más eficientes, con independencia de que en años anteriores hayan sido útiles y por otra parte, permite la evaluación de la eficiencia no sólo en relación con los insumos sino también con el producto final. De acuerdo con Martínez Álvarez y García Martos (2013), el presupuesto base cero es el requisito ideal para construir un modelo de crecimiento económico con efectos multiplicadores para el sector privado y un gobierno consiente de las

necesidades del país que cumpla con sus objetivos con unas estructuras adecuadas y perfectamente rentables; además, de que generará una mayor confianza para el consumidor y el productor y en su caso crear la creación de un fondos presupuestarios anti cíclicos. Por último, el inconveniente teórico final de tal innovación presupuestal es que no está asociado con un proceso de planificación explícita la cual está separada del proceso presupuestario. Esto tiene dos consecuencias principales: a) no proporciona un método estructurado de las prioridades a largo plazo; en su lugar, es impulsado en gran medida por las percepciones y preferencias de los gerentes. Los funcionarios pueden dar su opinión sobre la clasificación final de la toma de paquetes sin un impacto de largo

alcance sobre cómo se estructura el presupuesto; b) la segunda implicación es que los participantes en el proceso de la elaboración del presupuesto base cero estarán preocupados por la elaboración de los paquetes de decisión sin concentrarse en los cambios significativos de como los servicios se están ofreciendo, es decir, es probable que la cantidad de paquetes de decisión sigan mostrando el mismo modelo de servicio sin nuevas alternativas de modelos de gestión. Es por eso que en términos generales, deben plantearse por lo menos tres preguntas que tienen que ver con la planeación y presupuesto y al darles respuesta se sabrá que es lo más conveniente para la sociedad y la institución.

Tabla 1
Preguntas esenciales de la planeación y presupuesto

	Planeación	Presupuesto
¿Qué es lo más conveniente?	¿Cuáles son las prioridades de la sociedad y de qué forma pueden agregar valor las múltiples acciones del gobierno?	¿Qué programas se deberían financiar a fin de alcanzar las prioridades?
	¿Cuánto y qué calidad de servicio necesita la sociedad dado un programa?	¿Qué nivel de servicio se debería fondear dentro de un programa?
	¿Los servicios se ofrecen de manera eficiente?	¿Para un nivel de servicio dado, son los insumos solicitados razonables para obtener el resultado esperado?

Fuente: elaboración propia con base al documento "Zero-Base Budgeting: Modern Experiences And Current Perspectives".

La puesta en práctica del presupuesto base cero

La versión pura de la metodología de presupuesto base cero parece estar muy lejos de la realidad, principalmente en los temas prácticos. En su lugar, la etiqueta de "base cero" se aplica a los métodos de elaboración de presupuesto que toma elementos de la teoría del presupuesto base cero, pero que no se ajustan al ideal teórico. De acuerdo al documento citado arriba, aquellos que se

describen a sí mismos como usuarios del presupuesto base cero caen en dos categorías: a) los que se centran en responder la pregunta tres de la tabla de arriba, ya que este método busca crear una mayor transparencia al exigir justificaciones detalladas de los programas en lugar de señalar los montos de los años anteriores como justificación; y b) el segundo grupo está más relacionado con la pregunta dos de la tabla uno; en este caso, los departamentos se concentran en la presentación y jerarquización de los paquetes de decisión y los niveles de servicio con estimaciones asociadas. En otras palabras, el primer grupo tienen que ver más con la transparencia de los programas que con la jerarquización de ellos de acuerdo con las necesidades de una sociedad, el cual corresponde al segundo grupo. En el primer caso, por ejemplo, a los departamentos se les da un formulario de solicitud de presupuesto en blanco para cada programa, en lugar de los gastos del año pasado como el punto de partida, en consecuencia se aplica la etiqueta de base cero. Las ventajas de este método son importantes y se enumeran: 1) cambia la discusión sobre los costos; los gerentes o encargados se vuelven más conscientes de lo que cuesta un programa con lo cual se dan más discusiones con profundidad entre las autoridades presupuestarias y los departamentos sobre cómo se gasta el dinero; 2) es útil en la reasignación de fondos al interior de las dependencias o departamentos; por ejemplo, un departamento llegó a la conclusión de que el dinero que se gasta en los uniformes de los empleados probablemente podría tener un mejor uso; 3) hay aumento de la eficiencia, pero no es sistemática; los insumos de los programas pueden ser mejor buscados; 4) los administradores están comprometidos con los paquetes de decisión; 5) Se convierte en la base para un control más centralizado; es decir, las autoridades presupuestarias centrales pueden aprender mucho sobre las entradas que subyacen en el presupuesto de un departamento; 6) probablemente sea más adecuado a los gobiernos pequeños;

7) aborda sólo parcialmente los niveles de servicio. En el segundo caso, las ventajas son las siguientes: 1) los paquetes de decisión tienen que proporcionar opciones de nivel de servicio detallado; 2) la articulación de los niveles de servicio puede ser difícil pero no imposible; 3) las decisiones del recorte del presupuesto pueden ser más claras; y 4) a menudo están más conectados con la planeación estratégica. Es decir, una debilidad del modelo teórico es que no tiene un fuerte vínculo con la estrategia de toda la organización, en la gran mayoría de las veces los gastos van de abajo hacia arriba en lugar arriba hacia abajo. En consecuencia, un plan estratégico puede ser una buena recomendación para los tomadores de decisiones de las juntas de gobierno al momento de orden los paquetes.

2. El desequilibrio en la estructura del gasto programable

Es de suponerse, con relación en los puntos anteriores, que si la metodología del presupuesto base cero y la nueva estructura de los programas presupuestales comparten el propósito de mejorar el gasto programable del sector público para 2016, es decir, no gastar de más, sea como sea, las tasas de crecimiento del gasto de cada una de las funciones debe ir en correspondencia con su estructura porcentual dentro del total, de forma individual; por lo que es muy probable que en esta parte se encuentre el verdadero secreto de la problemática de las finanzas públicas de México. Al cierre del primer semestre de 2015, el gobierno federal se encargó de mantener y aumentar el desequilibrio estructural en las finanzas de la hacienda pública, como se verá a continuación. Debe recordarse, el gasto programable es el conjunto de erogaciones destinadas a que las instituciones, dependencias y entidades del gobierno federal cumplan sus atribuciones. Si del gasto primario se le restan las ADEFAS, las participaciones a estados y municipios y el costo financiero el resultado es el gasto programable.

Tabla 2
Estructura % de las funciones, clasificaciones y tasas de crecimiento, 2015

Estructura % de las funciones		Tasa de crecimiento anual	Estructura % por clasificación		Tasa de crecimiento anual	Aportación al crecimiento por función
Funciones de gestión gubernamental	9.00%	29.5%	Gasto corriente	80.0%	15.2%	8.66%
			Gasto en inversión	7.0%	482.0%	24.04%
			Gasto en transferencias	13.0%	-34.6%	-3.20%
			Corriente	80.0%	15.0%	
			Capital	20.0%	68.0%	
Funciones de desarrollo social	58.00%	4.9%	Gasto corriente	41.0%	6.6%	1.91%
			Gasto en inversión	3.0%	92.1%	1.96%
			Gasto en transferencias	56.0%	2.6%	1.03%
			Corriente	59.0%	6.4%	
			Capital	41.0%	-11.9%	
Funciones productivas	33.00%	6.0%	Gasto corriente	49.0%	2.7%	1.44%
			Gasto en inversión	34.0%	7.6%	2.82%
			Gasto en transferencias	17.0%	9.4%	1.74%
			Corriente	72.0%	-1.7%	
			Capital	28.0%	45.3%	
Crecimiento % del gasto programable		7.4%				
Aportación de Funciones de gestión gubernamental		3.1%				
Aportación de Funciones de desarrollo social		3.3%				
Aportación de Funciones productivas		1.0%				

Fuente: elaboración y cálculos propios con datos de la SHCP al cierre del primer semestre de 2015.

A su vez, el gasto programable del sector público por clasificación funcional económica se divide en tres grandes apartados, es decir, actividades y sectores a donde se direcciona el gasto: las funciones de gestión gubernamental, las funciones de desarrollo social y las funciones productivas. Con cálculos propios, en la Tabla 2, se observa la estructura porcentual promedio des-

de 1980 a 2014 de estas tres funciones: gestión gubernamental 9.0%, desarrollo social 58% y las productivas 33%, aproximadamente. Con otras palabras, de un peso del gasto programable, nueve centavos son para la gestión del gobierno, cincuenta y ocho centavos para las funciones de desarrollo social y treinta y tres centavos al gasto productivo. Con información de la SHCP al cierre

de junio de este año, la tasa de crecimiento anual del gasto programable fue del 7.4%, las aportaciones a esta tasa, con cálculos propios nuevamente, fue de 3.1% de las funciones de gestión de gobierno, 3.3% por las de desarrollo social y 1% por las funciones productivas, como puede verse en la parte de abajo de la tabla de arriba. Estas aportaciones se explican por las tasas de crecimiento del gasto de cada una de las funciones; en términos anuales, las gestiones de gobierno crecieron 30%, las funciones de desarrollo social 5% y las productivas 6%. Es claro el desequilibrio en la ejecución del gasto por parte del gobierno de Peña Nieto, lo que aporta poco al gasto crece mucho y lo que aporta mucho al gasto crece poco. Lo que impacta poco a la economía, como gasto público, crece mucho y lo que impacta mucho, como gasto público, a la economía crece poco. Por si fuera menos, el gasto en inversión de la gestión gubernamental creció 482% mientras el gasto en inversión de las funciones productivas 7.6%, como se muestra en la columna seis de la tabla; en conclusión, el gasto en inversión de las gestiones de gobierno no es inversión productiva aunque crezcan mucho, pues su impacto a la economía es poco. Por otra parte, es de suponerse también, que si la nueva estructura del presupuesto con base a la metodología cero para 2016 mejorará las tasas de crecimiento de la estructura porcentual de cada una de las funciones, es probable que también mejore la estructura porcentual de las clasificaciones de cada función. Por ejemplo, se observa en la columna cinco que de cada peso destinado a las funciones productivas que representa 33% del gasto total, 17 centavos se destinan al pago de transferencias, 49 centavos en gasto corriente y sólo 34 centavos que realmente se destinan a inversión de capital. En el caso de las funciones de desarrollo social, que representan el 58% del total, de cada peso destinado a este renglón, 41 centavos es gasto corriente y 56 centavos a transferencias y sólo 3 centavos a funciones productivas. Por su parte, de cada peso que se

destina al gasto de funciones de gobierno que representa 9% del total de gasto público, 80 centavos son gasto corriente 7 centavos a gasto de inversión y 13 centavos la gasto de transferencias. En otro caso, en la misma columna cinco, la estructura porcentual de las transferencias de cada una de las funciones también presenta desequilibrio estructural. Por cada peso que el gobierno federal gasta en transferencias ochenta centavos es gasto corriente; por su parte, por cada peso que se destina a transferencias de las funciones de desarrollo social sesenta centavos es gasto corriente; además, por cada pesos que se destina a las transferencias de las funciones productivas setenta y dos pesos es gasto corriente.

3. El impacto monetario de la reingeniería del gasto en 2016

De acuerdo con los avances físicos y financieros de los programas presupuestarios y de las estructuras programáticas a emplear de los años 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016 que pública Transparencia Presupuestaria y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su páginas web, se logró elaborar una base de datos longitudinal de cada uno de los programas presupuestales con ingresos fiscales y propios por año que corresponden al gasto programable. Así mismo, con la nueva estructura programática a emplear en 2016 que envió el ejecutivo en el mes de junio de este año, se catalogó a todos los programas con ingresos fiscales y propios respecto a las modificaciones que sufrirán en 2016, por ejemplo, los que se fusionarán, los que se eliminarán, los nuevos, los que serán re sectorizados, los que cambiarán de modalidad y los que quedarán sin cambios. Por su parte, con los avances físicos y financieros se obtiene dos variables importantes, el gasto aprobado por la cámara de diputados y el gasto modificado del gasto programable, lo que permitirá que se catalogue a los programas en cinco tipos: 1) aquellos que no se les aprobó ni modificó gasto, es decir cero al principio y cero al final; 2) aquellos

que se les aprobó cero presupuesto y que tuvieron modificaciones en el gasto, es decir se les aprobó cero recursos y al final del periodo si se les asignó presupuesto; 3) aquellos que se les aprobó recursos fiscales y al final del periodo se les asignó cero recursos; 4) también aquellos que se les aprobó gasto y se les modificó al final del periodo y, por último, 5) están los que no tienen ingresos fiscales.

Tabla 3

Gasto programable aprobado, modificado y costo promedio de los programas presupuestales con ingresos fiscales

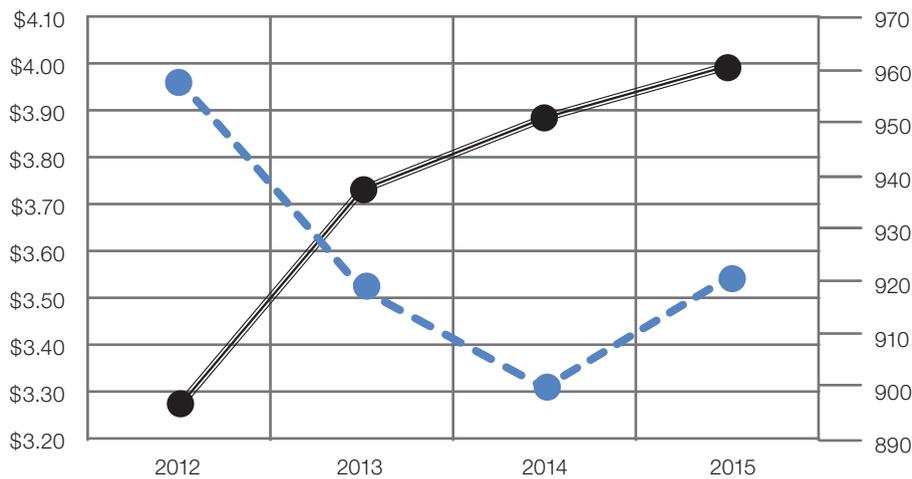
Año	Gasto programable Aprobado PEF (billones de pesos)	Gasto Modificado (billones de pesos)	Diferencia (M-A) (miles de millones de pesos)	Número de programas con ingresos fiscales	Costo promedio (miles de millones de pesos)
2012	\$ 3.14	\$ 3.16	\$ 23.62	958	\$ 3.27
2013	\$ 3.43	\$ 3.43	\$ 6.45	919	\$ 3.73
2014	\$ 3.49	\$ 3.50	\$ 7.59	900	\$ 3.88
2015	\$ 3.67	\$ 3.63	\$ 40.45	920	\$ 3.99

Fuente: elaboración propia con información de la SCHP de los informes de la estructura programática del PEF de cada año. Los años de 2014 y 2015 contemplan la deducción de aportaciones y deducciones de ISSSTE.

En la Tabla 3 se muestran los montos monetarios del gasto programable por año, tanto del aprobado y el modificado, la diferencia entre el modificado con el aprobado, el número de programas presupuestales con ingresos fiscales y el costo promedio por programas. En 2015, el gasto programable aprobado y el modificado fue de 3.67 y 3.63 billones de pesos, respectivamente, 40 mil millones de pesos menos. Por otra parte, el número de programas con ingresos fiscales en este año fue de 920 programas, 38 menos que en 2012 y 20 más que en 2014.

Si ahora se divide el monto aprobado del gasto programable entre el número de programas con ingresos fiscales, se obtiene el gasto promedio por programa (costo). Se nota que desde el regreso del PRI a la Presidencia de la República, el costo promedio de los programas presupuestales aumentó 6.0%, es decir, 260 millones de pesos más por programa con ingresos fiscales. Se tienen menos programas que en 2012 pero ahora son más caros bajo la administración de Peña.

Gráfico 1
Programas con ingresos fiscales vs costo promedio por programa



Fuente: elaboración propia con datos de la Tabla 3.

En la Gráfica 1 se muestra que el número de programas con ingresos fiscales de los avances físicos y financieros de 2013 y 2015 prácticamente son los mismos (919 y 920) la diferencia es un incremento de 260 millones de pesos más para cada programa en 2015. En otras palabras, la ineficiencia del gobierno de Peña Nieto se cristaliza en esta situación, se gasta más en el mismo número de programas presupuestales, mayor desequilibrio en las finanzas públicas y crecimiento económico mediocre. Y aunque en 2014 se tuvieron 20 programa menos el costo de ellos siguió en aumento. De acuerdo con los avances físicos y financieros desde el año de

2013, los programas que pertenecen a los ramos administrativos que son aquellos que le dan viabilidad a la administración de Peña Nieto son los menos eficientes concentran 69% del total de programas y el monto de gasto programable es elevado, como se observa en la tabla 4 y 5. En 2015, el número de programas del ramo administrativo disminuyeron 2% pero el incremento del gasto asignado a ellos fue 21.2%, en relación al año de 2013. En el caso de los programas de los ramos autónomos, estos aumentaron casi 49% y el ingreso fiscal 26%; los del ramo general, aumentaron 20.2% y el ingreso fiscal 22%, aproximadamente.

Tabla 4

Número de programas presupuestarios con ingresos fiscales por ramo
(2012-2015)

Año	Empresas productivas del Estado (Pemex, CFE)	Entidades de control directo (IMSS, ISSSTE)	INEGI	Ramos administrativos	Ramos autónomos	Ramos generales	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	Total
2012	47	65	0	711	0	132	3	958
2013	48	64	6	667	47	84	3	919
2014	50	64	6	615	68	93	4	900
2015	52	64	6	653	70	101	4	950

Fuente: elaboración propia con información de los avances físicos y financieros de cada año.

Tabla 5

Ingresos fiscales de los programas del gasto programable por tipo de ramo
(miles de millones de pesos)

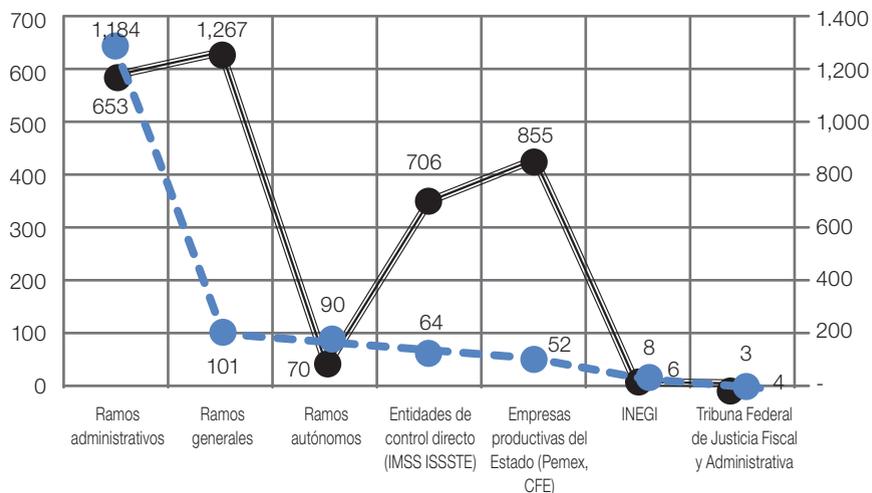
Año	Empresas productivas del Estado (Pemex, CFE)	Entidades de control directo (IMSS, ISSSTE)	INEGI	Ramos administrativos	Ramos autónomos	Ramos generales	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	Total
2012	\$ 696	\$548		\$932		\$957	\$2	\$3,135
2013	\$746	\$583	\$5	\$977	\$71	\$1,043	\$2	\$3,427
2014	\$828	\$682	\$8	\$1,131	\$79	\$1,201	\$2	\$3,932
2015	\$855	\$706	\$8	\$1,184	\$90	\$1,267	\$3	\$4,113

Fuente: elaboración propia con información de los avances físicos y financieros de cada año sin restarle las deducciones y aportaciones del ISSSTE.

En el Gráfico 2 se observa el desequilibrio entre el número de programas por ramo y los ingresos fiscales que recibieron; cabe señalar, los ingresos monetarios de los 653 programas de la administración de Peña Nieto son equivalentes al ingreso fiscal de los 101 programas de los ramos generales en 2015. En resumen, durante la administración de Peña Nieto, la reducción o eliminación o en su caso fusión de programas presupuestales no generó reducciones al gasto programable, por el contrario disminuyen éstos y aumenta su costo. Si ahora se obtiene el número de programas con ingresos fiscales y propios por tipo de modalidad, se observa en las

tablas 6 y 7 que entre las pensiones y jubilaciones, la prestación de servicios públicos y el gasto federalizado suman 269 programas, lo que representa cerca del 30% del total; y la suma de los ingresos fiscales concentran más del 50.0% del gasto programable de 2015; estos resultados, como un primer ejercicio, muestran de antemano la poca viabilidad de la metodología base cero que plantea el gobierno de Peña para el próximo año frente a tales compromisos. Con otras palabras, si de lo que se trata es eficientar el gasto de estos programas, la transparencia de los recursos destinados debe ser la tarea a seguir (ver Gráfico 3).

Gráfico 2
 Número de programas presupuestales con ingreso fiscales por tipo de ramo de 2015
 (Miles de millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con información de las tablas 4 y 5.

Tabla 6
Ingresos fiscales de los programas por tipo de modalidad
(miles de millones de pesos)

	Tipo de Modalidad	2012	2013	2014	2015
J	Pensiones y jubilaciones	\$596.73	\$667.76	\$809.40	\$835.07
E	Prestación de Servicios Públicos	\$629.51	\$670.86	\$726.09	\$755.91
I	Gasto Federalizado	\$493.81	\$524.00	\$558.81	\$601.59
K	Proyectos de Inversión	\$428.27	\$456.25	\$509.39	\$543.22
S	Sujetos a Reglas de Operación	\$252.65	\$276.08	\$337.91	\$346.18
U	Otros Subsidios	\$203.51	\$221.77	\$269.04	\$281.68
R	Específicos	\$126.25	\$186.24	\$241.09	\$246.39
M	Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	\$114.46	\$129.39	\$141.33	\$154.91
T	Aportaciones a la seguridad social	\$74.03	\$81.48	\$87.31	\$92.61
A	Funciones de las Fuerzas Armadas	\$68.20	\$72.86	\$78.06	\$85.95
B	Provisión de Bienes Públicos	\$64.76	\$64.89	\$73.26	\$74.43
P	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	\$34.84	\$38.67	\$46.86	\$50.80
G	Regulación y supervisión	\$24.40	\$23.53	\$30.47	\$29.31
F	Promoción y fomento	\$6.27	\$6.86	\$8.77	\$9.77
N	Desastres Naturales	\$6.16	\$6.23	\$14.99	\$6.80
O	Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	\$4.82	\$5.66	\$5.19	\$5.67
L	Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional	\$0.25	\$0.24	\$0.23	\$0.29
Y	Aportaciones a fondos de estabilización	\$-	\$-	\$-	\$-
W	Operaciones ajenas	\$6.40	-\$5.72	-\$6.36	-\$7.21

Fuente: elaboración propia con información de las avances físicos y financieros de cada año.

Tabla 7
Número de programas presupuestales con ingresos fiscales

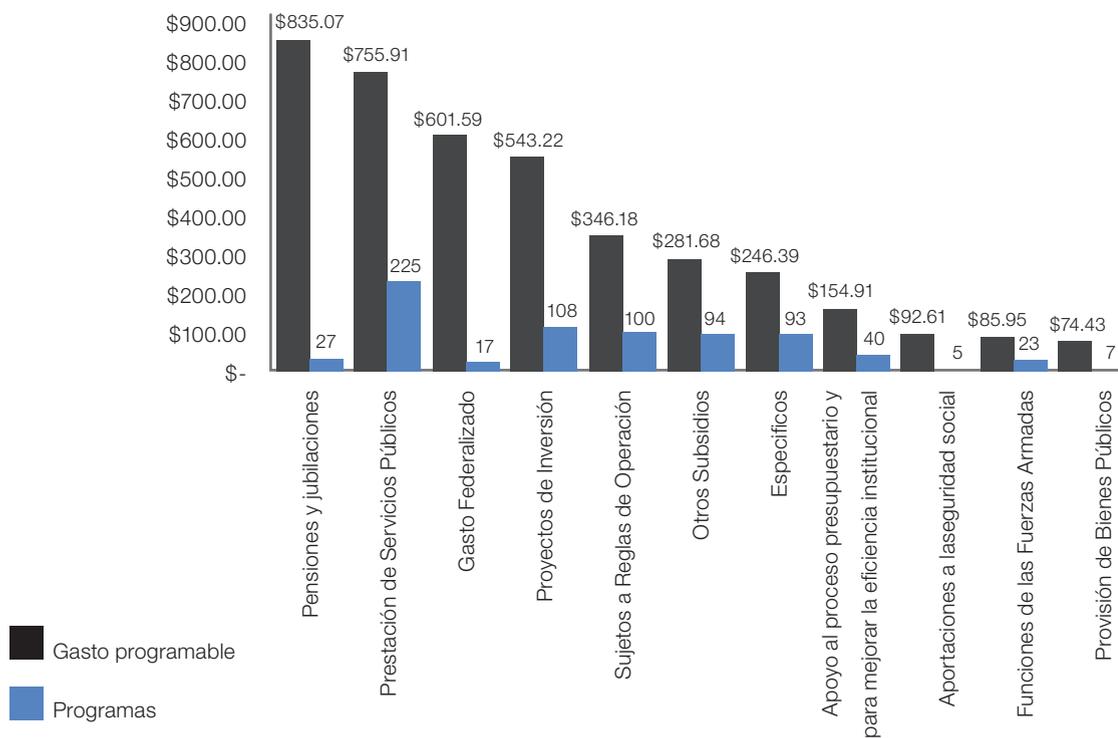
	Tipo de Modalidad	2012	2013	2014	2015
E	Prestación de Servicios Públicos	212	225	220	225
K	Proyectos de Inversión	99	94	94	108

	Tipo de Modalidad	2012	2013	2014	2015
S	Sujetos a Reglas de Operación	102	104	99	100
U	Otros Subsidios	147	110	88	94
R	Específicos	84	85	92	93
P	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	81	81	80	88
G	Regulación y supervisión	44	43	42	48
M	Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	31	34	38	40
O	Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	43	34	38	39
J	Pensiones y jubilaciones	27	25	26	27
A	Funciones de las Fuerzas Armadas	22	22	22	23
F	Promoción y fomento	24	24	23	22
I	Gasto Federalizado	17	14	14	17
B	Provisión de Bienes Públicos	7	6	5	7
T	Aportaciones a la seguridad social	5	5	5	5
W	Operaciones ajenas	4	4	4	5
N	Desastres Naturales	4	4	5	4
L	Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional	3	3	3	3
Y	Aportaciones a fondos de estabilización	2	2	2	2

Fuente: elaboración propia con información de las avances físicos y financieros de cada año.

Gráfico 3

Número de programas por modalidad con ingresos fiscales y propios en 2015
(miles de millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con información de las Tablas 6 y 7.

Si ahora la descripción se realiza por dependencias, sólo en el año 2015 las aportaciones federales para entidades y municipios, Pemex, las aportaciones a la seguridad social, IMSS y CFE concentran 12.0% del total de programas presupuestales con ingresos fiscales y propios; este porcentaje equivale al 61% del gasto programable como se muestra en la Tabla 8. Frente a estos compromisos y estructura porcentual, la metodología base cero tendrá resultados

mediocres, pues si se eliminan programas, la disminución del gasto será pequeña, se tendrán que eliminar muchísimos para mejorarlo, lo cual es improbable, frente a ello fusionan programas para justificar menor número de programas presupuestales para el siguiente año. Con esta información, es muy probable que la calidad en la transparencia de los recursos de los programas presupuestales por dependencias para el próximo año sea peor a la de este año de 2015.

Tabla 8
Ingresos fiscales de los programas por tipo de modalidad
(miles de millones de pesos)

Dependencia	No. programas	Orden	Ingresos fiscales	Orden
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	15	25	\$591.36	1
Pemex	24	17	\$540.58	2
Aportaciones a Seguridad Social	26	16	\$501.63	3
IMSS	19	20	\$497.70	4
CFE	28	15	\$314.46	5
Educación Pública	64	2	\$305.06	6
ISSSTE	45	7	\$208.76	7
Salud	40	8	\$134.85	8
Provisiones Salariales y Económicas	48	5	\$127.31	9
Comunicaciones y Transportes	48	6	\$126.15	10
Desarrollo Social	29	13	\$111.12	11
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	39	9	\$92.60	12
Gobernación	50	4	\$77.07	13
Defensa Nacional	20	19	\$71.27	14
Medio Ambiente y Recursos Naturales	74	1	\$67.95	15
Poder Judicial	1	42	\$51.77	16
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	12	27	\$46.88	17
SHCP	55	3	\$45.71	18
Conacyt	19	21	\$33.71	19
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	32	10	\$27.19	20
Marina	15	26	\$27.03	21
INE	11	29	\$18.57	22
Economía	32	11	\$18.48	23
Procuraduría General de la República	16	24	\$17.03	24

Dependencia	No. programas	Orden	Ingresos fiscales	Orden
Poder Legislativo	4	35	\$13.40	25
Información Nacional Estadística y Geografía	6	31	\$8.50	26
Relaciones Exteriores	18	23	\$8.10	27
Turismo	21	18	\$6.84	28
Trabajo y Previsión Social	19	22	\$5.13	29
Energía	29	14	\$3.09	30
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	4	36	\$2.53	31
Oficina de la Presidencia de la República	6	32	\$2.30	32
Instituto Federal de Telecomunicaciones	7	30	\$2.00	33
Función Pública	12	28	\$1.48	34
CNDH	32	12	\$1.47	35
Tribunales Agrarios	4	37	\$1.04	36
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	5	33	\$1.02	37
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	5	34	\$0.89	38
Comisión Federal de Competencia Económica	3	40	\$0.48	39
Comisión Reguladora de Energía	4	38	\$0.40	40
Comisión Nacional de Hidrocarburos	4	39	\$0.35	41
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federa	3	41	\$0.13	42
IFE	0	44	\$ -	43
Reforma Agraria	0	45	\$ -	44
Seguridad Pública	0	46	\$ -	45
Aportaciones ISSSTE y Subsidios y Apoyos	1	43	-\$443.76	46

Fuente: elaboración propia con información de los avances físicos y financieros de cada año.

Tabla 9

Número de programas: ramos vs nueva estructura programática de 2016

Ramo	Total respecto al gasto programable	Re sectorización	Cambio de modalidad	Nuevo	Eliminación	Fusión	Sin cambio
Ramos administrativos	653	1	2	5	57	224	364
Ramos generales	101	0	0	0	17	2	82
Ramos autónomos	70	0	0	0	0	2	68
Entidades de control directo (IMSS, ISSSTE)	64	0	0	0	0	34	30
Empresas productivas del Estado (Pemex, CFE)	52	0	0	0	5	0	47
INEGI	6	0	0	0	0	0	6
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	4	0	0	0	1	0	3
Total	950	1	2	5	80	262	600

Tabla 10

Ingresos fiscales: ramos vs nueva estructura programática de 2016
(miles de millones de pesos)

	Total respecto al gasto programable	Cambio de modalidad	Eliminación	Fusión	Sin cambio
Ramos generales	\$1,265.17		\$341.46		\$923.71
Ramos administrativos	\$1,184.08	\$2.58	\$14.49	\$466.72	\$700.28
Empresas productivas del Estado (Pemex, CFE)	\$855.04		\$15.70		\$839.34
Entidades de control directo (IMSS, ISSSTE)	\$706.45			\$230.99	\$475.46
Ramos autónomos	\$89.60			\$0.22	\$89.38

	Total respecto al gasto programable	Cambio de modalidad	Eliminación	Fusión	Sin cambio
INEGI	\$8.50				\$8.50
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	\$4.53		\$0.00	\$2.00	\$2.53
Total	\$4,113.36	\$2.58	\$371.65	\$699.93	\$3,039.20

Fuente: elaboración propia con información de los avances físicos y financieros de 2015.

Con la nueva estructura programática a emplear en 2016 y de acuerdo con los programas presupuestales del gasto programable con ingresos fiscales y propios; la suma del número de programas es de 950,600 permanecerán sin cambio, 262 se fusionarán, 80 se eliminarán, 5 más serán nuevos y uno será resectorizado. En la Tabla 8 se muestra el cruce de programas de acuerdo al cambio que sufrirán en 2016 por tipo de ramo; se observa que de los 262 programas a fusionar la mayoría pertenecen a los ramos administrativos; de igual forma, de los 80 a eliminar, 57 pertenecen a los ramos administrativos. Con esto se observa, que la nueva estructura de los programas vendrá explicada por más programas fusionados, principalmente en los ramos administrativos. Respecto a la tabla 8, el número de programas a eliminar son 80, 57 de ellos pertenecen al ramo administrativo y 17 a los ramos generales. Por su parte, en la Tabla 9 se observa, de acuerdo con los ingresos fiscales del gasto programable de 2015, que los montos de los programas por

eliminar en 2016 son bastante diferentes, 14.49 mil millones de pesos para los administrativos y 341.4 mil millones de pesos en los ramos generales (Aportaciones a la seguridad social, Aportaciones a entidades y municipios, Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y Provisiones Salariales y Económicas) Quieren hacernos ver que se eliminan muchos programas presupuestales de los ramos administrativos pero su efecto sobre el gasto es mínimo. Por su parte, como se suponía anteriormente, los programas administrativos concentran el mayor número de programas fusionados, 224 y su monto es de 467 mil millones de pesos. Si ahora se divide el monto monetario del número de programas respecto al cambio que sufrirán en 2016 entre el total del gasto programable, la eficiencia del gasto con base a la nueva estructura presenta los siguientes impactos monetarios: 9% de eliminados, 17% de los fusionados y 74% de los que no sufrirán cambios.

Tabla 11

Número de programas: de acuerdo a la aprobación y modificación de ingresos fiscales en 2015 vs nueva estructura programática en 2016

	Total	Res sectorización	Cambio de modalidad	Nuevos	Eliminación	Fusión	Sin cambio
Programas que se les aprobó y modificó ingresos fiscales	854	0	2	0	41	252	559
Programas que no se les aprobó pero si se les modificó ingresos fiscales	46	0	0	0	9	6	31
Programas con ingresos propios	30	1	0	5	23	1	0
Programas que no se les aprobó ni modificó ingresos fiscales	10	0	0	0	6	0	4
Programas que se les aprobó pero que no se les modificó ingresos fiscales	10	0	0	0	1	3	6
Total	950	1	2	5	80	262	600

Fuente: elaboración propia con información de los avances físicos y financieros de 2015.

En la primera columna de la Tabla 10 se muestra una nueva clasificación: programas que se les aprobó y modificó ingresos fiscales, estos suma 854; programas que no se les aprobó ingresos y si se les modificó ingresos fiscales son 46; programas con ingresos propios son 30; programas que no se les aprobó ni modificó ingresos fiscales son 10; y programas que se les aprobó pero que no se les modificó ingresos fiscales son 10. Si ahora se revisa el número de

programas por tipo de modificación de ingresos en 2015 versus la nueva estructura de programas en 2016, de 6 programas a eliminar en 2016 a estos no se les aprobó ni modificó ingresos fiscales, es decir eliminan programas que nunca se ejecutaron. Por su parte, de los 80 por eliminar 23 de ellos son programas que no reciben ingresos fiscales, es decir, eliminan programas que no afectan al gasto programable.

Tabla 12
Ingresos fiscales: ramos vs nueva estructura programática de 2016
(miles de millones de pesos)

	Total	Cambio de modalidad	Eliminación	Fusión	Sin cambio
Programas que no se les aprobó pero si se les modificó ingresos fiscales	\$40.09		\$6.51	\$2.07	\$31.51
Programas que se les aprobó y modificó ingresos fiscales	\$4,073.27	\$2.58	\$365.14	\$697.86	\$3,007.69
Total	\$4,113.36	\$2.58	\$371.65	\$699.93	\$3,039.20

Fuente: elaboración propia con información de los avances físicos y financieros de 2015.

Como se describe en la Tabla 11, en términos monetarios, la metodología base cero que aplicará el gobierno federal en 2016, tendrá un impacto real sobre el gasto programable de apenas 10% (monto de los eliminados) y si aún se suma el monto de los eliminados con los fusionados, el impacto apenas alcanzará una cuarta parte. Esto muestra, según los estimados monetarios, que la propuesta de la metodología de presupuesto base cero, tendrá efectos mediores y no disminuirá los problemas de las finanzas públicas de este país, lo probable es que se experimente más opacidad de recursos de los programas que serán fusionados ya que la fusión no necesariamente implica eficiencia de acuerdo con la teoría de presupuesto base cero.

Con otras palabras, el número de programas a eliminar son 80, 41 son programas que en 2015 se les aprobó y modificó el presupuesto, 23 son programas con ingresos propios y 6 de ellos no se les aprobó ni modificó el presupuesto. En conclusión, eliminan 23 programas que no afectan el gasto programable y 6 que nunca se ejecutaron, esto es una de las principales incongruencias de su propuesta metodológica de base cero. Es decir, dos características dominan lo anterior, efectos mínimos sobre el gasto programable e incongruencias en la eliminación de programas que no afectan el gasto. Es seguro que la política pública no mejorará frente a tales errores.

Tabla 13
Ingresos fiscales: ramos vs nueva estructura programática de 2016
(miles de millones de pesos)

Tipo de modalidad	Total de gasto programable	Cambio de modalidad	Eliminados	Fusión	Sin cambio
Pensiones y jubilaciones	835.07				835.07
Prestación de Servicios Públicos	755.91		4.89	328.71	422.31
Gasto Federalizado	601.59		330.33		271.26
Proyectos de Inversión	543.22		11.68	21.65	509.89
Sujetos a Reglas de Operación	346.18		0.34	152.48	193.37
Otros Subsidios	281.68		1.83	107.15	172.69
Específicos	246.39		22.54	4.38	219.48
Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	154.91			26.37	128.53
Aportaciones a la seguridad social	92.61				92.61
Funciones de las Fuerzas Armadas	85.95			22.13	63.81
Provisión de Bienes Públicos	74.43				74.43
Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	50.8			20.65	30.14
Regulación y supervisión	29.31	2.43	0.05	11.17	15.67
Promoción y fomento	9.77	0.15		4.95	4.67
Desastres Naturales	6.8			0.2	6.6
Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	5.67				5.67
Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional	0.29			0.1	0.19
Operaciones ajenas	-7.21				-7.21
Aportaciones a fondos de estabilización					
Total	4,113.36	2.58	371.65	699.93	3,039.2

Fuente: elaboración propia con información de los avances físicos y financieros de 2015.

Por otra parte, de acuerdo a la tabla de la izquierda se muestran los ingresos fiscales de los programas presupuestales por modalidad frente a la nueva estructura programática de 2016; el monto más alto se ubica en los cuatro programas a eliminar del gasto federalizado, la suma es 330 mil millones de pesos y de los 18 programas de inversión el monto es de 12 mil millones de pesos. Se observa, de igual manera, los programas de prestación de servicios públicos a fusionar su monto es de 329 mil millones de pesos. Las incongruencias de la metodología son graves, eliminan programas de inversión con un

de monto de 11 mil millones de pesos y fusionan programas de prestación de servicios. Son claros los errores de la metodología de presupuesto base cero, eliminan gasto público que surte efectos directos sobre la economía, gasto federalizado e inversión pública, mientras mantienen gasto a servicios públicos que pueden ser materia de privatización. En conclusión, el esquema programático del gasto programable basado en la metodología base cero para el año 2016 no mejora las finanzas públicas y genera efectos negativos sobre la economía mexicana.

Tabla 14

Gasto programable de 2015 de los programas a eliminar, fusionar y cambiar de modalidad y tasas de crecimiento %
(miles de millones de pesos)

Tipo de ramo	2013	2014	2015	Incremento % 2013-2015
Eliminados	\$24.59	\$56.40	\$371.65	1,411.62%
Fusión	\$558.23	\$661.34	\$699.93	25.38%
Cambio de modalidad	\$2.43	\$2.57	\$2.58	6.02%

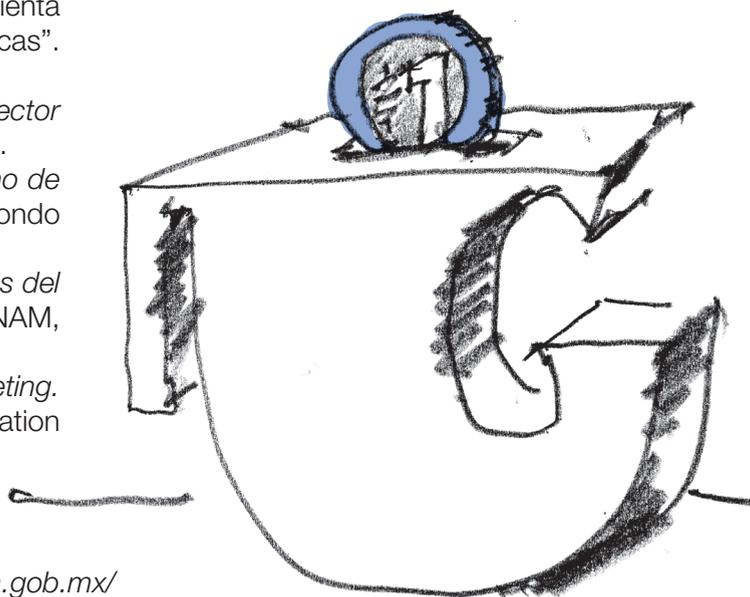
Fuente: elaboración propia con información de los avances físicos y financieros de 2015.

Finalmente, en la tabla de arriba se muestra que los programas por eliminarse en 2016 incrementaron porcentualmente bajo la administración de Peña, más de 1,400 %, los que serán fusionados 25% y los que cambiarán de modalidad 6%, aproximadamente. Frente a estos incrementos, ¿por qué de un año a otro permitieron que los programas por eliminar crecieran excesivamente y ahora los eliminan? ¿La metodología de base cero logrará un ahorro en el gasto, fusionando programas? Claramente, esto no sucederá y los graves problemas de finanzas públicas no mejorarán. **B**

Bibliografía

- Allen Schick, Harry Hatry. “Zero Base Budgeting: The Manager’s Budget.” *Public Budgeting & Finance* Volume 2, Issue 1, pages 72–87, arch 1982
- Ayala, E. José (1988). *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, México: FCE
- Government finance officers association (2011): Zero-Based Budgeting: modern Experiences and current perspectives.
- José Ayala Espino, *Economía del Sector Público Mexicano*, México, Facultad de Economía, UNAM, 2000.
- José Ayala Espino, *Estado y Desarrollo, La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, SEMIP-UNAM, 2000.
- José Ayala Espino, *Instituciones para Mejorar el Desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999
- José Antonio Martínez Álvarez y M^a Dolores García Martos. Instituto de Estudios Fiscales “Presupuesto base cero: una herramienta para la mejora de las finanzas públicas”. Num. 149/2013 (7-31)
- Joseph E. Stiglitz, *La Economía del Sector Público*, Barcelona, Antoni Bosch, 2003.
- Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Roberto Anguiano Equihua, *Las Finanzas del Sector Público en México*, México, UNAM, 2002.
- ShayneC. Kavanagh. *Zero-BaseBudgeting. Government Finance Officers Association and the City of Calgary*, Alberta 2011

- <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>
- <http://www.inegi.org.mx/>
- <http://www.shcp.gob.mx/>



Los retos de la LXIII legislatura

Juan Carlos López Ruíz

Algo no está bien este país: sorteamos una crisis sin precedentes en lo político derivada de la pérdida de credibilidad por parte de los ciudadanos en las instituciones del sistema político, los partidos, los gobiernos en sus tres niveles, los poderes y los órganos autónomos del Estado; a los mexicanos se les agotó la esperanza: hace un año, en menos de un mes, pasamos de la simulación magistral del “mexican moment” a las “casas HIGA y la tragedia de Ayotzinapa”, para continuar el año con una larga serie de malas noticias en materia económica, desde la subasta del petróleo mexicano que nadie quiso comprar, una devaluación acumulada de casi 30% del valor del peso frente al dólar y la ya acostumbrada práctica de los últimos años de reducir el pronóstico de crecimiento económico.

El panorama se ve turbio, no podemos negar que ante nosotros yace una tormenta de desesperanza, de pronósticos desafortunados y de reconstrucciones de prácticas del pasado que parecían enterradas junto a los dinosaurios; pero no todo es una mala noticia: nuestro país arranca una nueva legislatura con una clara encrucijada, continuar por el maquiavélico camino de la simulación, la “reformita posible” y el lento regreso de la presidencia imperial, o capitalizar todo el descontento y convertirlo en el combustible que anime al país a moverse hacia donde merece y quiere estar.

A veces parece que en la coyuntura, los legisladores de todos los partidos, al igual que muchos gobernantes, olvidan que las leyes y las

reformas son medios y no fines, en la casa de Los Pinos celebran cada reforma como si se hubiera alcanzado algo extraordinario, como si la realidad ya hubiera cambiado, como si la reforma fuera el fin y no el medio para alcanzar algo.

Acción Nacional debe tener fija la mirada en que ni la más ambiciosa reforma, al más estratégico de los temas es un fin en sí mismo, sino un medio para mantener esta lucha gradual por la construcción del Bien común en la materialización que escogimos plasmar en nuestro Programa de Acción Política: el Desarrollo Humano Sustentable.

Esta reflexión inicial es importante recordarla constantemente, y cobra mayor relevancia al iniciar una nueva legislatura: debe realizarse colegiadamente, nos equivocáramos si la pregunta inicial que se planteen los nuevos diputados es ¿qué reformas debemos hacer?, cuando la pregunta obligada sería ¿qué país queremos tener? Y partiendo de esa respuesta escoger las modificaciones legales que debemos hacer.

En este sentido debemos escuchar a la nación, estudiar la situación del país y enfocarnos en los problemas que más nos duelen a todos, y podríamos decir que éstos son una mezcla entre una situación económica adversa, una pobreza que lastima al país y que debe retornos a todos a buscar soluciones, un severo problema de inseguridad e impunidad, un terrible problema corrupción en todas las esferas de la vida social y una crisis de confianza en la democracia y en los gobiernos.



1. Las batallas históricas de Acción Nacional

El espejo retrovisor no nos sirve para conducir hacia el futuro, pero es una herramienta obligada antes de acelerar, cambiar de carril o cambiar de rumbo. Saber de dónde venimos nos puede ayudar a entender por qué algunos nos han retirado la confianza, cuáles son las batallas que hemos ganado, cuáles abandonamos en el camino y cuáles debemos seguir dando simplemente porque es nuestro deber.

El PAN desde 1939 tenía muy claro que profesar y abrazar el humanismo político como guía doctrinal tenía una serie de consecuencias en la acción, en la construcción legislativa y en el gobierno, de grandísima profundidad: cuando se está convencido que toda persona por el simple hecho de ser persona posee una dignidad altísima se llega a la conclusión que ésta nos obliga a todos a mantener un mínimo nivel de vida de acuerdo con esta realidad, en la que se fundan todos los derechos y de la que nace nuestra obligación solidaria de luchar por el desarrollo de todos y no sólo de unos cuantos.

En este sentido, la gesta por las libertades y la democracia, es una lucha que debe seguir siendo acompañada por nuestro partido, y que en el horizonte cercano sigue arrojándonos una gran cantidad de pendientes; por mencionar, no podemos quitar el dedo del renglón al considerar insostenible que en una democracia una autoridad central mantenga y concentre el monopolio de los contenidos educativos.

Podemos enumerar una larga lista de temas

pendientes a legislar en materia de libertades, desde eliminar sobrerregulaciones burocráticas hasta profundizar en la capacidad de hacer valer libertades ciudadanas básicas, bajar el umbral para los candidatos independientes, la libertad de asociación sindical de los servidores públicos, la ley reglamentaria de la libertad religiosa entre otras.

La conquista de la dignidad de cada persona, el destierro del dolor evitable, el compromiso con los más vulnerables, son la razón de ser de nuestra institución, y han sido parte de nuestra caminata políticas públicas como el seguro popular son testimonios vivos de lo que hemos alcanzado.

Hoy más que nunca el país tiene que voltear a ver a los rincones más desfavorecidos, a esa parte de México que muchos pretenden no ver para poder dormir mejor, a donde las carreteras no llegan, donde la escuela está sin docente porque se fue a la marcha, donde la luz dura lo que dure el día; es también ahí donde debemos reencontrarnos con nuestra responsabilidad de rediseñar toda la estrategia de combate a la pobreza que pocos frutos ha dado, desligarla de las tentaciones electorales, protegerla de los abusos e involucrar a los más pobres en su propio desarrollo.

En este compromiso histórico con los más vulnerables, hoy más que nunca el PAN tiene que ser claro, firme y eficaz en defender la vida de cada persona, desde los jóvenes y adultos que son víctimas del crimen organizado, hasta

el peor de los crímenes, hoy incluso financiado con fondos públicos: el crimen terrible de privar de la vida a los más indefensos, a los que no tienen voz, a los que por ignorancia o consenso se les niega su categoría de persona, los mexicanos que no han nacido.

De la reflexión tenemos que trazar un ruta. En un país que enfrenta tantos dilemas como el nuestro, es necesario priorizar y hacerlo de manera ordenada, buscando tener criterios objetivos y pertinentes a las necesidades del país, a lo prometido por el Partido en las campañas, a lo que la gente espera de nosotros y a lo que nos ayude a reencontrarnos con nuestra identidad.

2. Concluir las reformas iniciadas

El Pacto por México funcionó como una hoja de ruta para poder acotar las discusiones y la agenda en lo que en el consenso pudieron identificar sus actores como problemas urgentes; el Pacto cumplió en mucho con su objetivo, pero se agotó víctima de la crisis de desconfianza en el Gobierno federal, lo que obligó a los partidos a replegarse de la negociación con un gobierno que en opinión de la mayoría está reprobado en todos los temas.

El Pacto se agotó antes de que se terminara de cumplir lo acordado, las reformas en más de un caso fueron superficiales, o no se han concluido en la legislación secundaria, o en la armonización en los estados que sigue sin realizarse, o enfrenta severas deficiencias.

La primera de las reformas que urge completar es llamada “anti-corrupción”; esta reforma requiere un gran paquete de legislación secundaria, que debe ser muy cuidado y que debe ser una obra maestra del diseño parlamentario, ya que debe ser eficaz en combatir la corrupción, ser un apoyo y no un lastre en la operación de los gobiernos, debe alcanzar también

consensos al tiempo que debe ser dura para dar resultados en su materia: la *Litis* medular será no permitir que se diluya.

La primera reforma aprobada en el marco del pacto fue la educativa, y sin demeritar los grandes avances que significa en materia de la administración y la profesionalización docente, dista mucho de ser una reforma educativa, no toca la formación inicial de los docentes, la educación normal, el monopolio de los contenidos; tampoco toca el modelo educativo, ni los fines de la educación, ni los planes y programas, ni los métodos de estudio.

El papel del profesor es insustituible pero no constituye por sí mismo el sistema educativo, además seguimos teniendo pendiente revisar y adecuar a la actualidad el marco de la educación superior y de la media superior, encontrando soluciones para la acreditación de programas de estudio, la movilidad entre sistemas, una solución justa, democrática y que incentive la calidad en el reconocimiento oficial de estudios, como pincelada de todo lo que falta revisar para poder hablar de una verdadera reforma educativa

Iniciando la LXII Legislatura, uno de los primeros grandes logros fue la aprobación de una reforma laboral que se quedó a medias porque al no haber tocado a los trabajadores al servicio del Estado, ignoró una parte importante de la fuerza de trabajo de este país, dejando a los sindicatos del sector público en la misma situación opaca que han tenido durante los últimos años.

La reforma política se materializó como reforma electoral, pero se quedaron pendientes la ley de la Fiscalía General de la República, la ley orgánica del Consejo Nacional para la Evaluación de la política social y una ley que regule la propaganda gubernamental, lo que deja inconclusa la reforma política.

3. Los asuntos pendientes

El campo es uno de los grandes pendientes de este país, víctima de un reparto agrario mal hecho, más mítico que práctico, de la falta de inversión, de una educación deficiente y poco pertinente, del poco acceso al crédito e incluso de la falta de una infraestructura mínima para hacerlo productivo. La reforma al campo debe ser al mismo tiempo modernizadora, encontrar los mecanismos para hacer rentable y productivo nuestro agro y respetar el valor de la tierra y de los cultivos como parte de nuestro código cultural de nación.

En una economía como la del mundo de hoy, el conocimiento, la ciencia, la tecnología y la innovación requieren su propio marco institucional nuevo, que nos permita incentivar la inversión privada en el desarrollo de tecnología y en la investigación científica, que saque del sistema público la carga del desarrollo tecnológico para que sea útil, rentable y productivo, adjetivos que rara vez tienen los gobiernos y las entidades públicas; desarrollar también ecosistemas de innovación que vinculen la investigación y la academia con el sector empresarial y los gobiernos, que faciliten a los investigadores volverse empresarios y comercializar sus descubrimientos y nos permitan insertarnos a tiempo la economía del conocimiento y no sólo en la manufactura sofisticada.

El pacto de coordinación fiscal requiere una profunda revisión, esto implica hacer un ejercicio serio de revisión, actualización y reforma de la Ley de Coordinación Fiscal: varios fondos del Ramo 33 han probado sus bondades, pero sus fórmulas de asignación requieren ajustes para evitar incentivos perversos con los del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social, que además de usar categorías en desuso en sus fórmulas, parece premiar la pobreza y no el avance en su combate.

4. Corregir las deficiencias

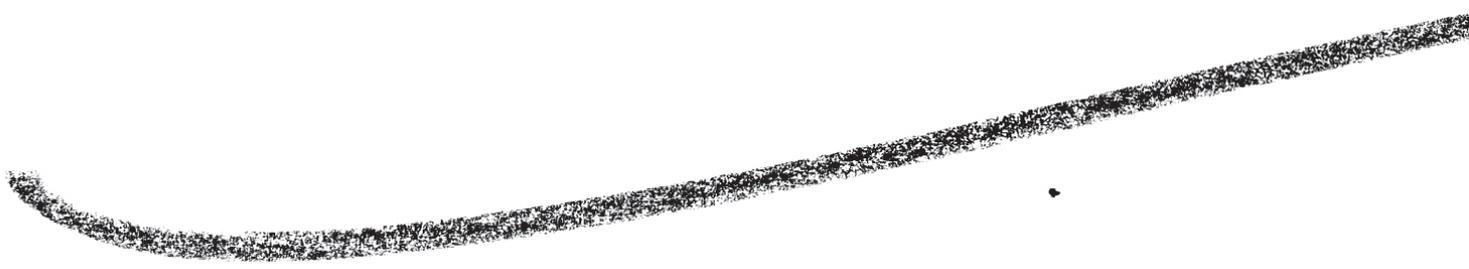
En este sentido, lo más urgente es revisar la reforma fiscal y revertir varios aspectos que son parte del estancamiento de la economía nacional, cambios en la deducibilidad en montos y conceptos, la desaparición de los Repecos (Régimen de pequeños contribuyentes), el régimen fiscal de las escuelas y universidades que las ahoga y presiona para que suban las colegiaturas dejando en riesgo a miles de estudiantes de media superior, nivel educativo que no es cubierto por instituciones públicas y que requiere de apoyarse en el sector privado o no podrá cubrir la demanda.

Un dictamen pendiente pero que salió del Senado con varias deficiencias es el de la reforma al Distrito Federal: hay coincidencia en que se debe reformar el estatus jurídico sui generis al que se ha sometido a la ciudad de México, pero debe ser un modelo justo, que si equipara a las ciudades con los estados en materia de gasto, fondos y derechos, también lo haga en materia de obligaciones. No pedimos más pero tampoco menos.

Más allá de la agenda y la ruta que se trace debemos tener claro que los ciudadanos están esperando cambios, rápidos pero pertinentes, negociados pero no diluidos, fuertes pero no incumplibles; los legisladores y sus equipos enfrentarán los próximos 3 años la necesidad de mantener un ritmo igual de productivo que la legislatura que recién termina, aprendiendo de lo que se hizo bien, corrigiendo lo que sea necesario y siendo conscientes que la solución de los problemas nacionales tiene varias aristas y la legislación es solo una de ellas. **B**

Agenda legislativa en telecomunicaciones

Juan Pablo Adame Alemán



El pasado 31 de agosto concluyó la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, en la que se aprobaron diversas e importantes reformas estructurales al marco jurídico de nuestro país, destacando de manera especial las modificaciones realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entre ellas, se encuentra el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones” publicado el 11 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación.

A través de dicha reforma constitucional se creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, responsable del desarrollo eficiente de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, así como autoridad en materia de competencia económica de dichos sectores.

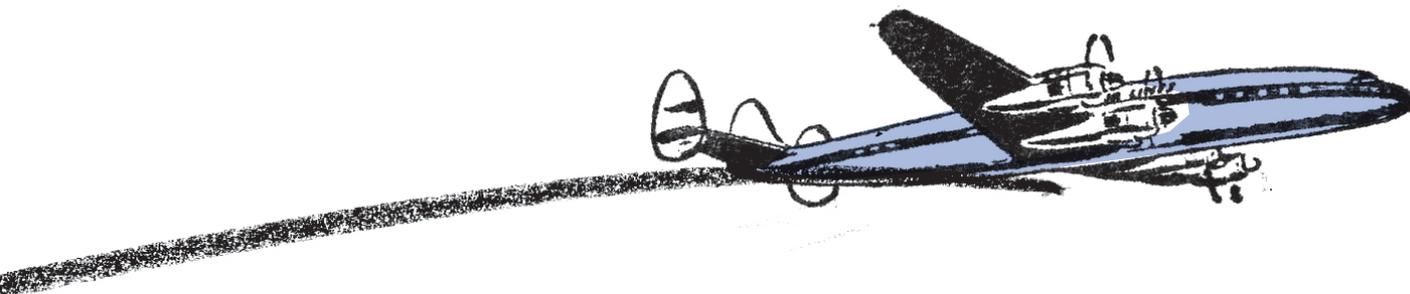
El IFT se integró el 10 de septiembre de 2013, mediante la ratificación por parte del Senado de la República de los nombramientos de los Comisionados que integran su órgano de gobierno y la designación de su Presidente. En ese momento, se extinguió la Comisión Federal de

Telecomunicaciones, que era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

A partir de la reforma constitucional, las telecomunicaciones y la radiodifusión se constituyeron en servicios públicos de interés general, y con el objeto de dinamizar el crecimiento de dichos sectores en beneficio de los usuarios, se establecieron mandatos y obligaciones específicas tanto para el IFT como para la SCT, de la mayor relevancia, para ser desarrollados algunos de ellos, a la mayor brevedad posible.

En cumplimiento a lo ordenado por la reforma constitucional, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, ordenamiento legal que regula de manera convergente el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones, así como la prestación de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones. Dicha Ley fue publicada el 14 de julio de 2014, abrogando tanto la Ley Federal de Radio y Televisión, como la Ley Federal de Telecomunicaciones, que databan de 1960 y 1995, respectivamente.

Al igual que la reforma constitucional, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión ordenó la realización de diversas acciones por



parte de las autoridades, buscando en todo momento el fomento a la competencia, el incremento en la calidad de los servicios y la reducción de las tarifas en beneficio de los usuarios.

En virtud de que en el presente mes de septiembre dio inicio la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, es importante revisar aquellas acciones realizadas o logros alcanzados como consecuencia de la promulgación de la reforma constitucional y de su ley reglamentaria, analizar las medidas que se encuentran pendientes de ejecutarse o que habiéndose ejecutado no han tenido el impacto deseado, así como tener claros los proyectos específicos que requieren de puntual seguimiento por parte del Poder Legislativo. Todos esos elementos deberán formar parte de la agenda legislativa que, en materia de telecomunicaciones, deberá desarrollarse en los próximos tres años.

Agentes económicos preponderantes

El mandato conferido al IFT de determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, e imponer las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales, constituye, sin lugar a dudas, el punto

más importante de la reforma para promover la competencia.

No hay que olvidar que el sector de telecomunicaciones en nuestro país cuenta con un elevado nivel de concentración, y que el declarar como dominante a América Móvil (Telmex-Telcel) fue un pendiente histórico que nunca pudo concretar la anterior autoridad en materia de competencia económica, en parte por la alta litigiosidad que enfrentaba el sector.

El 6 de marzo de 2014, el IFT determinó a América Móvil y a Grupo Televisa como agentes económicos preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y de radiodifusión, respectivamente, y les impuso diversas medidas en beneficio de la competencia y la libre concurrencia.

No obstante, algunas de las medidas impuestas aún no han surtido efecto, como lo es la desagregación efectiva de la red local fija del agente económico preponderante en telecomunicaciones, conocida también como la desagregación del bucle local. Esta medida permite que operadores existentes puedan complementar su infraestructura accediendo a la red del preponderante para poder llevar servicios a zonas o regiones donde antes no tenían presencia, o que nuevos operadores puedan entrar al mercado de telecomunicaciones. Está

orientada a incrementar la competencia en la provisión de servicios y promover la introducción de nuevos servicios, o que éstos se ofrezcan con mejores condiciones de calidad y a menores precios.

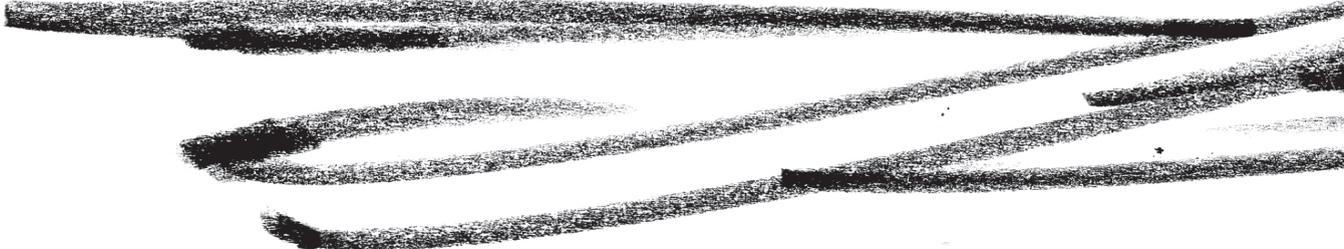
Es el caso que a más de dos años de la reforma constitucional, el 26 de junio de 2015, el IFT resolvió las condiciones mediante las cuales se realizará la desagregación efectiva de la red local del agente económico preponderante, y obligó a éste a presentar para aprobación, en un plazo de 60 días naturales, su primera propuesta de Oferta de Referencia de Desagregación.

Dado lo anterior, el plazo concedido a Telmex

prestar servicios de televisión, tales como su concentración con Dish y los servicios que presta a través de UnoTV y Claro Video.

Red compartida mayorista

La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, estableció que el Ejecutivo Federal, en coordinación con el IFT, garantizaría la instalación de una red compartida mayorista a efecto de impulsar el acceso efectivo de la población a la comunicación de banda ancha y a los servicios de telecomunicaciones. Esta red contemplará el aprovechamiento de al menos 90 MHz del espectro radioeléctrico en la banda



para la presentación de su oferta de desagregación, acaba de fenecer. Al respecto, el Congreso de la Unión deberá estar muy atento a que el análisis del IFT se desarrolle a la mayor brevedad posible, así como que el mismo sea acorde con las expectativas que generan una medida de tan alta trascendencia, a efecto de que dicha oferta finalmente sea publicada de manera oficial y empiece a surtir sus efectos.

De igual forma, tomando en consideración el impacto que generan en el mercado las actuaciones del agente económico preponderante en telecomunicaciones, deberá dar puntual seguimiento a temas que se encuentran pendientes de resolver por parte del IFT, y que presuntamente constituyen violaciones a la prohibición expresa que tiene de

700 MHz y operará bajo principios de compartición de infraestructura y la venta desagregada de todos sus servicios y capacidades.

Es un proyecto al que, sin duda alguna, debe darle un seguimiento puntual el Congreso de la Unión, toda vez que se trata de un proyecto sumamente ambicioso y de gran relevancia, aunado a que a más de dos años de la reforma constitucional, siguen surgiendo muchas dudas alrededor del mismo.

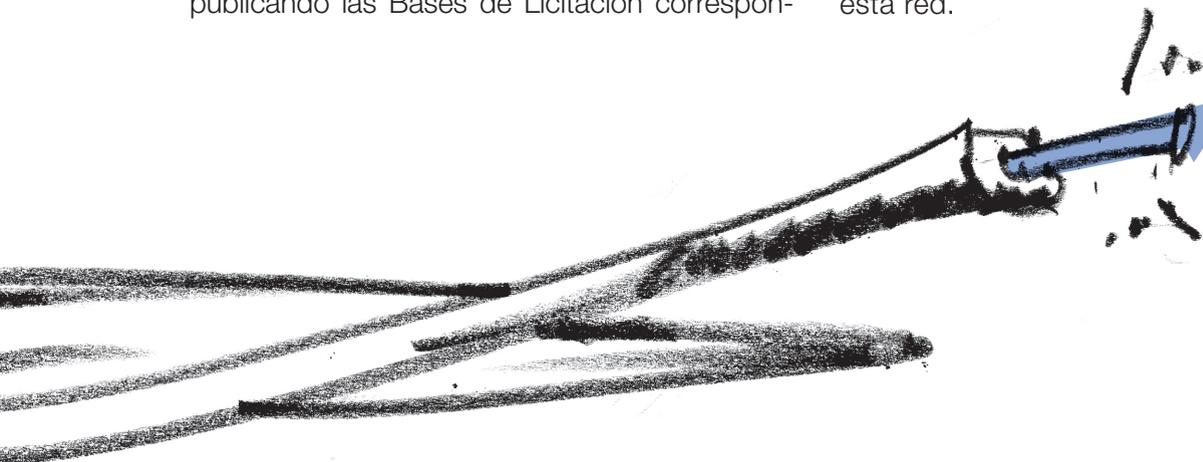
El Poder Constituyente ordenó que la red compartida mayorista iniciara su instalación antes de que concluyera el año 2014 y que a su vez iniciara su operación antes de que concluya el 2018. Sin embargo, la SCT aún no ha iniciado la licitación pública que permitirá determinar al

operador que será responsable de operar dicha red bajo un esquema de asociación público privada con esa dependencia.

Apenas el pasado 17 de julio de 2015, la SCT publicó en su portal de internet, los “Criterios Generales relacionados con la Red Compartida”, consistentes en una versión preliminar de cómo se regirá la licitación de dicho proyecto. Dicha publicación tuvo como objeto que el mercado y el público en general, emitiera los comentarios que estimara pertinentes.

De acuerdo con esos Criterios, sería en el último trimestre de 2015 cuando se estarían publicando las Bases de Licitación correspon-

Sin embargo, es imperativo que el Congreso de la Unión siga muy de cerca el desarrollo de este gigantesco proyecto, sobre todo en un contexto de volatilidad financiera internacional y condiciones de bajo crecimiento mundial, factores que provocarán que los inversionistas internacionales sean muy cautelosos en comprometer montos elevados a proyectos con niveles de rentabilidad privada muy bajos, como es el caso de la red compartida mayorista, lo que haría necesario que el Congreso revise la conveniencia de continuar con el mandato constitucional para el despliegue de esta red.



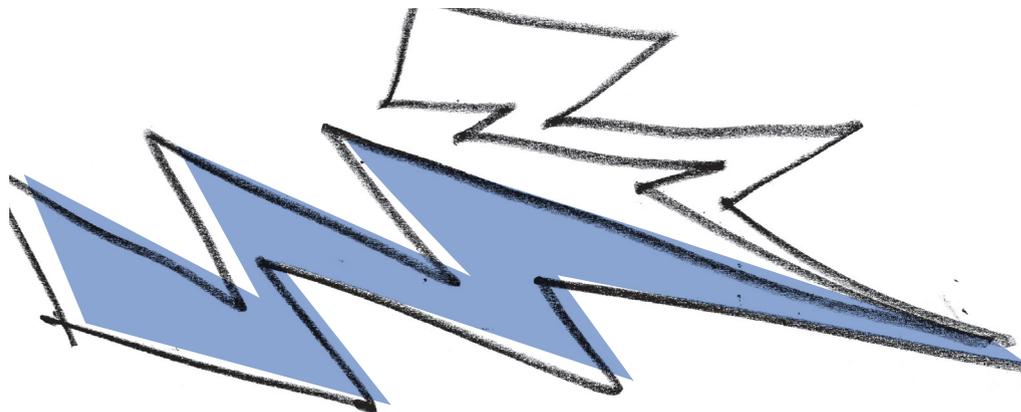
dientes. Sin embargo, desde los propios Criterios se pueden observar algunas consideraciones, que deberán ser revisadas a detalle a efecto de garantizar que el proyecto se ajuste tanto a los objetivos que le dieron origen, como a los principios que lo rigen.

Entre ellos, se encuentran la posibilidad de que se aproveche menos de los 90 MHz asignados y dar en arrendamiento el que no se utilice; la determinación de la cantidad de hilos de fibra óptica obscura de la red troncal que se aportarán al operador de la red; la falta del aprovechamiento de otros activos del Estado, como lo es la infraestructura de bienes muebles, edificios y postes, o la posible participación de actuales concesionarios en el proceso de licitación.

Apagón analógico

La reforma constitucional ordenó que a más tardar el 31 de diciembre de 2015, culminaría la transición digital terrestre, conocida como el apagón analógico. Asimismo, señaló que los poderes de la Unión estarían obligados a promover, en el ámbito de sus competencias, la implementación de equipos necesarios para la adopción de esa política de gobierno garantizando, a su vez, los recursos presupuestales que resulten necesarios.

En congruencia con la anterior, en mayo de 2014, la SCT publicó el Programa de Trabajo para realizar dicha transición, en el que precisó que un total de 15.3 millones de hogares dependían de la televisión abierta analógica y que la



mayoría de ellos están ubicados en zonas de alta marginación. Con base en ello, determinó entregar televisores digitales a 12.6 millones de hogares, conforme a un padrón de beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo Social.

Se trata de un proyecto al que la LXIII Legislatura deberá dar un especial y puntual seguimiento durante lo que resta del 2015, dado que un posible fracaso de esta política pública podría redundar en grandes consecuencias para la población de más bajos recursos, que no se encuentra en condiciones económicas de adquirir un televisor digital, y que por ende, quedaría marginada de continuar recibiendo de manera gratuita las transmisiones de televisión abierta.

Preocupa de manera particular que el número de beneficiarios se haya reducido, en primera instancia, de 12.6 a 10 millones de hogares, por ajustes presupuestales, y que en la actualidad el número máximo de beneficiarios ascienda a 9.4 millones, en caso de adjudicarse la totalidad de partidas de la licitación de 3.6 millones de televisores iniciada el pasado mes de agosto del año en curso.

De igual forma, llama la atención que la SCT únicamente ha entregado un total de 5.2 millones de televisores, siendo que debe de concluir la entrega de televisores antes de que termine el mes de noviembre de 2015 e informar lo conducente al IFT, a efecto de que éste se encuentre en condiciones de ordenar los apagones analógicos en las localidades que alcancen la penetración mínima requerida y en las que la totalidad de concesionarios ya cuenten con transmisiones digitales.

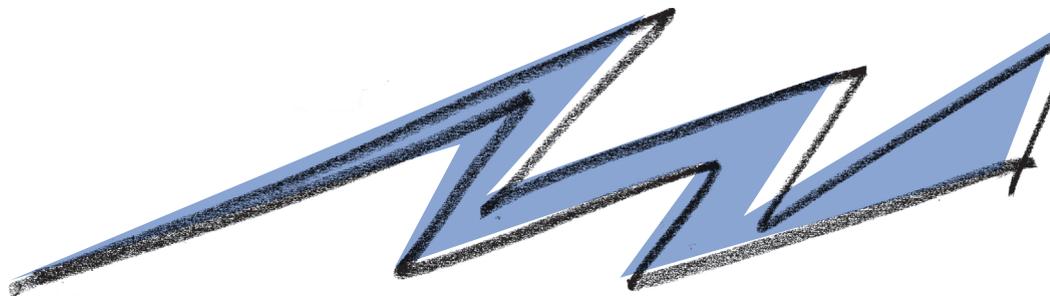
No debe de pasar desapercibido que, a tan sólo cuatro meses de que concluya el 2015, fecha fatal para concretar la transición digital, se ha ordenado realizar el apagón analógico en muy pocas localidades de nuestro país: Matamoros, Reynosa y Nuevo Laredo, en Tamaulipas; Mexicali y Tecate, en Baja California; y Ciudad Juárez, en Chihuahua.

Un aspecto que los diputados de la LXIII Legislatura no pueden dejar pasar como desapercibido, es la clara intención electoral que en el Ejecutivo Federal se dio al reparto de televisores y al descuidado proceso para obtener o recabar datos personales de los beneficiarios de este programa, que no tiene justificación jurídica alguna. Es necesario que haya un eficaz ejercicio de rendición de cuentas de este programa.

Licitaciones en telecomunicaciones y radiodifusión

Otro tema que merece seguimiento específico son las licitaciones públicas que ha desarrollado el IFT, así como aquellas que están pendientes por desarrollarse.

La reforma constitucional, ordenó al IFT licitar nuevas concesiones de frecuencias de televisión radiodifundida, formando por lo menos dos nuevas cadenas con cobertura nacional. Concluida la licitación pública sólo fue posible asignar una cadena nacional de 123 frecuencias, quedando desiertas otro tanto igual de frecuencias. A la fecha, el IFT aún no ha determinado si esas frecuencias serán asignadas nuevamente como cadena nacional, de manera regional o de manera individual.



La otra licitación pública desarrollada por el IFT desde su integración, es la relativa a dos posiciones orbitales geoestacionarias, 113° Oeste y 116.8° Oeste, y sus frecuencias asociadas, procedimiento que también fue declarado desierto desde 2014. Destaca que no ha sido lanzado un nuevo procedimiento licitatorio, ni ha sido anunciado por el IFT que sucederá con las posiciones orbitales asignadas a México, mismas que se perderán, en caso de que no sean ocupadas a más tardar el 19 agosto y 11 de diciembre de 2016, respectivamente.

Por otra parte, el IFT publicó el Programa Anual de Frecuencias de 2015, dentro del que se contempla el inicio de la licitación –antes de que concluya este año– de 257 frecuencias para estaciones de radio de uso comercial (191 de FM y 66 de AM). Habrá que estar pendientes del criterio demográfico estándar utilizado para definir las estaciones de radio a licitarse, toda vez que no considera la viabilidad económica de las localidades involucradas, situación que podría poner en riesgo la viabilidad tanto de las estaciones que actualmente se encuentran en operaciones, como de las nuevas estaciones.

En materia de telecomunicaciones, dicho Programa contempla la licitación de frecuencias para los servicios de acceso inalámbrico móvil y provisión de capacidad para radiocomunicación privada. Aun cuando el Programa establece que los fallos de estas licitaciones deberán darse en este 2015, aún no han sido emitidas las bases de licitación conducentes, por lo que desde ahora se anticipa que es prácticamente imposible que se cumpla con ese propósito.

Nombramiento de Contralor en el IFT

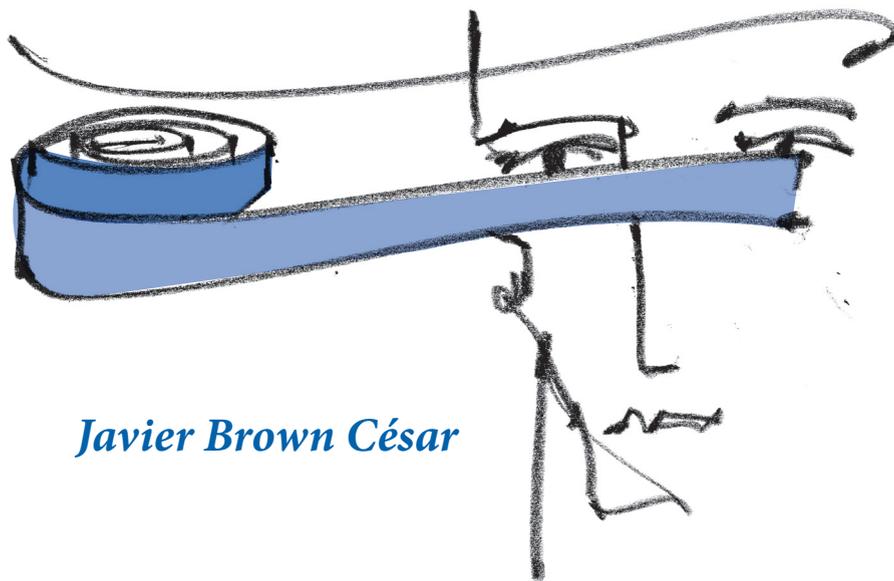
Uno de los pendientes que debe desahogar a la mayor brevedad el Congreso de la Unión, particularmente la Cámara de Diputados, es la designación del Contralor del IFT. A dos años de iniciar funciones el órgano autónomo, aún no ha contado con un Contralor que funja como responsable de vigilar el adecuado manejo de los recursos presupuestales –alrededor de 2 mil millones anuales–, así como de supervisar la debida planeación y ejecución de los principales proyectos del regulador y de la actuación de los servidores públicos adscritos al mismo.

Impuesto a servicios de telecomunicaciones

Un tema que se estima deberá abordar también la Cámara de Diputados es el relativo a la posibilidad de eliminar el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS) de 3.0% a servicios de telecomunicaciones, que se ha venido aplicando desde hace cinco años.

A partir de la reforma constitucional, tanto las telecomunicaciones como la radiodifusión se elevaron a rango de servicios públicos de interés general. Al no tratarse de bienes de lujo o suntuarios, sino de servicios esenciales para el desarrollo del país, existen diversas voces que se han pronunciado a favor de la eliminación del IEPS, considerando que representa una carga para la industria y que lejos de incentivar, inhibe la adopción de servicios de telecomunicaciones por parte de nuevos usuarios, al mismo tiempo que limita a los consumidores actuales a aumentar sus niveles de consumo. **B**

La crisis de confianza y la reforma institucional de la Cámara de Diputados



Javier Brown César

El presente ensayo toma como referencia los datos de dos encuestas: la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la Secretaría de Gobernación y la Encuesta Nacional sobre Calidad Ciudadana 2013 realizada por el Instituto Federal Electoral.

Las encuestas dan como resultado una crisis generalizada de confianza en las instituciones del sector público y de manera particular en la Cámara de Diputados. La crisis institucional es uno de los más grandes problemas que enfrenta nuestro país: las personas no confían en otras personas, las redes solidarias se resquebrajan y la percepción de las instituciones públicas es mayoritariamente negativa.

Este ensayo busca responder a la pregunta de cuáles son los factores determinantes de la mala imagen de la Cámara de Diputados, para lo cual los dos primeros apartados presentarán los análisis estadísticos de las encuestas nacionales. En el tercer apartado, con base en los resultados obtenidos a partir de los análisis estadísticos, se proponen reformas en tres ámbitos: fortalecimiento del control parlamentario,

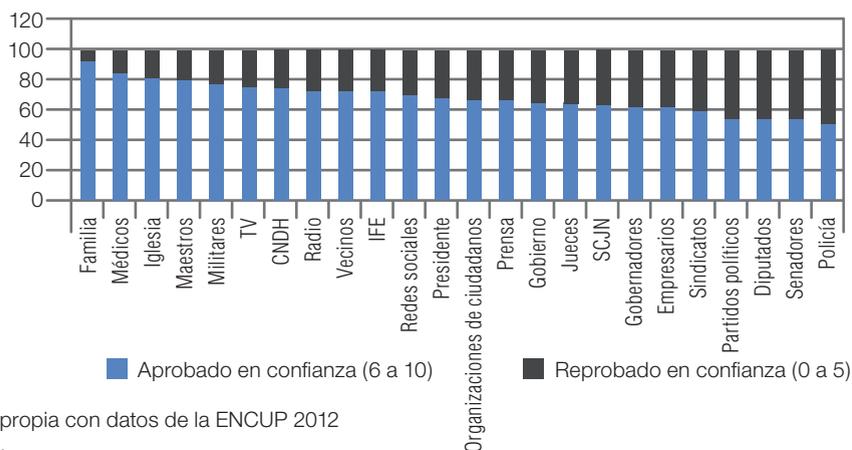
introducción de la evaluación sistemática y profundización de la transparencia.

1. La crisis institucional de la Cámara de Diputados en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP)

La ENCUP arroja como uno de sus resultados más relevantes una crisis generalizada de confianza: 69.6% de los encuestados consideraron que no se puede confiar en la mayoría de las personas. La crisis interpersonal es tan sólo una manifestación de la pérdida de confianza en instituciones representativas fundamentales para el funcionamiento del sistema democrático como son los partidos políticos y el Congreso de la Unión.

Las cámaras de Diputados y Senadores se encuentran en los últimos lugares de confianza institucional tan sólo superadas por la policía (Gráfica 1). El promedio de confianza institucional es de 68.7, por lo que las instituciones que gozan de mayor confianza y superan el promedio son: las redes sociales, el IFE, los vecinos, la radio, la CNDH, la televisión, los militares y maestros, la Iglesia, los médicos y la familia.

Gráfica 1
Confianza en las instituciones



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2012 (porcentajes válidos).

La crisis institucional de confianza en la Cámara de Diputados lleva aparejada la pregunta de si hay un grupo específico de personas que desconfían en ella. Esta asociación se basa en la teoría que postula que las actitudes y valores

hacia las instituciones están fuertemente determinadas por las características socioeconómicas de los encuestados. Al realizar el análisis estadístico encontramos algunas asociaciones interesantes (Cuadro 1).

Cuadro 1
Características de quienes confían o desconfían en la Cámara de Diputados (porcentajes válidos)

Categorías	Confianza reprobatoria (0 a 5)	Confianza aprobatoria (6 a 10)
Sexo**		
Masculino	51.7	46.1
Femenino	48.3	53.9
Grupos de edad*		
18 a 24 años	17	17
25 a 34 años	24.9	25.7
35 a 49 años	30.6	30.9
50 o más años	27.5	26.4
Religión*		
Católica	85.5	85.6
Otras	14.5	14.4
Último grado de estudios***		
Ninguno	5.1	5.1
Primaria y secundaria	55.4	61
Carrera técnica y preparatoria	24.7	22.3
Universidad y más	14.7	11.7
Estado civil***		
Casado o en unión libre	60.5	66.4
Viudo, soltero o divorciado	39.5	33.6

*** Significativo al .001 ** Significativo al .01 * No significativo¹ Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2012.

¹ Para la elaboración de este cuadro se utilizaron variables dicotómicas tomando como sustrato empírico la base de datos de la ENCUP con variables recodificadas, las cuales se utilizaron para realizar la prueba de χ^2 (Chi cuadrado) de asociación de variables categóricas, idealmente en tablas 2x2. El programa utilizado para éste y todos los análisis fue SPSS versión 20.

A la pregunta qué tanto confía en los diputados en una escala de 0 a 10, donde 10 es la máxima calificación, quienes dieron respuesta reprobatoria (0 a 5) presentan tres características estadísticamente significativas: el sexo (las mujeres confían más que los hombres), la escolaridad y el estado civil (los casados confían más que quienes tienen otro estado civil). De manera muy particular hay que destacar que conforme

aumenta la escolaridad disminuyen los niveles de aprobación por los diputados.

Quizá el aspecto más preocupante que refleja la ENCUP es la crisis generalizada de las instituciones públicas, ya que existe una estrecha correlación entre la desconfianza en la Cámara de Diputadas y la desconfianza en ciertas instituciones (Cuadro 2).

Cuadro 2

Variable dependiente: Desconfía en la Cámara de Diputados
(calificaciones de 0 a 5 en el índice de confianza)

Variable independiente: Instituciones	Desconfía	Confía
Familia	9.7	90.3
Médicos	20.8	79.2
Maestros	25	75
Iglesia	26	74
Televisión	33.2	66.8
Ejército	33.4	66.6
Militares	34	66
Organizaciones indígenas y campesinas	35.5	64.5
Vecinos	35.7	64.3
Radio	38.5	61.5
Redes sociales	39.4	60.6
CNDH	40.7	59.3
IFE	44.3	55.7
Prensa	45	55
Organizaciones de ciudadanos	49.5	50.5
Presidente de la República	50.1	49.9
Empresarios	51.1	48.9
Gobierno	53.1	46.9
Sindicatos	56.1	43.9
Jueces	59.2	40.8
Presidente municipal/delegado	63.3	36.7

Variable independiente: Instituciones	Desconfía	Confía
Gobernador/jefe de gobierno	64.2	35.9
SCJN	65.1	34.9
Policía	69.3	30.7
Partidos políticos	68.9	31.1
Senadores	89.8	10.2
Promedios	45.3	53.8

Todos significativos al .001

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2012.

El cuadro demuestra una interesante relación entre la desconfianza en las instituciones públicas y la desconfianza en la Cámara de Diputados. Es posible incluso establecer un continuo que va de mayor a menor confianza en función de las siguientes categorías: profesionistas, organizaciones de la sociedad civil, medios masivos órganos constitucionales autónomos, e instituciones públicas, poderes y órdenes de gobierno.² Así por ejemplo, las personas que confían de 0 a 5 en la Cámara de Diputados (confianza reprobatoria) sólo desconfían en un 9.7% de la familia y confían en un 90.3% en dicha institución; en contraparte, las personas que confían de 0 a 5 en la Cámara de Diputados sólo confían en un 10.2% de los senadores y desconfían de éstos en un 89.8%.

De entre los datos a destacar encontramos que el porcentaje de las personas que desconfían en otras instituciones y en la Cámara de Diputados es muy bajo en el caso de la familia (9.7%), los médicos (20.8%), maestros (25%), iglesias (26), televisión (33.2), el ejército (33.4% y los militares (34%). Por debajo del promedio de desconfianza están las organizaciones indígenas y campesinas (35.5%), los vecinos (35.7%), la radio (38.5%), las redes sociales (39.4%), la CNDH (40.7%), el IFE (44.3%) y la prensa (45%).

Por encima del promedio de desconfianza y como instituciones que la ciudadanía reprueba están los senadores, la policía, los partidos políticos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los gobernadores y el jefe de gobierno, los alcaldes y delegados, los jueces, los sindicatos, el gobierno, los empresarios y el presidente de la República, en todos estos casos el porcentaje de reprobación es superior al 50%, o sea, que más de la mitad de los ciudadanos que reprueban a las instituciones señaladas también reprueba a la Cámara de Diputados. Por último en el caso de las organizaciones de ciudadanos, el porcentaje es del 49.5. Estos datos permiten concluir que existe una estrecha asociación entre la pérdida de confianza en las instituciones públicas y en la Cámara de Diputados.

Para determinar cuáles son los factores que motivan la crisis de confianza en la Cámara de Diputados recurriremos a otras variables que se analizan en la ENCUP. Para ello, se proponen cinco modelos de regresión de acuerdo a las siguientes categorías:³ influencia en la política; eficacia de la democracia; legalidad; confianza y solidaridad interpersonal; corrupción y transparencia.

² La única y notable excepción es el Ejército, que a pesar de ser una institución pública, se encuentra cerca de los medios masivos y las instituciones sociales en los niveles de confianza.

³ Los modelos se construyeron con base en las pruebas de χ^2 eligiéndose aquellas variables en las que el nivel de significancia fuera del .001. El tipo de regresión utilizada en todos los casos fue LOGIT. Las categorías agrupan diversos reactivos de la ENCUP que pertenecen a la misma sección o a secciones con temáticas análogas.

Modelo 1: La influencia en la política y la confianza en la Cámara de Diputados

En este modelo se consignan las preguntas relacionadas con la influencia que diversos actores como el presidente de la República tienen en la vida política. También se incluye la percepción de qué es lo que los diputados toman en cuenta al elaborar las leyes. El objetivo del modelo es determinar en qué medida la confianza en la Cámara de Diputados se ve afectada por la influencia en la política (Cuadro 3).

Cuadro 3

Variable dependiente: Confianza en la Cámara de Diputados^{4, 5}

Variables independientes	Momios	Wald
¿Qué tanto influye en la vida política el presidente de la República?	.119*	1.931
¿Qué tanto influyen en la vida política las agrupaciones ciudadanas?	.166*	3.310
¿Qué tanto influyen en la vida política los ciudadanos?	.261**	8.477
Al elaborar las leyes, ¿qué es lo que más toman en cuenta los diputados?	.457***	19.456

⁴ En inglés se utiliza la expresión odds ratio, para referirse a la razón de probabilidad o razón de momios.

⁵ El estadístico crucial es el de Wald, el cual tiene una distribución chi cuadrado y nos dice si el coeficiente b para el predictor es significativamente diferente de cero. Si el coeficiente es significativamente diferente de cero entonces podemos asumir que el predictor tiene una contribución importante en el resultado. Cf. Andy Field. *Discovering statistics using SPSS*. Los Angeles, Sage, 2007. p. 239.

*** Significativo al .001

**Significativo al .01

* No significativo

Casos: 3015. $X^2=55.764$. $-2 \log \text{ de verosimilitud}=4105.264$. $R^2=.024$

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2012

Como resultado del modelo se puede concluir que el factor que mayor incidencia tiene en la falta de confianza en la Cámara de Diputados es la percepción de que los diputados legislan tomando como base otros intereses que no son los de la ciudadanía (Gráfica 2): quienes consideran que los diputados al elaborar leyes toman en cuenta otros intereses que no son los de la población, desconfían más en la Cámara de Diputados.

Esta conclusión apuntala la tesis de que nuestro sistema político enfrenta una importante crisis de representatividad, que se hace particularmente visible en la instancia del Congreso de al Unión que encarna la representación popular: la Cámara de Diputados. Más allá de lo que dicen las encuestas, la constatación empírica de cómo los legisladores trabajan de espaldas a la ciudadanía es lo sucedido en el Pacto por México, que fue un acuerdo entre las cúpulas que demostró que el modelo de partidos vigente es lo que se ha denominado partido cártel, el cual se caracteriza por que ya no media entre la ciudadanía y el Estado, constituyéndose en un apéndice del Estado, que vive de la extracción de recursos públicos.

Modelo 2: La eficacia de la democracia y la Cámara de Diputados

La crisis de confianza en la Cámara de Diputados es también una crisis de eficacia de nuestra democracia. El siguiente modelo mide la forma como la confianza en la Cámara de Diputados se ve afectada por la evaluación de la eficacia de nuestra democracia (Cuadro 4).

Cuadro 4

Variable dependiente: Confianza en la Cámara de Diputados

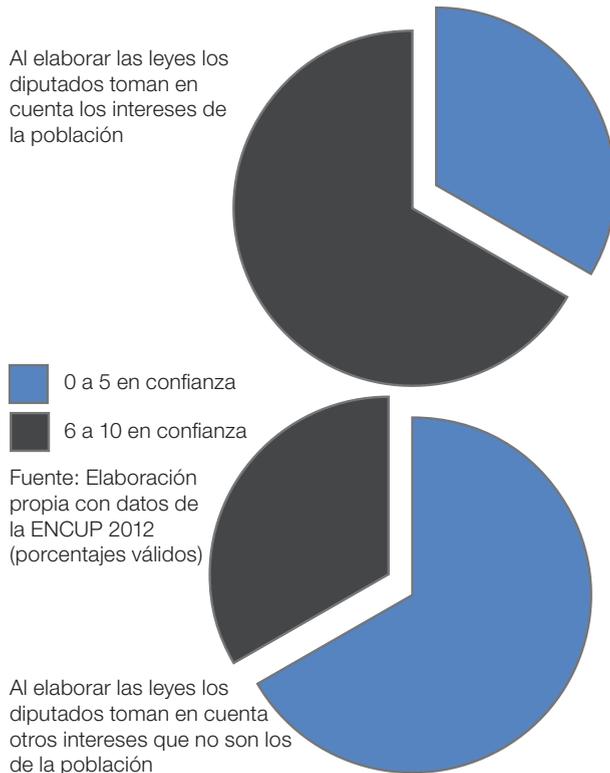
Variables independientes	Momios	Wald
¿México vive o no vive en democracia?	.460***	18.022
¿Qué tan satisfecho está usted con la democracia que tenemos hoy en México?	.014*	.019
¿Usted cree que la democracia es indispensable o no para llegar a ser un país desarrollado?	.081*	.429
Hay personas que creen que sin el Congreso de la Unión no puede haber democracia, mientras que hay gente que dicen que la democracia puede funcionar sin el Congreso de la Unión. ¿Qué frase está más cerca de su manera de pensar?	.210*	4.355
¿Cree usted que la democracia en nuestro país será mejor o será peor en el futuro?	.121*	1.459

*** Significativo al .001
* No significativo

Casos: 2080. $X^2=36.232$. $-2 \log$ de verosimilitud=2831.329. $R^2=.023$
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2012.

Gráfica 2

Confianza en la Cámara de diputados vs intereses de los diputados



La más relevante conclusión es que la confianza en la Cámara de Diputados y la percepción de si México vive una democracia se relacionan estrechamente (Gráfica 3): las personas que no creen que México vive una democracia son las que más desconfían en la Cámara. Esto permite concluir que hay una falla inherente a nuestros procesos democráticos y que un actor de primera importancia para explicarla es la Cámara baja.

Modelo 3: La legalidad y la confianza en la Cámara de Diputados

La cultura de la legalidad se ha considerado uno de los aspectos determinantes de la democracia. Este modelo agrupa variables que buscan responder a la pregunta de en qué medida la ilegalidad afecta a la Confianza en la Cámara de Diputados (Cuadro 5).

Cuadro 5
Variable dependiente: Confianza en la Cámara de Diputados

Variables independientes	Momios	Wald
¿Qué tanta confianza le tiene usted a las leyes mexicanas?	.192*	4.154
¿Qué tanto cree usted que los gobernantes mexicanos cumplen la ley?	.473***	13.262
¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con la frase: los ciudadanos pueden cambiar las leyes si no le parecen?	-.021*	.077
¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con la frase: los ciudadanos pueden desobedecer las leyes si le parecen injustas?	-.131*	2.394
Utilizando una escala de calificación de 0 a 5 donde 0 es nada y 5 es mucho, por favor dígame ¿Qué tanto cree usted que se respetan las leyes en México?	-.442***	33.872

*** Significativo al .001

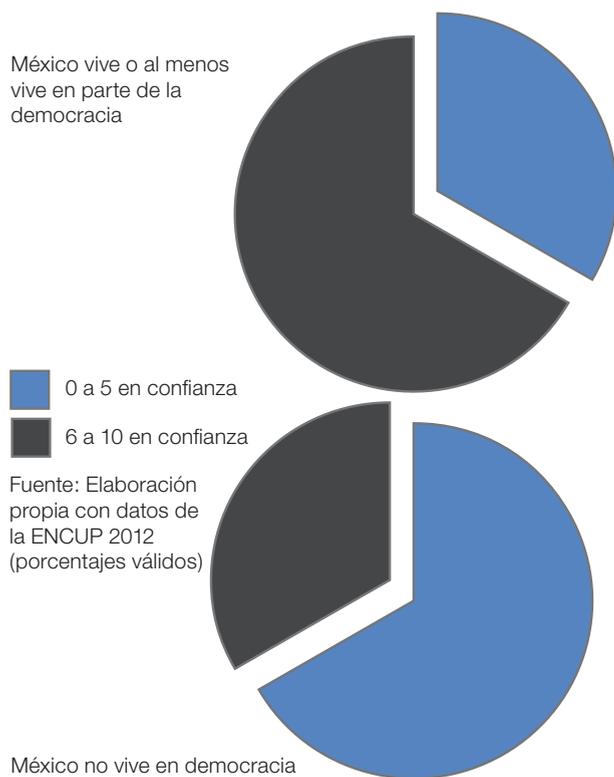
* No significativo

Casos: 3104. $X^2=68.428$. $-2 \log$ de verosimilitud=4218.451. $R^2=.029$

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2012.

Gráfica 3

Confianza en la Cámara de diputados vs percepción de la democracia



La confianza en la Cámara de Diputados se ve seriamente afectada por la crisis que en materia de legalidad se vive en nuestro país: las personas que creen que los gobernantes no cumplen la ley (Gráfica 4) y que no se respetan las leyes (Gráfica 5) son las que más desconfían en la Cámara.

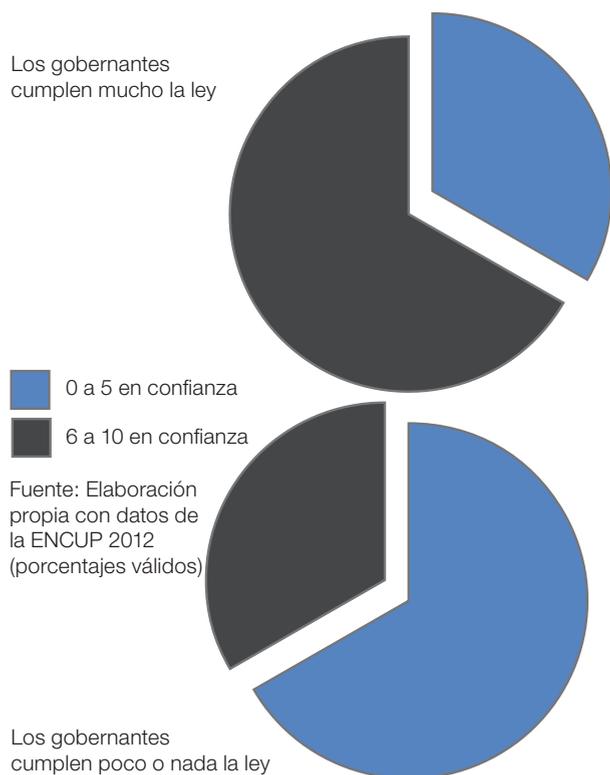
Modelo 4: La confianza y solidaridad interpersonal y la confianza en la Cámara de Diputados

La formación de capital social es una de las variables críticas de todo sistema democrático (Cuadro 6). Se puede postular que la pérdida de capital social es un factor preocupante para el funcionamiento de las instituciones democráticas,⁶ ya que una sociedad civil débil es más propensa a la corrupción, tiene baja capacidad para exigir la rendición de cuentas y es fácil rehén de ilusiones populistas y de tentaciones autoritarias.

⁶ "Networks of civic engagement, like the neighborhood associations, choral societies, cooperatives, sports clubs, mass-based parties, and the like... represent intense horizontal interaction. Networks of civic engagement are an essential form of social capital: the denser such networks in a community, the more likely that its citizens will be able to cooperate for mutual benefit. Robert. D. Putnam. *Making democracy work Work: civic traditions in modern Italy*. New Jersey. Princeton University Press. 1993. p. 173.

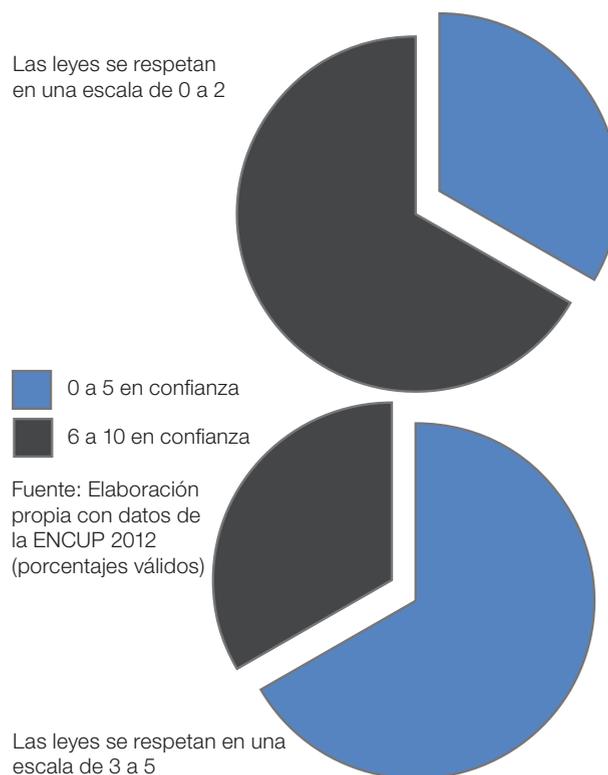
Gráfica 4

Confianza en la Cámara de diputados vs cumplimiento de la ley



Gráfica 5

Confianza en la Cámara de diputados vs respeto a las leyes



Cuadro 6

Variable dependiente: Confianza en la Cámara de Diputados

Variables independientes	Momios	Wald
En general usted diría que la mayoría de la gente frecuentemente ayuda a los demás o sólo se preocupa por sí misma	.126*	1.841
¿Con qué frecuencia confía usted en que el gobierno de México hace lo correcto?	.117*	1.423
En general, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas?	.326***	11.659
¿Qué tanto diría usted que puede confiar en los bienes y servicios que proporciona el sector público?	.412**	9.410
¿Qué tanto diría usted que puede confiar en los bienes y servicios que proporciona el sector privado?	-.142*	1.419
¿Qué tan fácil o difícil cree usted que es organizarse con otros ciudadanos para trabajar en una causa común?	.378***	21.765

*** Significativo al .001 **Significativo al .01 * No significativo
Casos: 2618. $X^2=72.182$. $-2 \log \text{ de verosimilitud}=3539.625$. $R^2=.036$
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2012.

El modelo da como resultado que la baja confianza interpersonal (Gráfica 6) y las dificultades inherentes al asociacionismo (Gráfica 7) están en la base de la falta de confianza de la Cámara de Diputados. Una sociedad civil débil y en la que prevalece la desconfianza es además el caldo de cultivo propicio para mantener la ineficacia de las instituciones públicas. Cabe señalar que este es el modelo que tiene el más alto

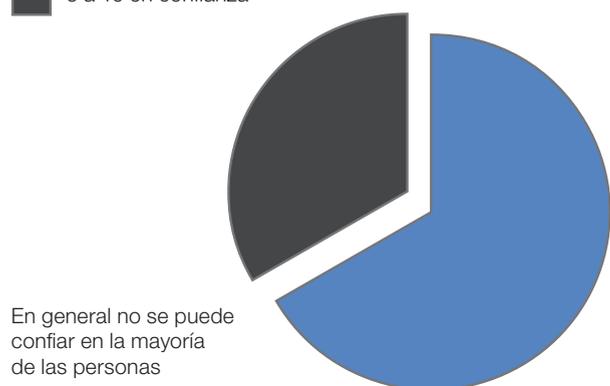
potencial predictivo de todos los desarrollados en este apartado.

Modelo 5: Corrupción y transparencia

Por último, la corrupción y la falta de transparencia son dos fenómenos que se encuentran estrechamente ligados (Cuadro 7) y que operan a favor de instituciones ineficientes, ineficaces y costosas.

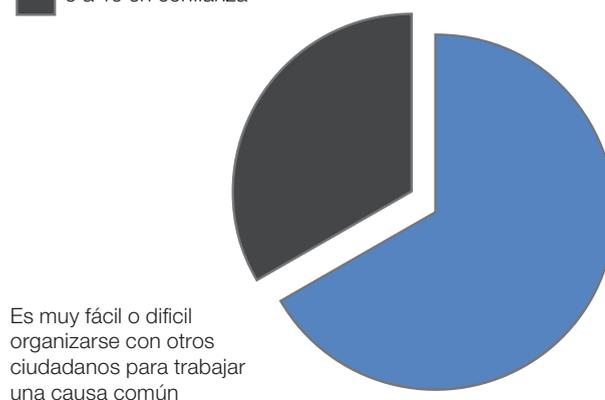
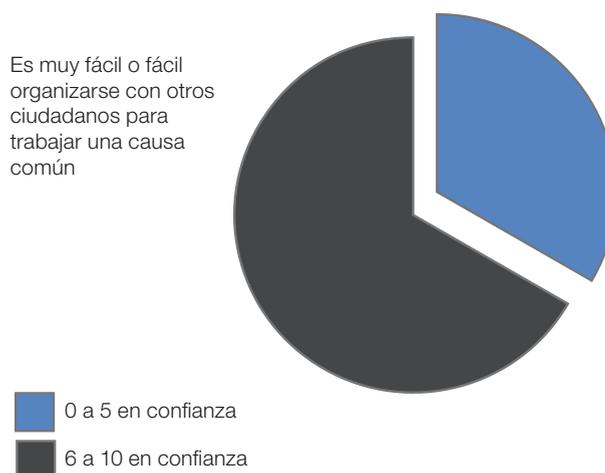
Gráfica 6

Confianza en la Cámara de diputados vs confianza interpersonal



Gráfica 7

Confianza en la Cámara de diputados vs lazos de cooperación



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2012 (porcentajes válidos).

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2012 (porcentajes válidos).

Cuadro 7

Variable dependiente: Confianza en la Cámara de Diputados

VARIABLES INDEPENDIENTES	MOMIOS	WALD
En una escala del 0 al 5 donde 0 significa que no existe corrupción y 5 que existe total corrupción, dígame que tanta corrupción cree que hay en el país	.113*	1.185
En una escala del 0 al 5 donde 0 significa que no existe corrupción y 5 que existe total corrupción, dígame que tanta corrupción cree que hay en su estado	.060*	.279
En una escala del 0 al 5 donde 0 significa que no existe corrupción y 5 que existe total corrupción, dígame que tanta corrupción cree que hay en el municipio	.079*	.546
En su opinión, ¿acabar con la corrupción en nuestro país es posible?	.189***	6.505
En su opinión, ¿qué tan transparentes son las decisiones que toma el gobierno federal?	.346***	6.034
En su opinión, ¿qué tan transparentes son las decisiones que toma: el gobierno del estado/Distrito Federal?	.284*	3.665
En su opinión, ¿qué tan transparentes son las decisiones que toma: el gobierno municipal/delegacional?	.231*	2.106

*** Significativo al .01

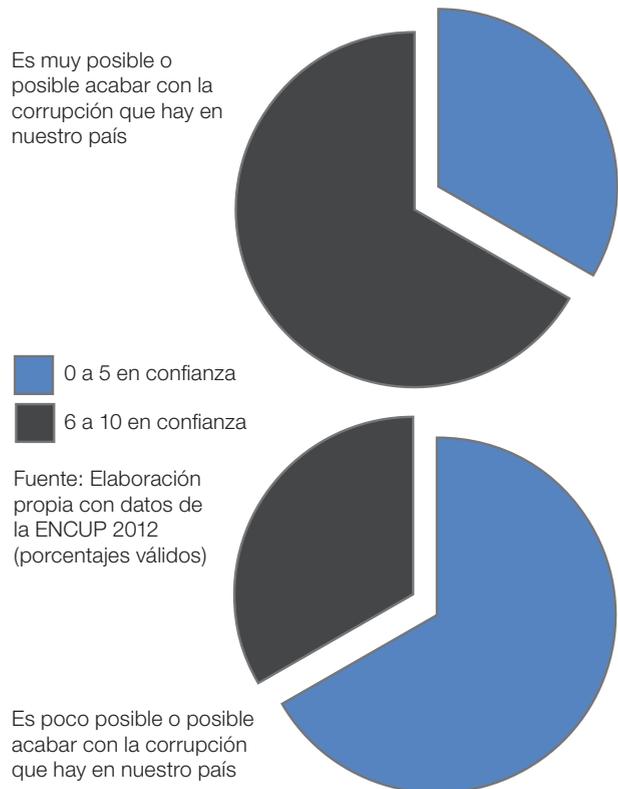
* No significativo

Casos: 3146. X²=55.972. -2 log de verosimilitud=4286.984. R²=.024

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2012.

Gráfica 8

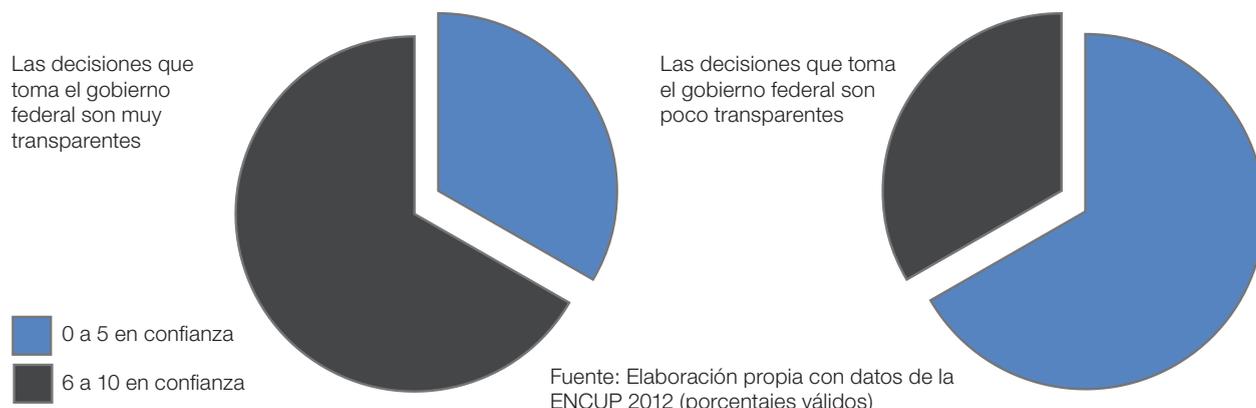
Confianza en la Cámara de diputados vs expectativas contra la corrupción



Como resultado del modelo se puede concluir que las bajas expectativas para acabar con la corrupción (Gráfica 8) y la percepción de que las decisiones del gobierno son poco transparentes (Gráfica 9) generan la ya nombrada crisis de confianza en la Cámara de Diputados.

Gráfica 9

Confianza en la Cámara de diputados vs transparencia del gobierno federal



El modelo de regresión final (cuadro 8) que resulta de los análisis realizados hasta ahora tiene un buen valor predictivo y un mejor ajuste que los modelos anteriores. Su ecuación es:

$$\text{Log}(p1-p) = .258 + .316(p40rec^7) + .369(p15rec) + .396(p34) + .347(p70rec) + .360(p50arec)$$

⁷ Se refiere a variables categóricas recodificadas para constituir variables dicotómicas.

Cuadro 8

Modelo de regresión final ENCUP

Variables	B	Error estándar	Wald x ²	Momios	I.C.	
					Inf.	Sup.
Qué es lo que toman en cuenta los diputados al elaborar leyes	.316**	.114	7.620	1.372	1.096	1.716
México vive o no vive en democracia	.369***	.089	17.286	1.446	1.215	1.721
Se puede confiar en la mayoría de las personas	.396***	.090	19.218	1.486	1.245	1.774
¿Qué tan fácil es organizarse con otros ciudadanos?	.347***	.083	17.597	1.415	1.203	1.664
¿Qué tan transparentes son las decisiones que toma el gobierno?	-.360**	.143	6.334	.698	.527	.923
Constantes	.258	.297	.750	1.294		

*** Significativo al .001

** Significativo al .005

Casos: 3750. X²=97.294. -2 log de verosimilitud=3389.546. R²=.050

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2012.

2. La crisis institucional de la Cámara de Diputados y la Encuesta Nacional sobre la Calidad Ciudadana 2013 (Encuesta 2013)

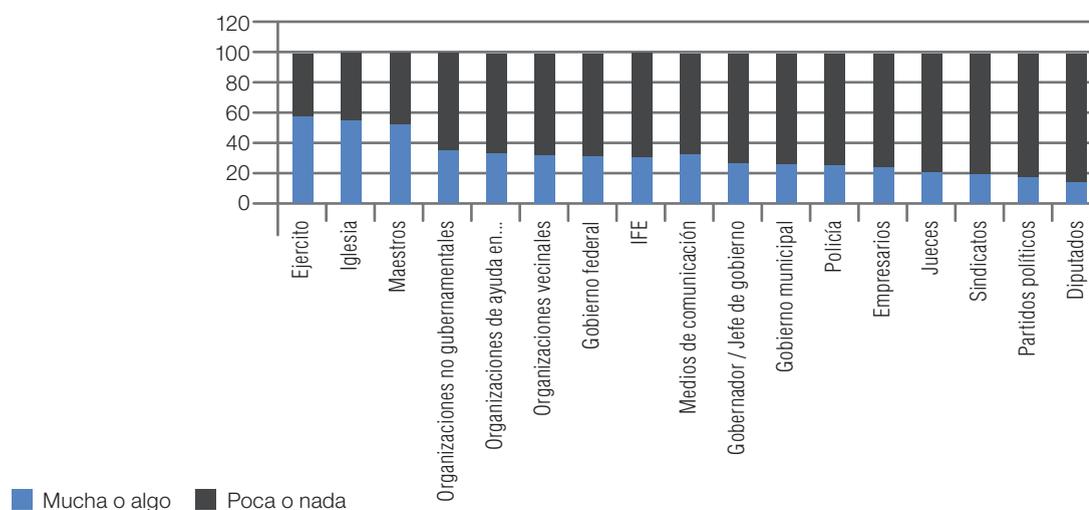
La Encuesta Nacional sobre la Calidad Ciudadana a cargo del Instituto Federal Electoral fue aplicada en 2013 y sus resultados se dieron a conocer en 2014. El análisis de esta encuesta es del mayor interés para determinar en qué medida los factores determinantes de la crisis de

confianza en la Cámara de Diputados han cambiado de forma significativa, es por ello que, a pesar de las diferencias entre las metodologías, así como en los reactivos de cada encuesta, se puede realizar un ejercicio similar al que se hizo con la ENCUP 2012.

Los datos de la Encuesta confirman el bajo nivel de confianza en la Cámara de Diputados, que para 2013 aparece incluso en el último lugar (Gráfica 10).

Gráfica 10

Confianza en las instituciones



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2012 (porcentajes válidos).

¿Quiénes desconfían de la Cámara de Diputados?

Con respecto a la relación entre factores socioeconómicos y desconfianza en la Cámara de Diputados los análisis de la Encuesta 2013 sólo confirman la incidencia del sexo de los entrevistados en la confianza (Cuadro 9). El contraste entre los resultados de la Encuesta 2013 y la ENCUP nos lleva a la conclusión preliminar de que los factores socioeconómicos son cada vez menos determinantes de la percepción de las instituciones, lo que es consistente con el pragmatismo del electorado mexicano, que cada vez más tiende a votar en contra de partidos que a favor de candidatos. Por ello ya no se puede afirmar, como hace algunos años, que los votos “duros” de los partidos están en grupos de edad, en clases sociales o en un sexo determinado: todos compiten por todos los votos, como ha venido sucediendo desde que comenzó a prevalecer el modelo de partido cacha votos (*catch all party*) y a raíz del desplazamiento programático hacia el centro ideológico.

Cuadro 9
Características de quienes confían o desconfían en la Cámara de Diputados
(porcentajes válidos)

Categorías	Confía mucho o algo	Confía poco o nada
Sexo***		
Masculino	48.3	43.6
Femenino	51.7	56.4
Grupos de edad*		
18 a 24 años	17.7	15.6
25 a 34 años	19.7	19.9
35 a 49 años	29.9	30.9
50 o más años	32.7	33.6
Religión*		
Católica	85.6	87.6
Otras	14.4	12.4
Último grado de estudios*		
Ninguno	5.1	5.0
Primaria y secundaria	58.8	60.1
Carrera técnica y preparatoria	23.4	23.0
Universidad y más	12.7	11.9
Estado civil*		
Casado o en unión libre	66.6	67.8
Viudo, soltero o divorciado	33.4	32.2

*** Significativo al .001

* No significativo

Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional sobre la Calidad Ciudadana 2013.

Desconfianza institucional generalizada

La Encuesta 2013 confirma los datos de la ENCUP en el sentido de que hay un continuo de desconfianza que va de las instituciones privadas a las instituciones públicas (Cuadro 10).

Cuadro 10

Variable dependiente: Confía en la Cámara de Diputados
(poco o nada de confianza)

Variable independiente: Instituciones	Confía Mucho o algo	Confía poco o nada
Iglesias	52.5	47.5
Ejército	54.8	45.2
Maestros	49.7	50.3
Organizaciones no gubernamentales	31.0	69.0
Organizaciones de ayuda en adicciones	30.3	69.7
Organizaciones vecinales	27.5	72.5
Medios de comunicación	26.0	74.0
Gobierno federal	25.1	74.9
IFE	24.1	75.9
Gobernador del estado/Jefe de gobierno	20.3	79.7
Gobierno del municipio	19.9	80.1
Policía	19.8	80.2
Empresarios	19.2	80.8
Jueces	16.3	83.7
Sindicatos	13.9	86.1
Partidos políticos	8.2	91.8
Promedios	27.4	72.6

Todos significativos al .001
Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional sobre la Calidad Ciudadana 2013.

El continuo de desconfianza va de mayor a menor confianza en función de las siguientes categorías: profesionistas, organizaciones de la sociedad civil, medios masivos, órganos constitucionales autónomos e instituciones públicas, poderes y órdenes de gobierno⁸. Así, por ejemplo, el porcentaje de las personas que desconfían en otras instituciones y en la Cámara de Diputados es relativamente bajo en el caso de las iglesias (47.5%), el ejército (45.2%) y los maestros (50.3%). Instituciones como las organizaciones no gubernamentales (69%), las organizaciones de ayuda en adicciones (69.7%) y las organizaciones vecinales (72.5%) están por debajo del promedio (72.6%).

Los medios de comunicación (74%) se encuentran cerca de las instituciones sociales, pero están ligeramente por encima del promedio. El dato más relevante en lo relativo a la desconfianza institucional y hacia la Cámara de Diputados, es que la mayor parte de las instituciones que se pueden considerar como públicas están por encima del promedio de (des)confianza, con la única excepción de los empresarios y los sindicatos. Estos datos son elocuentes con respecto a una crisis generalizada de lo que se puede denominar coloquialmente como “sector público” y que comprende los poderes de la unión, los tres órdenes de gobierno, los partidos políticos como entidades de interés público y los órganos constitucionales autónomos como el

⁸ La única y notable excepción es el Ejército, que a pesar de ser una institución pública, se encuentra cerca de los medios masivos y las instituciones sociales en los niveles de confianza.

IFE. Estos datos permiten concluir que existe una estrecha asociación entre la pérdida de confianza en diversas instituciones y en la Cámara de Diputados.

Modelos para explicar la crisis de confianza en la Cámara de Diputados

Como en el caso de la ENCUP se desarrollarán modelos para determinar en qué medida diversas variables inciden en la crisis de confianza en la Cámara de Diputados. La pregunta crítica a responder es, como en el análisis de la ENCUP, cuáles son los factores que influyen de forma determinante en la crisis de confianza de la Cámara de Diputados. Para responder esta inquietud se construyeron cuatro modelos para realizar regresiones y determinar aquellos factores que influyen de forma decisiva en la (des)confianza en la Cámara. Los modelos son: eficacia de la democracia; influencia en política; legalidad; y confianza y solidaridad interpersonal. Cabe señalar que la Encuesta 2013 no contiene reactivos referentes a transparencia y corrupción.

Modelo 1: La influencia en la política y la confianza en la Cámara de Diputados

Como en el análisis de la ENCUP, la influencia en la política es un factor determinante en la desconfianza en la Cámara de Diputados (cuadro 11).

Cuadro 11

Variable dependiente: Confianza en la Cámara de Diputados

Variables independientes	Momios	Wald
Los políticos se preocupan mucho por lo que piensa la gente como yo	-.925***	71.592
La gente como yo tiene influencia sobre lo que hace el gobierno	-.541***	24.055

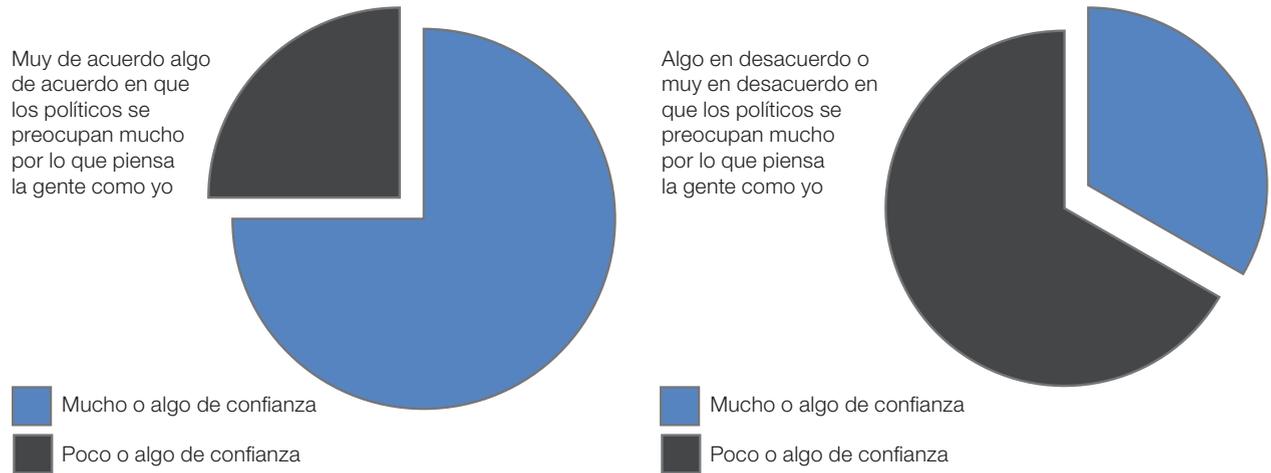
*** Significativo al .001

Casos: 8516. $X^2=320.277$. $-2 \log$ de verosimilitud=6601.609. $R^2=.066$

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional sobre la Calidad Ciudadana 2013.

Gráfica 11

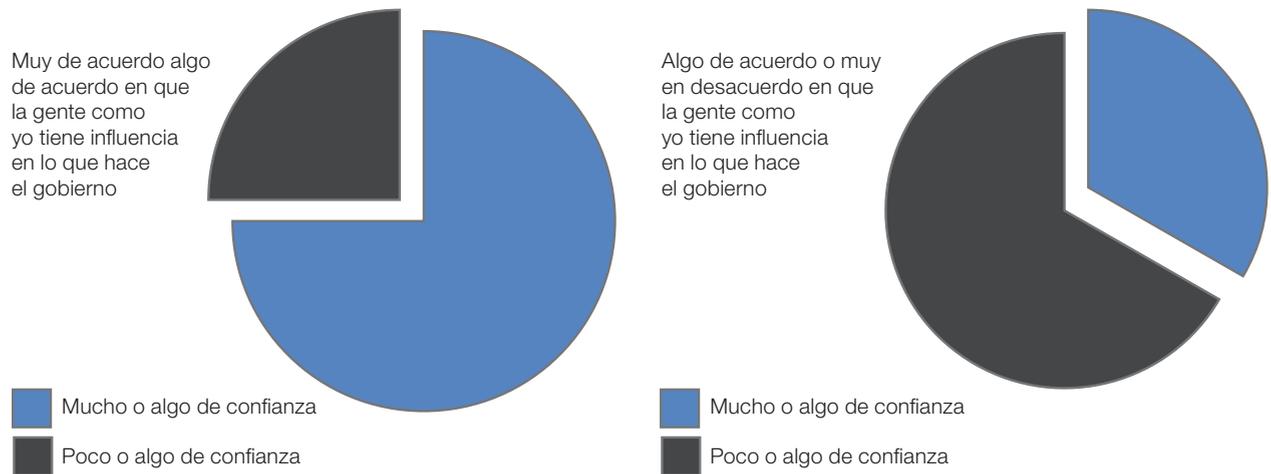
Confianza en la Cámara de diputados vs influencia en política



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2012 (porcentajes válidos).

Gráfica 12

Confianza en la Cámara de diputados vs influencia en política



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2012 (porcentajes válidos).

Los datos de la Encuesta 2013 confirman que hay una crisis de representatividad que afecta de forma profunda no sólo a la confianza en la Cámara de Diputados sino al proceso democrático. Cabe destacar que la preocupación de los políticos por lo que piensan los encuestados (Gráfica 11), así como la influencia en el gobierno (Gráfica 12) son factores que afectan de forma negativa la confianza en la Cámara baja. Este modelo es el que tiene el más alto potencial explicativo en la Encuesta 2013. Esto implica que la (des)confianza interpersonal ha perdido

potencial predictivo de 2012 a 2013 en comparación con la mayor distancia que hay entre los políticos y la ciudadanía.

Modelo 2: La eficacia de la democracia y la confianza en la Cámara de Diputados

Si bien la Encuesta 2013 contempla variables diferentes a la ENCUP, los análisis ratifican que nuestra democracia es poco eficaz (Cuadro 12), lo que sin duda conlleva elevados costos políticos, económicos y sociales.

Cuadro 12

Variable dependiente: Confianza en la Cámara de Diputados

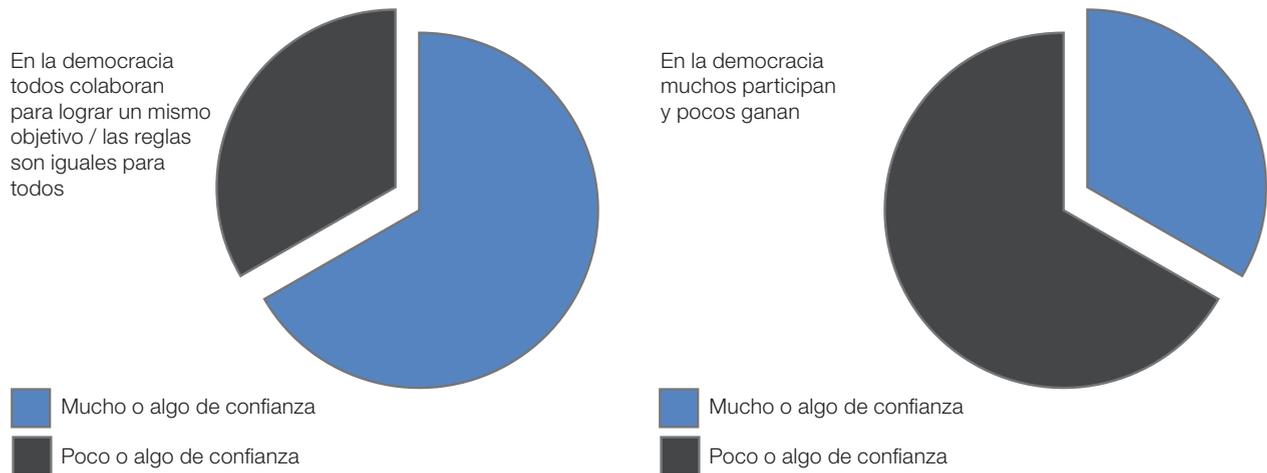
Variables independientes	Momios	Wald
Si tuviera que describir cómo funciona la democracia en México, ¿cuál de las siguientes frases utilizaría? En la democracia todos colaboran para lograr un mismo objetivo/ las reglas son iguales para todos o en la democracia muchos participan y pocos ganan	-.495***	46.035
¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo? Los ciudadanos están en su derecho cuando cierran y bloquean calles o carreteras como forma de protesta	-.384**	8.436
¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo? Los ciudadanos están en su derecho cuando ocupan instalaciones o monumentos públicos como forma de protesta	.001*	.000
En lo relativo a sistema político de un país ¿cuál de las siguientes frases se acerca más a lo que usted piensa? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno o En algunas circunstancias un gobierno autoritario de mano dura es preferible	-.202**	6.000

*** Significativo al .001 **Significativo al .01 * No significativo
 Casos: 5892. X²=85.997. -2 log de verosimilitud=5029.178. R²=.025
 Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional sobre la Calidad Ciudadana 2013.

El análisis demuestra que la ineficacia de la democracia y la confianza en la Cámara de Diputados están estrechamente relacionados. Las personas que creen que la democracia es un juego de suma cero donde unos ganan a pesar de la pérdida de otros, es causa de la desconfianza en nuestra principal institución representativa (Gráfica 13).

Gráfica 13

Confianza en la Cámara de diputados vs beneficios de la democracia



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2012 (porcentajes válidos).

Modelo 3: La legalidad y la confianza en la Cámara de Diputados

La asociación entre ilegalidad y confianza en las instituciones representativas se ratifica también en la Encuesta 2013 (Cuadro 13)

Cuadro 13

Variable dependiente: Confianza en la Cámara de Diputados

Variables independientes	Momios	Wald
¿Qué tanto cree usted que se respetan o no se respetan las leyes en México?	-.697***	155.422
En lo relativo al cumplimiento de las leyes vigentes en su estado y en el país, ¿cuál de las siguientes frases se acerca más a lo que usted piensa? Las personas siempre deben obedecer las leyes sean justas o no o Las personas pueden ignorar las leyes cuando les parezcan injustas	.129*	5.528
¿Conoce personalmente a alguien que le pueda ayudar a defenderse ante una injusticia?	-.398***	45.191

*** Significativo al .001

* No significativo

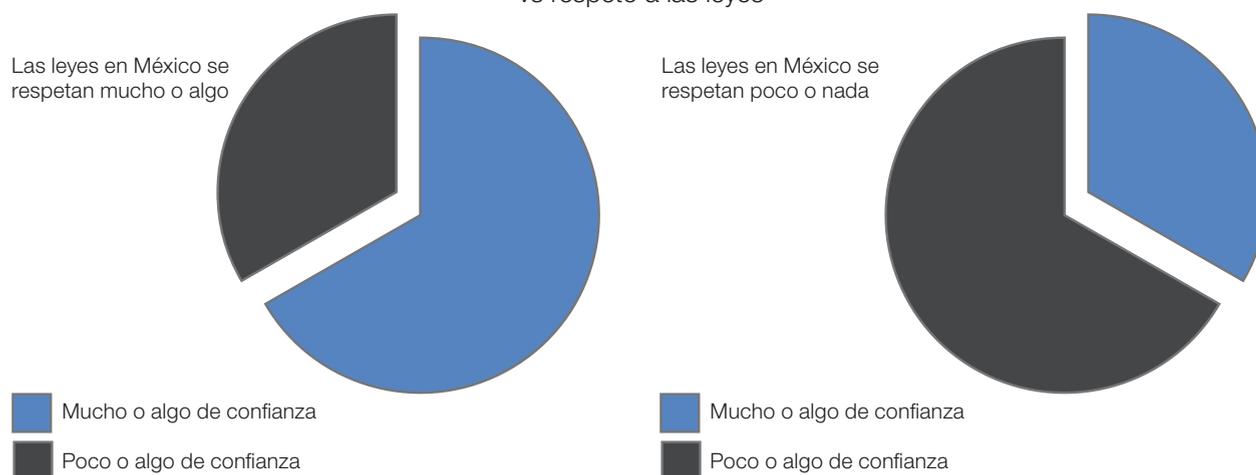
Casos: 10386. $X^2=209.384$. $-2 \log \text{ de verosimilitud}=8864.348$. $R^2=.034$

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional sobre la Calidad Ciudadana 2013.

La percepción generalizada es que en nuestro país no se respetan las leyes (Gráfica 14). Sin embargo, el fenómeno más interesante que revela la Encuesta 2013 es que se ha creado una estructura alternativa a la del Estado que garantiza la protección de los individuos ante el abuso de la autoridad (Gráfica 15): los más indefensos desconfían más de la Cámara de Diputados. El fenómeno de las autodefensas es la manifestación evidente de la necesidad de la sociedad de defenderse ante las reiteradas injusticias que sufre y la señal contundente de que el Estado ha fallado en sus funciones sustantivas de garantizar la seguridad, monopolizar el cobro de impuestos y editar leyes que sean de observancia generalizada.

Gráfica 14

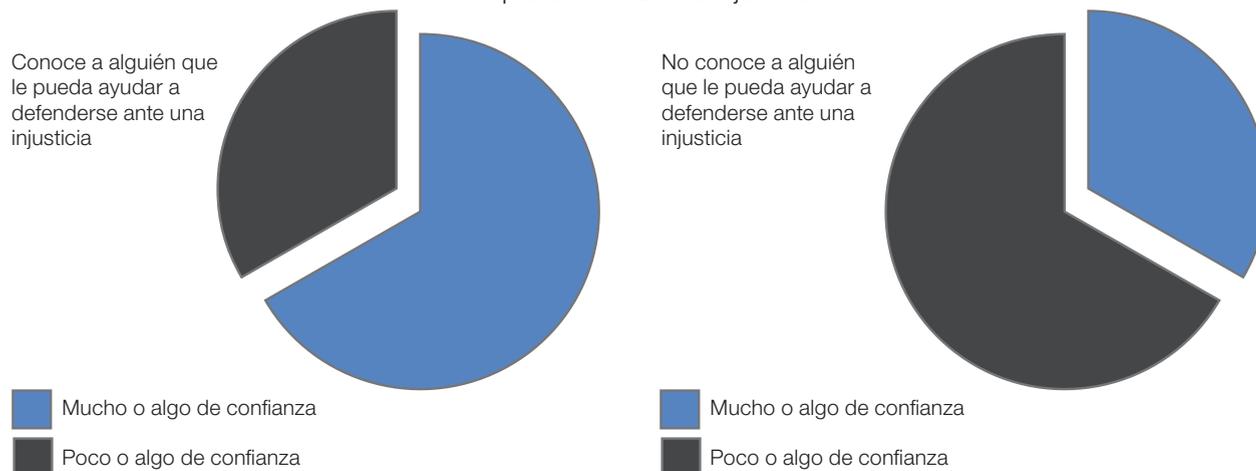
Confianza en la Cámara de diputados vs respeto a las leyes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2012 (porcentajes válidos).

Gráfica 15

Confianza en la Cámara de diputados vs protección ante la injusticia



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2012 (porcentajes válidos).

Modelo 4: La confianza y solidaridad interpersonal y la confianza en la Cámara de Diputados

Los datos de la Encuesta 2013 confirman el diagnóstico sobre la pérdida innegable de capital social (Cuadro 14).

Cuadro 14

Variable dependiente: Confianza en la Cámara de Diputados

Variables independientes	Momios	Wald
¿Es fácil o difícil organizarse con otros para trabajar en una causa común?	-.294***	24.513
¿Diría usted que se puede confiar o no se puede confiar en la mayoría de las personas?	-.472***	54.711

*** Significativo al .001

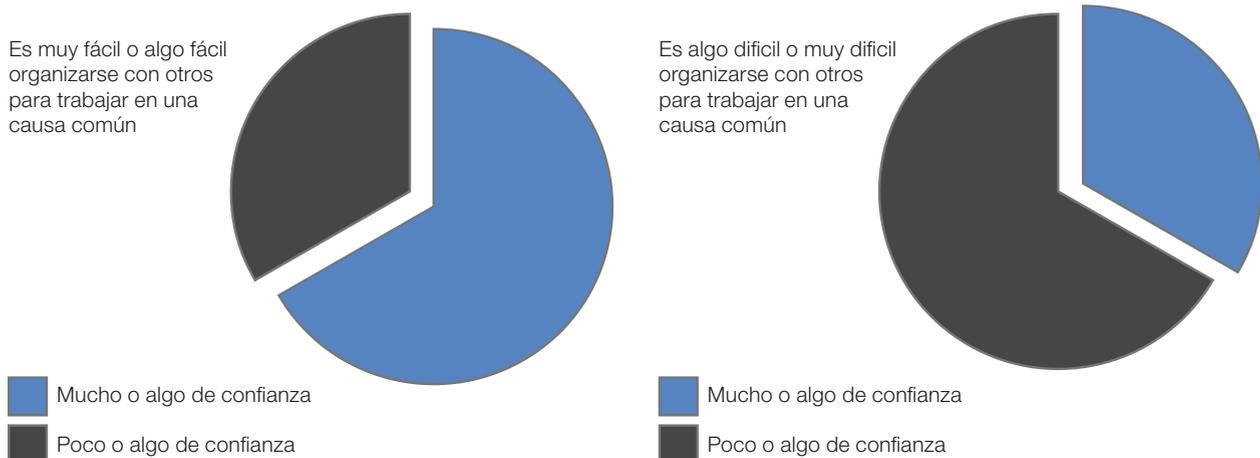
Casos: 8795. X²=85.421. -2 log de verosimilitud=7516.673. R²=.016

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional sobre la Calidad Ciudadana 2013.

Si bien se ratifican los datos sobre la percepción de que es difícil o muy difícil organizarse con otras personas para trabajar en una causa común (Gráfica 16), el dato más revelador es la crisis de confianza interpersonal (Gráfica 17): la falta de confianza entre nosotros es un factor determinante en la pérdida de confianza en la institución que nos debe representar y que en la actualidad, ya no nos representan.

Gráfica 16

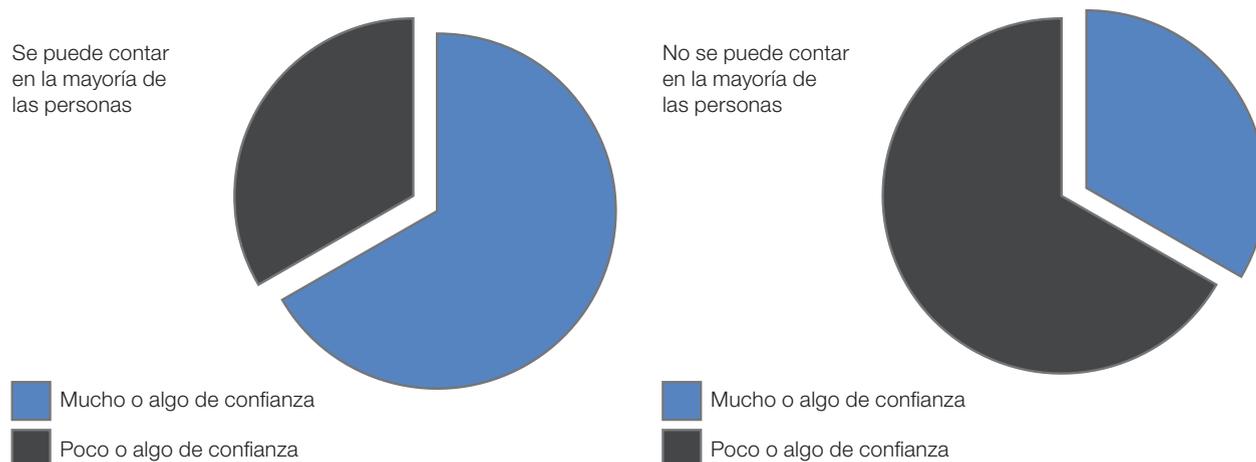
Confianza en la Cámara de diputados vs facilidad para organizarse en común



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2012 (porcentajes válidos).

Gráfica 17

Confianza en la Cámara de diputados vs confianza interpersonal



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2012 (porcentajes válidos).

El modelo de regresión final (cuadro 15) que resulta de los análisis realizados hasta ahora tiene un alto valor predictivo, incluso superior que el de la ENCUP 2012 que se consignó en el apartado anterior. Su ecuación es:

$$\text{Log}(p1-p) = .2.477 + -.811(p42_1rec9) + -.466(p42_2rec) + -.319(p26rec) + -.545(p1rec) + -.340(p40)$$

⁹ Se refiere a variables categóricas recodificadas para constituir variables dicotómicas.

Cuadro 15

Modelo de regresión final Encuesta 2013

Variables	B	Error estándar	Wald x ²	Momios	I.C.	
					Inf.	Sup.
Los políticos se preocupan mucho por lo que piensa la gente como yo	-.811	.115	49.727	.444	.355	.557
La gente como yo tiene influencia sobre lo que hace el gobierno	-.466	.116	16.194	.628	.500	.788
En la democracia muchos participan y pocos ganan	-.319	.068	21.648	.727	.636	.832
¿Qué tanto cree usted que se respetan o no se respetan las leyes en México?	-.545	.070	60.360	.580	.506	.665
¿Se puede confiar en la mayoría de las personas?	-.340	.072	21.993	.712	.618	.821
Constante	2.477	.058	1855.033	11.909		

Todas significativas al .001 ** Significativo al .005
Casos: 10635. X²=431.010. -2 log de verosimilitud=6070.628. R²=.094
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2012.

En términos generales podemos esbozar algunas conclusiones preliminares que derivan del análisis estadístico de las dos encuestas nacionales:

- La confianza en las instituciones públicas constituye un entramado, un auténtico sistema en el que las instituciones se refuerzan y complementan en lo relativo a los niveles de (des)confianza
- Hay un grave problema de representación y una considerable distancia entre los políticos y la ciudadanía y sus necesidades.
- El proceso democrático presenta fallas innegables y uno de los actores fundamentales es la Cámara de Diputados.
- Las leyes no se respetan. El problema no es hacer más leyes, sino lograr que las leyes vigentes se cumplan. Sin embargo, parece que la premisa que se acepta de forma casi unánime es que si hay un problema público debe diseñarse o reformarse una ley para atenderlo.
- Hay una relación directa entre solidaridad interpersonal y confianza institucional: a mayor solidaridad mayor confianza.
- La transparencia y la corrupción son factores endémicos de nuestro sistema políticos que están en la base de la crisis de confianza institucional.

3. La reforma institucional de la Cámara de Diputados

¿Cuántos años más la Cámara de Diputados será capaz de “sobrevivir” al descrédito del que es objeto sin que sea necesaria realizar una profunda reforma institucional? ¿Cuánto tiempo más la ciudadanía tolerará los abusos de una clase política obesa, opaca, soberbia y despótica? Tal vez sea necesaria una revolución para demostrarle a la clase política que el diseño de las instituciones no responde a las realidades del nuevo milenio y que tanto las reglas que determinan el sistema de partidos, como las que

establecen las instancias y mecanismos de representación han sido diseñadas de forma equivocada.

La clase política reacciona con lentitud, porque las reglas del régimen han generado una esfera de confort que le permite gozar de privilegios extraordinarios, pingües ganancias e impunidad prácticamente ilimitada. Actualmente, la política es en México el mejor negocio imaginable, pero la posibilidad de ingresar está limitada a ser postulado a un cargo de elección popular y a ganar en las elecciones, así como a ser designado para un cargo directivo en la administración pública o en alguno de los poderes de la unión, usualmente bajo el cobijo de algún protector o padrino. Los afortunados gozan de un oasis en medio del desierto que se extiende por el mercado laboral, el cual no es un instrumento efectivo para promover la movilidad social.

Una profunda reforma de las instituciones del Estado mexicano es necesaria. Esta reforma no ha sido materia del Pacto por México, simplemente porque el Pacto no trastoca la lógica del poder político, no reforma a fondo el régimen ni cambia de forma radical la lógica patrimonialista del poder político y la dinámica de arreglos corporativos. De hecho, las reformas del Pacto por México han llegado demasiado tarde para lograr un crecimiento económico sostenido, una mejor distribución del ingreso y el combate frontal a rezagos históricos en materia de lucha contra la pobreza, la corrupción rampante y la más grosera impunidad.

Las propuestas que se bosquejan a continuación tienen como finalidad transformar el funcionamiento del Poder Legislativo y en especial de la Cámara de Diputados, que es por definición constitucional la representante de la voluntad popular. Tres son los ámbitos en los que se considera debe iniciar la “reingeniería” de la Cámara: fortalecimiento de las funciones de control parlamentario, introducción de la evaluación sistemática y profundización de la transparencia.

Fortalecimiento del control parlamentario

Existe un error común acerca de las funciones sustantivas de las Cámaras del Congreso de la Unión. Se considera que la función principal de los legisladores es presentar iniciativas de Ley e incluso se suele reducir la productividad legislativa al número de proyectos legislativos presentados, o sea, a la cantidad de proposiciones con punto de acuerdo y principalmente iniciativas con proyecto de decreto: “No podemos seguir pensando que mientras mayor sea el número de leyes que apruebe una legislatura mejores son sus resultados. Es obvio que esta forma de evaluar el trabajo legislativo no es la correcta”.¹⁰

La “derrama legislativa” además de saturar a las comisiones ordinarias, distrae a los legisladores y sus equipos técnicos de la realización de otras funciones sustantivas. Además, el

grueso de las iniciativas presentadas por los legisladores de los diferentes grupos parlamentarios no se aprueba (Cuadro 16). En el mejor se puede esperar que una cuarta parte de las iniciativas sí se apruebe, lo que contrasta ampliamente con el porcentaje de aprobación de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo.

Existen varias razones por las que las iniciativas presentadas por los legisladores no son aprobadas, las principales son: deficiente exposición de motivos, plagio evidente, errores graves en la técnica legislativa, reiteración de disposiciones ya establecidas (sobre regulación), violación de cláusulas constitucionales, contradicción con leyes secundarias (antinomias), alto impacto presupuestario, contradicción con los objetivos del desarrollo nacional, reformas a una ley secundaria incorrecta, falta de seguimiento a las iniciativas, deficiente cabildeo.

¹⁰ Cecilia Mora-Donatto. *Informar sobre actividades parlamentarias vs. Propaganda electoral: alcances y límites*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2010. p. 61

Cuadro 16
Aprobación de iniciativas por Legislatura

Origen	LX LEGISLATURA			LXI LEGISLATURA			LXII LEGISLATURA		
	Tr*	Ap**	%***	Tr*	Ap**	%***	Tr*	Ap**	%***
Poder Ejecutivo	37	34	91.8	32	28	87.5	51	50	98.0
Senadores	127	27	21.2	133	8	6.0	84	15	17.8
Legislaturas de los Estados	83	13	15.6	75	3	4.0	69	3	4.3
Asamblea Legislativa	10	0	0.00	4	0	0.0	5	1	20.0
PAN	600	146	24.3	698	109	15.6	608	95	15.6
PRI	657	118	17.9	1213	138	11.3	595	125	21.0
PRD	650	96	14.7	468	37	7.9	515	69	13.4
PT	45	6	13.3	288	15	5.2	131	12	9.1
PVEM	203	25	12.3	232	58	25.0	221	28	12.6
Convergencia/ Movimiento	148	22	14.8	75	3	4.0	458	51	11.1
Nueva Alianza	137	19	13.8	309	34	11.0	200	19	9.5
Alternativa	52	3	5.7	0	0	0	0	0	0
Total de grupos	2492	435	17.4	3283	394	12.0	2728	399	14.6
Conjuntas	83	37	44.5	77	23	29.8	46	19	41.3
Sin Partido	20	0	0.00	27	4	14.8	0	0	0
Morena****	0	0	0	0	0	0	11	0	0.0
Total	2852	546	19.1	3631	460	12.6	2994	487	16.2

* Tr= Turnadas **Ap= Aprobadas *** %= Porcentaje de aprobación **** Morena no se constituyó como Grupo Parlamentario en la LXII Legislatura Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Diputados. Estadístico de Iniciativas presentadas y turnadas.

Es altamente improbable que el proyecto legislativo presentado por legisladores de los grupos parlamentarios se apruebe, es por ello que en muchas ocasiones un proyecto viable debe cabildarse con otros grupos parlamentarios para presentar una iniciativa conjunta. En el caso de iniciativas presentadas por varios grupos parlamentarios el porcentaje de aprobación sube cerca del 50% en el mejor escenario. Aun así, las iniciativas conjuntas tienen un porcentaje de aprobación mejor al de los proyectos del Ejecutivo. Existen varias razones para que este hecho se dé, una de las más importantes es que el Poder Ejecutivo focaliza su agenda legislativa en un conjunto relativamente pequeño de iniciativas de alto impacto, las cuales son elaboradas por equipos técnicos especializados en los que intervienen numerosos expertos, estos proyectos se acompañan de una valoración del impacto presupuestario¹¹ y están en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo. Además, en cada dependencia de la administración pública federal existen áreas de enlace legislativo, además de una Subsecretaría especializada en la Secretaría de Gobernación, las cuales cabildan e impulsan los proyectos del Ejecutivo y detienen los proyectos de legisladores que son contrarios a los objetivos del Gobierno Federal.

La derrama legislativa con las constantes modificaciones a la Constitución y las leyes genera incertidumbre e inestabilidad en el orden jurídico nacional y obstaculiza la comprensión del derecho como un orden sistemático y sistemáticamente integrado, lo que puede provocar ámbitos de ilegalidad, antinomias y lagunas interpretativas que tienen que ser saldadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por último, como efecto visible de la derrama legislativa quedan asuntos sin procesar al final de cada legislatura, ya que el procedimiento parlamentario establecido en la Cámara de Diputados es tardado y sólo permite que en promedio se procesen 2.3 dictámenes por sesión. De esta forma, el rezago legislativo de la LXII Le-

gislatura fue de casi 100 dictámenes que no se hicieron del conocimiento del pleno, ya que las disposiciones del artículo 59, fracción II del Reglamento de la Cámara de Diputados no se han observado.¹²

En consecuencia, dos propuestas se pueden hacer para fortalecer el control parlamentario, la primera está referida al proceso de producción del derecho y la segunda al ejercicio de controles sobre el Poder Ejecutivo.¹³

A. Aumentar los requisitos para la presentación de iniciativas de ley por parte de los legisladores,¹⁴ así como crear una instancia independiente que funja como filtro para la presentación de iniciativas. “Así pues, la propuesta es crear un órgano técnico de mejora legislativa en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, que tenga la función de revisar que la iniciativa de ley cumpla con los nuevos requisitos y de ser así dictamine favorablemente para que el legislador pueda proceder a presentar su iniciativa de manera formal”.¹⁵

Adicionalmente, se debe activar la función de control de la constitucionalidad ex ante, para lo que puede preverse la creación de un órgano interno que podría ser una Comisión de control de la constitucionalidad, ya que en la actualidad, la única forma de autocontrol prevista se establece en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual establece “la obligación de las Comisiones de realizar una valoración de impacto presupuestario al emitir sus dictámenes, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas”.¹⁶

B. Transformar el funcionamiento de la Cámara de Diputados (y por extensión de la Cámara de Senadores, en sus respectivos ámbitos de

¹² En el artículo citado se prevé que en el caso de que un proyecto legislativo no se dictamine, las iniciativas y minutas recibirán declaratoria de publicidad y se incluirán en el orden del día.

¹³ Para esta tipología Cf. Javier Brown César “Tipología de los instrumentos y medios de control del Poder Legislativo sobre la administración pública federal”. En *Bien Común*. No. 277, febrero de 2014. p. 66 ss.

¹⁴ Cf. Joanna M. Moreno Manzo. “Propuestas para mejorar la eficacia del Poder Legislativo Federal”. En *Congreso REDIPAL “Virtual VI” 2013*. México, Cámara de Diputados, 2014. p.185 ss.

¹⁵ *Ibid.* p. 190.

¹⁶ Carlos Norberto Valero Flores. “El control de la constitucionalidad por el Poder Legislativo”. En *Quórum Legislativo*. No. 101, abril-junio 2010. p. 70

¹¹ De acuerdo a lo preceptuado en el artículo 18 cuarto párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

competencia) para que controle de forma más eficaz al Poder Ejecutivo. Una consecuencia de la derrama legislativa es que se deja de lado una función sustantiva de la Cámara de Diputados que históricamente ha sido relegada: el control parlamentario. “En la práctica, los legisladores en general no saben a ciencia cierta cuáles son sus facultades para ejercer el control parlamentario o cómo hacerlo eficiente y efectivo [...] ni siquiera los canales informales son vistos por los parlamentarios mexicanos como una opción para poder incidir en procesos de decisión, en el diseño de políticas públicas o en el control de actos del gobierno”.¹⁷

Se requiere un cambio de paradigma en el oficio parlamentario que ubique en el centro del quehacer de ambas Cámaras el control que el Congreso tiene sobre el Poder Ejecutivo, limitando sus abusos, exigiendo la rendición de cuentas puntual y permanente y colaborando eficazmente para la construcción de la agenda de gobierno basada en políticas públicas: “La manera en que actúa un Poder Legislativo en la formulación e implementación de políticas públicas puede determinar los resultados de esas políticas. Si la legislatura es un actor secundario, el Poder Ejecutivo no tendrá ningún control que le impida o le obstaculice para tomar decisiones arbitrarias e inconsultas, una modalidad libre de ejercer el poder, lamentablemente, muy común en los presidencialismos latinoamericanos. Además, si el Congreso es débil en esa materia, se pierde un aporte institucional fundamental para contribuir a evitar la adopción de malas políticas en términos técnicos, poco realistas respecto a las necesidades de la población, o bien insostenibles en términos de implementación. El Congreso puede y debe actuar aquí como un resguardo, siempre y cuando haya desarrollado capacidades técnicas suficientes”.¹⁸

Es necesario un cambio en las reglas que generan incentivos perversos que hacen que los parlamentarios se consideren a sí mismos legis-

ladores supremos y omniscientes. Se debe transformar la cultura parlamentaria para que los legisladores asuman que su función principal no es proponer iniciativas como base para su evaluación, sino controlar los posibles abusos de poder, sólo así la Cámara de Diputados podrá ser una asamblea auténticamente representativa. Entre las funciones que deben fortalecerse están: las solicitudes de comparecencia y de información de servidores públicos, la formación de comisiones de investigación cuyo producto final sea comunicable a las instancias sancionadoras correspondientes en materia administrativa o penal; y la pregunta parlamentaria y la proposición con punto de acuerdo como mecanismos de control que aunque difusos, tienen impacto mediático.

Además, debe revisarse la facultad jurisdiccional del Poder Legislativo para reactivar el juicio político en México incluso contra los mismos legisladores del Congreso de la Unión, como un primer paso para sancionar de forma rápida, contundente y ejemplar a servidores públicos corruptos.

También es importante definir las funciones de la Junta de Coordinación Política para establecer claramente que los acuerdos parlamentarios no podrán violar las disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados. La LXII Legislatura fue pródiga en abusos en lo relativo a la violación del Reglamento a raíz de la negociación cupular de las reformas del Pacto por México. Los acuerdos de la Junta de Coordinación Política garantizaron que las minutas recibidas en la Cámara de Diputados “subieran” fast track al pleno sin pasar por comisiones, esto a pesar del legítimo “derecho de pataleo” de legisladores que presentaron mociones suspensivas. El problema de fondo es que si la Junta de Coordinación Política¹⁹ puede violar cualquier norma de forma impune, entonces para qué sirven los cerca de 500 legisladores que no son parte de este órgano legislativo.

Por último la reforma constitucional de 1999

¹⁷ Lucero Ramírez León. *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*. México, Cámara de Diputados, 2013. p. 185-186.

¹⁸ Lucero Ramírez León. Op. Cit. p. 208.

¹⁹ La Junta la integran los coordinadores de los grupos parlamentarios.

con la que se modificó el artículo 79 Constitucional para crear la entidad Superior de Fiscalización de la Federación, y la posterior publicación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación la cual establecía las reglas para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, deben dar paso a una profunda reforma que fortalezca las facultades de la Auditoría Superior de la Federación. Si bien la reforma en materia de combate a la corrupción publicada el 27 de mayo de 2015 implicó modificaciones al artículo 79 constitucional, todavía se requieren reformas legales para fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación.

Introducción de la evaluación sistemática

A pesar de los avances en materia de transparencia y de que el Poder Legislativo es un sujeto obligado en la materia,²⁰ existe un ámbito de actuación que no ha sido debidamente regulado: la evaluación del desempeño. Se ha señalado²¹ que existen cinco aproximaciones para evaluar al Poder Legislativo:

La primera aproximación se basa en la ubicación ideológica de los legisladores en el espectro izquierda derecha midiendo y evaluando “aspectos como la congruencia ideológica y el nivel de cohesión interna de los grupos parlamentarios, en el conocimiento y concreción de sus agendas”.²²

La segunda aproximación se basa en el seguimiento y comparación de los historiales de votación, tanto en el pleno como en las comisiones. Esta aproximación permite determinar lo que los investigadores conocen como índice de disciplina partidista.

Un tercer ámbito se refiere a la revisión de las agendas parlamentarias, que son procesadas por las comisiones y por el pleno ponderando la calidad del resultado. Este tipo de evaluación centrada en los resultados del proceso nos

aproxima al tipo de evaluaciones del desempeño que son relevantes para el Poder Legislativo.

Un cuarto ámbito se basa en la simple consideración de la productividad legislativa, sin tomar en cuenta la calidad de los resultados, mediante la construcción de un índice o tasa de aprobación de iniciativas que sólo toma en cuenta el diferencial entre iniciativas presentadas e iniciativas aprobadas. Ahora bien, esta simple consideración numérica, sin tomar en cuenta ponderadores *ad hoc*, sólo nos permite contrarrestar los insumos contra los productos, pero nada dice acerca de la calidad de ambos.

Por último, existe un quinto ámbito que evalúa los procesos y funciones concretas de las estructuras de apoyo considerando la calidad y eficacia de sus servicios. Ese tipo de evaluaciones internas, ya es realizado por la Contraloría Interna de ambas Cámaras, tal como lo prevé el artículo 113, fracción c) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Además de estas aproximaciones, se han señalado otras fases o etapas en la evaluación/medición del trabajo legislativo²³:

La cuantitativa que se basa en contabilizar datos como: partido al que pertenecen los legisladores, comisiones y “cargo al interior de éstas; las iniciativas presentadas, puntos de acuerdo, comunicaciones, excitativas, intervenciones”.

La comparativa –trayectoria del legislador– que se basa en la valoración de los cargos públicos que ha tenido el legislador y otros factores a los que podemos adicionar la experiencia previa en el Poder Legislativo federal o local, la trayectoria académica y profesional, la pertenencia a organizaciones de la sociedad civil, entre otros datos relevantes.

La cualitativa que se basa en el análisis del impacto de la labor legislativa, el cual puede ser social, económico, cultural, político, ambiental, etcétera.

Un esfuerzo relevante en la materia se dio con la “Evaluación del desempeño del Poder

²⁰ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Artículo 3, fracción XIV, inciso b).

²¹ Víctor Alarcón Olguín. El reto de evaluar al Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto. En <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3181/10.pdf> (consultado el 10 de julio de 2015)

²² *Ibid.*, p. 181.

²³ Cf. Bárbara Leonor Cabrera Pantoja. *Necesidad de una métrica legislativa: ponencia del Congreso REDIPAL*, p. 12. En <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-V-03-12.pdf> (consultado el 7 de julio de 2015).

Legislativo” en 2009. Dicha evaluación, que incorporó a un grupo de expertos en el ámbito del Parlamento, concluye entre otras cosas, que “las bajas calificaciones obedecen a las escasas capacidades institucionales que tiene el Poder Legislativo para ejercer sus atribuciones”.²⁴

Esta evaluación incorporó una calificación general por Grupo Parlamentario tomando en cuenta las agendas, la disciplina y gobernabilidad y la gestoría e informes de labores. Entre las conclusiones más importantes de la evaluación referida está el consenso de los evaluadores en el sentido de que “es indispensable que el Congreso impulse una serie de reformas para fortalecer su grado de institucionalización interna, su perfil ante la opinión pública, así como sus criterios de transparencia”.²⁵

Existen dos ámbitos de evaluación en los que es necesario impulsar importantes reformas: la interna del trabajo parlamentario y la evaluación ex post del impacto de las reformas legales y de las nuevas leyes.

La evaluación interna del trabajo parlamentario es uno de los ámbitos más relevantes para dar un paso importante en materia de transparencia. Con respecto a este tipo de evaluaciones cabe distinguir los siguientes ámbitos:

- Evaluación de la calidad legislativa, mediante la ponderación del tipo de iniciativas presentadas y aprobadas, distinguiendo entre reformas constitucionales, creación de nuevas leyes y modificación de leyes vigentes; para este tipo de evaluación es importante considerar la relevancia de las modificaciones como un criterio cualitativo que debe ponderar el número de iniciativas presentadas contra el número de iniciativas aprobadas.
- Evaluación del proceso legislativo, mediante la construcción de índices o tasas de aprobación para comparar el desempeño de las comisiones y de los plenos en función de

iniciativas, dictámenes, minutas y proposiciones aprobadas.

- Evaluación del trabajo individual de los legisladores, mediante la generación de índices ponderados que consideren la asistencia a comisiones y pleno, la presentación de iniciativas y proposiciones con Punto de acuerdo, así como las participaciones y votaciones en comisiones y plenos.
- Evaluación de los perfiles de los legisladores, para lo cual se debe generar un índice ponderado que tome en cuenta la trayectoria académica y profesional, los cargos en la administración pública federal, local o municipal, la experiencia previa en el legislativo federal o en los congresos locales y las actividades sociales, publicaciones y otros aspectos relevantes de la trayectoria de vida.

Las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión pueden crear órganos técnicos, con capacidad de gestión y financiera para realizar dos funciones sustantivas: monitoreo del trabajo parlamentario y creación de indicadores para realizar evaluaciones sistemáticas. Dichas evaluaciones deben realizarse haciendo uso de instrumentos, técnicas y métodos científicos.

Para cada una de estas evaluaciones se deben desarrollar índices ponderados que valoren las diversas dimensiones del trabajo legislativo y que combinen atinadamente, métodos cualitativos y cuantitativos para generar indicadores realistas, científicamente válidos y técnicamente objetivos. Es conveniente que las evaluaciones se den a conocer al inicio de cada período de sesiones y que sean públicas.

En lo relativo a la evaluación ex post de leyes y reformas legales es importante valorar que el proceso legislativo conlleva la vital responsabilidad de dictaminar los diferentes proyectos, para someterlos a consideración de los plenos. Esta responsabilidad es mayor, ya que el Congreso tiene la capacidad para crear instituciones y para modificar la dinámica y el funcionamiento

²⁴ Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Evaluación del desempeño Legislativo, 2009 p. v-vi. En <http://www.ceey.org.mx/site/files/EvPoderLegislativo.pdf> (Consultado el 7 de julio de 2015). Los coordinadores de la evaluación fueron Jeffrey Weldon y Fernando Dworak.

²⁵ *Ibid.* p. 27.

de las instituciones existentes, así como de ser el origen de políticas públicas que son diseñadas, implementadas y evaluadas en los tres órdenes de gobierno.

La responsabilidad que significa la creación, modificación o derogación de leyes, es de gran trascendencia, ya que toda ley repercute, directa o indirectamente, en la vida de las personas y puede tener impactos positivos o negativos. Al día de hoy, el Congreso no cuenta con herramientas e instrumentos que le permitan saber si las leyes que se aprueban tienen algún impacto en la ciudadanía y qué tipo de impacto se da.

La dinámica de cada nueva legislatura, implica la presentación y aprobación de un número importante de reformas constitucionales, así como de nuevas leyes secundarias o de reformas a las leyes vigentes. Cada decisión del Congreso tiene repercusiones que, al día de hoy, no pueden ser medidas de forma objetiva, clara y científica, ya que se carece de criterios, indicadores y estándares que ayuden a valorar el impacto que tienen los proyectos legislativos, una vez aprobados y publicados.

La evaluación legislativa es un tema emergente. A nivel internacional hay ya algunos antecedentes importantes, pero los pendientes son sin duda mucho mayores que los logros. Un caso digno de mencionar es el de Chile: el 21 de diciembre de 2010, el Congreso estableció el Departamento de la Ley, el cual fue creado por acuerdo de la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento. El Departamento evalúa la eficacia de las normas aprobadas por el Congreso.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha estudiado el caso chileno estableciendo con claridad algunos retos que el modelo enfrenta, siendo algunos de los más relevantes: la consolidación del Departamento de Evaluación de la Ley, la garantía de apoyo político al Departamento, claridad sobre la interacción del Departamento con la Cámara de Diputados y la coordinación entre los pode-

res Legislativo y Ejecutivo para realizar estudios ex post.²⁶

En México contamos ya con instituciones con capacidad técnica y autonomía financiera y de gestión, como es el caso del CONEVAL, las cuales pueden realizar evaluaciones ex post, del impacto de las reformas legales o de nuevas leyes. El objetivo de la evaluación de impacto es determinar en qué medida las reformas o leyes son eficaces, esto es, si cumplen con el fin para el que fueron diseñadas. Adicionalmente, la evaluación ex post, permite medir si el impacto de las leyes en quienes son sus destinatarios es positivo o negativo, gracias a la combinación de métodos cuantitativos con indicadores claros y métodos cualitativos que permiten analizar, sistematizar y valorar la opinión de la ciudadanía.

Sería conveniente estudiar la conveniencia de realizar reformas para que las instancias pertinentes, en sus esferas de competencia, tengan facultades explícitas para evaluar el impacto de nuevas leyes o de reformas a leyes vigentes. Tomando como referencia el caso chileno, es importante que los organismos que realizarán las evaluaciones de impacto tengan autonomía funcional y financiera. Para realizar las evaluaciones se debe considerar como criterio la relevancia de las reformas legales así como la factibilidad para realizar las evaluaciones. De esta forma, se puede conformar una lista propuesta de reformas a evaluar, la cual deberá ser publicada.

La instancia evaluadora encargada será la responsable de aprobar los indicadores y la metodología para realizar las evaluaciones de impacto, las cuales, una vez concluidas deberán ser públicas. Así, se garantiza la independencia de las instancias evaluadoras y la imparcialidad y objetividad de los resultados, mismos que serán un indicador claro y veraz del impacto del trabajo legislativo.

Profundización de la transparencia

La transparencia y la rendición de cuentas son pilares fundamentales del Estado democrático de derecho y componentes esenciales para el

²⁶ Ibid. p. 7-8.

logro de una sociedad más participativa, abierta y crítica del actuar de sus autoridades.

La Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria²⁷ que ha hecho suya el Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información del Senado de la República, prevé entre los aspectos más importantes, los siguientes:

“Propiedad pública de la información parlamentaria. La Información Parlamentaria pertenece al público, los ciudadanos deben poder reutilizar y volver a publicar la información parlamentaria, en su totalidad o en parte. Las excepciones o limitaciones a este principio de publicidad deberán ser específicamente definidas por la ley”.

“Habilitar el monitoreo parlamentario eficaz. El Parlamento debe reconocer el derecho y el deber de la sociedad civil, medios de comunicación y el público en general para controlar y monitorear al parlamento y a los parlamentarios. El Parlamento debe comprometerse a consultar a las organizaciones de la sociedad civil y el público general que los monitorean, con el fin de incentivar el control eficaz y reducir las barreras en el acceso a la información parlamentaria”.

“Proporcionar información completa. La información parlamentaria a disposición del público debe ser lo más completa posible, reflejando la totalidad de la acción parlamentaria, sujeta únicamente a las excepciones estrictamente definidas que determine la ley”.

“Adoptar políticas de transparencia parlamentaria. El Parlamento aprobará las políticas que garantizan la publicación periódica y proactiva y la difusión de información parlamentaria, incluyendo políticas relativas a los formatos en los que se publican estas informaciones. Las políticas parlamentarias de transparencia se harán públicas, determinando los criterios para la revisión periódica de las mismas para aprovechar las innovaciones tecnológicas y la evolución de las buenas prácticas. Cuando el

parlamento no tenga la capacidad de publicar la información parlamentaria completa, deberá desarrollar alianzas con la sociedad civil para asegurar un amplio acceso público a la información parlamentaria”.

La situación actual en materia de transparencia es preocupante. El índice latinoamericano de transparencia legislativa²⁸ considera cuatro grandes dimensiones: normatividad, labor legislativa, presupuesto y gestión administrativa, y atención y participación ciudadana. En 2014 el promedio de transparencia para nuestro país fue del 37%, con un 47% en normatividad, 46% en labor del Congreso, 21% en presupuesto y gestión administrativa y 33% en participación, atención ciudadana y rendición de cuentas.

Actualmente, nos encontramos ante un “inexistente diseño institucional que obligue a los legisladores a rendir cuentas a sus electores”.²⁹ Para muchos legisladores la rendición de cuentas equivale a presentar informes sobre las iniciativas de ley presentadas, pero esto difícilmente tiene el impacto deseado, en buena medida porque el 99% de las personas no sabe de leyes. Tampoco es relevante comunicar a la ciudadanía las votaciones contra reformas impopulares en materia hacendaria, porque el 99% de las personas desconocen el tema de los impuestos, para ellas, lo importante es que haya empleo y que los salarios aumenten año con año.

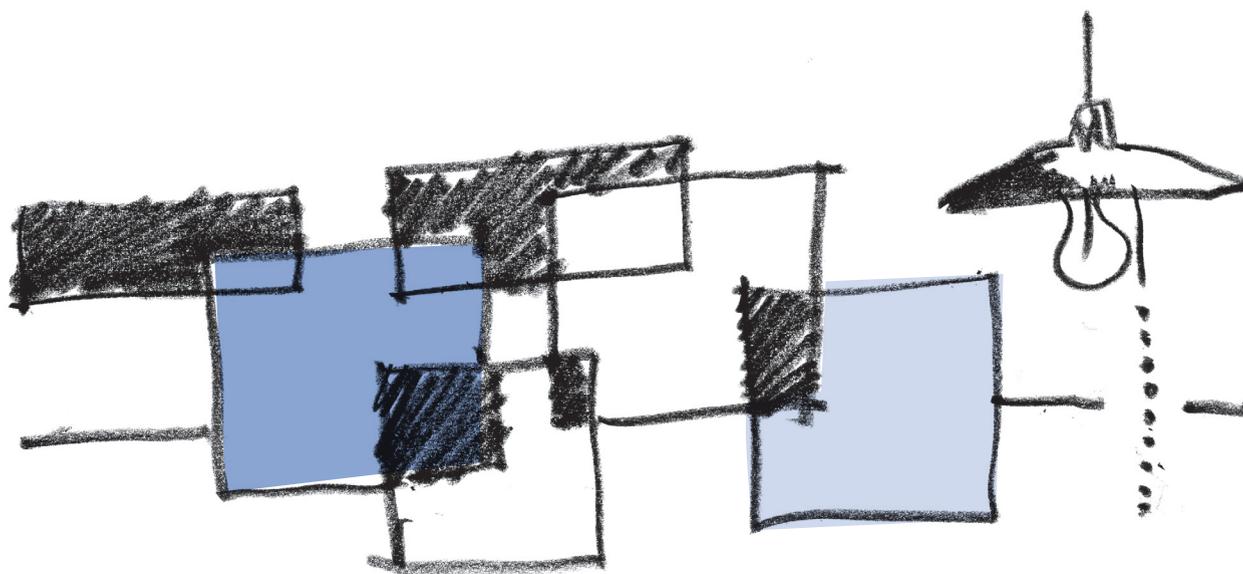
Por estas razones, la Cámara de Diputados debe realizar esfuerzos inéditos en la materia bajo el principio constitucional de máxima publicidad para transparentar los siguientes ámbitos:

- El trabajo en las Comisiones Ordinarias, Especiales y de Investigación, con el objeto de que rindan cuentas puntuales sobre los recursos asignados y ejercidos, las votaciones por legislador y los resultados de las reunio-

²⁷ En <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf> (Consultado el 6 de julio de 2015)

²⁸ Cf. <http://www.ceey.org.mx/site/files/EvPoderLegislativo.pdf> (Consultado el 7 de julio de 2015).

²⁹ Cecilia Mora-Donatto. Op. Cit. p. 56.



nes de trabajo y comparencias de servidores públicos.

- Los grupos parlamentarios, para que se transparente el uso de los recursos públicos y rindan cuentas, peso por peso a la ciudadanía.
- Los legisladores en lo individual, con respecto a recursos asignados para gasolina, gestión y viajes, justificándose cada peso gastado.

4. Conclusiones

¿Serán los legisladores capaces de impulsar y aprobar las reformas que moderen sus excesos, acoten sus facultades discrecionales, clarifiquen el uso de los recursos peso por peso, mejoren la rendición de cuentas y les quiten el reflector de presentar iniciativas a diestra y siniestra? La respuesta dependerá de la sensibilidad que demuestre la clase política para con el momento crítico que se está viviendo en estos momentos en el que la crisis, como se ha demostrado en este trabajo, es del sector público en su totalidad. El nuevo principio que debe guiar las relaciones entre la sociedad y la política es: el que paga manda; por ello, el poder público debe subordinarse al bien común de la sociedad, que es su cometido principal y su ideal rector.

La Cámara de Diputados es un actor decisivo del proceso democrático que enfrenta una

crisis inédita. Si bien las instituciones del sector público se ubican en los últimos lugares de confianza en las encuestas, la Cámara está en el último lugar. Es por ello que es urgente recuperar la confianza en una institución que es la que representa a la ciudadanía y que tienen a su cargo tareas sustantivas en materia de fiscalización, diseño y control de políticas públicas, presupuestación y proceso legislativo.

Existen otras reformas necesarias, como la significativa disminución del financiamiento a los partidos políticos, la elevación (de nueva cuenta) del umbral para que los partidos políticos conserven el registro, la introducción de la revocación del mandato como mecanismo eficaz de democracia, el fortalecimiento de sanciones contra servidores públicos corruptos y la mayor transparencia de organizaciones intermedias como sindicatos, pero dada la complejidad de cada uno de estos temas, es necesario abordarlos con detenimiento en un futuro ensayo.

Si no somos capaces de impulsar una reforma política integral, seguiremos padeciendo crisis recurrentes, porque la política es la suprema actividad ordenadora de la que dependen la estabilidad social, la prosperidad económica y las posibilidades futuras de una generación que está esperando recuperar su proyecto a futuro, o sea, su Nación. **B**

Análisis sobre los presupuestos legislativos de los congresos locales en México

Gonzalo Mario Carrasco Levet

Introducción

El presente análisis es un trabajo del tipo cuantitativo que surge de la necesidad de conocer la situación de las 32 cámaras de representantes locales que existen en México; lo anterior, en un momento clave para realizar cambios, posterior a que se dieron los resultados electorales de la jornada del 2 de junio del 2015 y antes de la toma de protesta de los próximos legisladores.

Existe un importante y creciente número de ciudadanos que durante muchos años han cuestionado la efectividad, el grado de representatividad y sobre todo los altos costos que significan para el erario de cada entidad los congresos de los estados.

Sobre lo anterior, existen una serie de cuestionamientos, tales como: cuál sería el adecuado número de representantes en los congresos; a cuántos ciudadanos debe de representar un diputado; sobre si la proporción entre representantes electos por la vía plurinominal es la óptima con respecto a los representantes electos por mayoría; sobre la relación entre los ingresos de los diputados y los de sus representados, entre otros.

En este trabajo no se pretende dar respuesta a todos estos cuestionamientos sino más bien, a través del análisis comparativo, se propone ofrecer datos relevantes que fomenten la discusión ante estos y otros temas que preocupan a los ciudadanos.

Consideraciones metodológicas

Para llevar a cabo el análisis se utilizó en primer término la cifra del presupuesto de egresos aprobado para cada entidad en el año 2015, que hubieran sido publicadas en los periódicos oficiales o su equivalente en cada entidad federativa. Lo anterior a fin de tener una referencia sobre la dimensión del gasto público en cada entidad.

En segundo término, se ubicó el gasto presupuestado para el poder legislativo dividido en dos partes, el presupuesto de los congresos y el presupuesto de las auditorías superiores de cada estado; lo anterior es relevante para saber qué porcentaje del gasto legislativo se dedica a las tareas de vigilancia, en relación al gasto del Congreso. Cabe señalar que en las operaciones realizadas para obtener el monto anualizado del “costo por diputado” sólo se considera el “Presupuesto del Congreso”, es decir, no se considera el presupuesto que ejercen las auditorías superiores.

A efectos de conocer el grado de representatividad que tiene los diputados locales, con base en las constituciones políticas de cada entidad, se analizó el número de representantes que conforman cada congreso local, distinguiendo a los electos por la vía plurinominal y a los electos por mayoría relativa, para cruzarlos con los datos del número de habitantes de cada entidad federativa, obtenidos del censo 2010 realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Siendo México un país tan disímulo en cuanto a su desarrollo económico, con diferencias enormes entre un norte fuertemente industrializado, una capital considerada como uno de los centros financieros más importantes de América Latina y un sureste rico en recursos naturales pero con un atraso social y económico importantes, resulta relevante conocer las cifras del ingreso per cápita por entidad, que aunque son cifras agregadas que no abunda en la distribución del ingreso como los coeficientes de Gini u otros, resultan prácticas para destacar los contrastes. Estos datos se obtuvieron en la publicación de INEGI sobre el Producto Interno Bruto estatal a precios constantes de 2008 para el año 2012.

Resultados

Los resultados del análisis se presentan en gráficos y números, destacando, para mayor referencia el resultado promedio.

Del análisis se desprende que en términos de gasto, el Distrito Federal presupuestó para el año 2015, 1 mil ,589 millones 347 mil 499 pesos a la Asamblea Legislativa, siendo con ello el primer lugar en gasto con respecto a las 32 entidades. El último lugar lo ocupa el Congreso de Colima con un presupuesto asignado de 88 millones, 208 mil 007 pesos. El promedio se ubica en los 392 millones 623 mil 712 pesos con 27 centavos, más cercano a los presupuestos de Guerrero o Morelos.

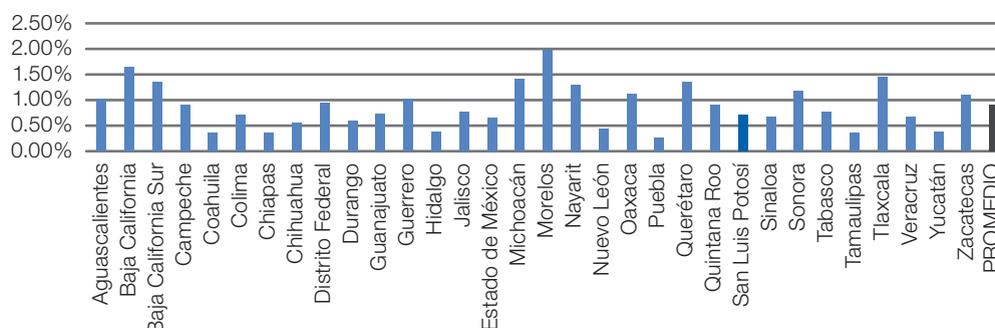
Presupuesto de los congresos estatales

Entidad Fed.	Presupuesto del Congreso	Entidad Fed.	Presupuesto del Congreso
Aguascalientes	\$ 171,144,000.00	Morelos	\$ 390,246,000.00
Baja California	\$ 535,525,607.21	Nayarit	\$ 223,513,851.43
Baja California Sur	\$ 170,000,000.00	Nuevo León	\$ 320,000,000.00
Campeche	\$ 171,133,537.00	Oaxaca	\$ 605,000,000.00
Coahuila	\$ 129,784,000.00	Puebla	\$ 147,821,599.00
Colima	\$ 88,208,007.00	Querétaro	\$ 352,510,560.00
Chiapas	\$ 273,370,874.89	Quintana Roo	\$ 340,767,863.00
Chihuahua	\$ 325,000,000.00	San Luis Potosí	\$ 259,361,797.00
Distrito Federal	\$ 1,589,349,499.00	Sinaloa	\$ 290,453,155.00
Durango	\$ 165,485,177.00	Sonora	\$ 563,841,500.00
Guanajuato	\$ 460,374,718.00	Tabasco	\$ 315,326,646.00
Guerrero	\$ 418,419,500.00	Tamaulipas	\$ 134,883,000.00
Hidalgo	\$ 111,544,910.00	Tlaxcala	\$ 183,191,119.00
Jalisco	\$ 671,192,833.00	Veracruz	\$ 616,000,000.00
Estado de México	\$ 1,321,513,448.00	Yucatán	\$ 127,815,450.00
Michoacán	\$ 803,000,000.00	Zacatecas	\$ 288,180,141.00
		Promedio	\$ 392,623,712.27

Sin embargo, sería injusto considerar lo anterior sin una referencia como lo es el presupuesto de cada entidad, por lo que se obtuvo la relación existente entre el presupuesto de egresos de cada estado para el 2015 con respecto al gasto destinado a su respectivo congreso, siendo Morelos la entidad que se encuentra en primer lugar con 1.95% del presupuesto y el estado de Puebla en último lugar con 0.22%.

Con esta información el Distrito Federal ya no parece ser el que más gasta, de hecho se ubica en la posición número 14 apenas por arriba del promedio.

% del presupuesto de egresos del estado



Entidad Fed.	% del PEE	Entidad Fed.	% del PEE
Aguascalientes	1.01%	Morelos	1.95%
Baja California	1.62%	Nayarit	1.26%
Baja California Sur	1.31%	Nuevo León	0.42%
Campeche	0.91%	Oaxaca	1.06%
Coahuila	0.31%	Puebla	0.22%
Colima	0.70%	Querétaro	1.33%
Chiapas	0.34%	Quintana Roo	0.90%
Chihuahua	0.56%	San Luis Potosí	0.69%
Distrito Federal	0.94%	Sinaloa	0.67%
Durango	0.56%	Sonora	1.16%
Guanajuato	0.69%	Tabasco	0.73%
Guerrero	0.95%	Tamaulipas	0.32%
Hidalgo	0.35%	Tlaxcala	1.45%
Jalisco	0.77%	Veracruz	0.60%
Estado de México	0.62%	Yucatán	0.36%
Michoacán	1.39%	Zacatecas	1.11%
		Promedio	0.85%

En lo referente al gasto anual por diputado o representante, el Distrito Federal se ubica en primer lugar con un costo anualizado de 24 millones, 081 mil, 053 pesos y en último lugar Colima con un costo anualizado de 3 millones, 528 mil, 320 pesos. El promedio nacional es de 10 millones, 284 mil, 794 pesos.

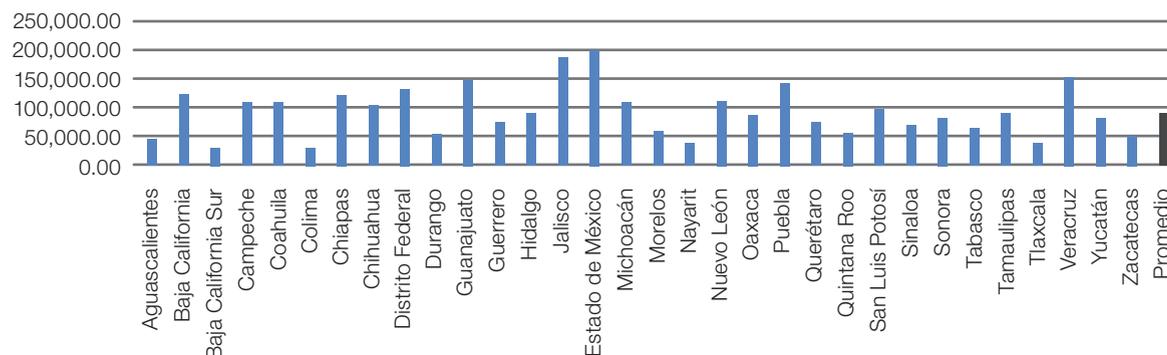
Gasto por diputado¹

Entidad Fed.	Gasto anual por diputado	Entidad Fed.	Gasto anual por diputado ¹
Aguascalientes	\$ 6,338,666.67	Morelos	\$ 13,008,200.00
Baja California	\$ 21,421,024.29	Nayarit	\$ 7,450,461.71
Baja California Sur	\$ 8,095,238.10	Nuevo León	\$ 7,619,047.62
Campeche	\$ 4,889,529.63	Oaxaca	\$ 14,404,761.90
Chiapas	\$ 6,834,271.87	Puebla	\$ 3,605,404.85
Chihuahua	\$ 9,848,484.85	Querétaro	\$ 14,100,422.40
Coahuila	\$ 5,191,360.00	Quintana Roo	\$ 13,630,714.52
Colima	\$ 3,528,320.28	San Luis Potosí	\$ 9,605,992.48
Distrito Federal	\$ 24,081,053.02	Sinaloa	\$ 7,261,328.88
Durango	\$ 5,516,172.57	Sonora	\$ 17,086,106.06
Estado de México	\$ 17,620,179.31	Tabasco	\$ 9,009,332.74
Guanajuato	\$ 12,788,186.61	Tamaulipas	\$ 3,746,750.00
Guerrero	\$ 9,096,076.09	Tlaxcala	\$ 5,724,722.47
Hidalgo	\$ 3,718,163.67	Veracruz	\$ 12,320,000.00
Jalisco	\$ 16,779,820.83	Yucatán	\$ 5,112,618.00
Michoacán	\$ 20,075,000.00	Zacatecas	\$ 9,606,004.70
		Promedio	\$ 10,284,794.25

¹ Se obtiene de dividir el presupuesto anual asignado al congreso entre el total de diputados.

En cuanto a la representatividad se refiere, cada diputado del Estado de México representa a 202 mil 344 personas, situándose en el último lugar nacional, mientras que el primero es Campeche con sólo a 23 mil 498 habitantes por diputado. El promedio nacional es de 89 mil 466 representados por diputado, más cercano a Tamaulipas o Hidalgo por ejemplo.

Número de personas que representa cada diputado

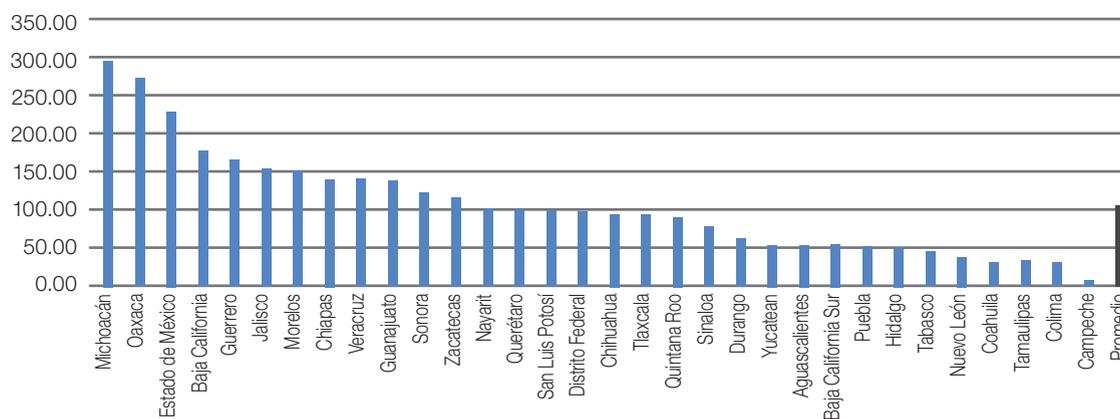


Entidad Fed.	Representación	Entidad Fed.	Representación
Aguascalientes	43,888.74	Morelos	59,240.90
Baja California	126,202.80	Nayarit	36,165.97
Baja California Sur	30,334.57	Nuevo León	110,796.62
Campeche	23,498.31	Oaxaca	90,522.90
Coahuila	109,935.64	Puebla	140,971.44
Colima	26,022.20	Querétaro	73,117.48
Chiapas	119,914.50	Quintana Roo	53,023.12
Chihuahua	103,226.21	San Luis Potosí	95,759.93
Distrito Federal	134,107.27	Sinaloa	69,194.03
Durango	54,431.13	Sonora	80,681.21
Guanajuato	152,399.22	Tabasco	63,960.09
Guerrero	73,668.87	Tamaulipas	90,793.17
Hidalgo	88,833.93	Tlaxcala	36,560.50
Jalisco	183,767.05	Veracruz	152,863.88
Estado de México	202,344.83	Yucatán	78,223.08
Michoacán	108,775.93	Zacatecas	49,688.93
		Promedio	89,466.80

Otro indicador interesante es el de conocer la relación entre gasto por diputado e ingreso per cápita en cada entidad, lo anterior con la finalidad de establecer una relación entre los ingresos de los representados y lo que se gasta en sus representantes, el primer lugar lo obtiene Michoacán con 297.91 veces el ingreso per cápita promedio y Colima el último lugar con 30.32 veces este ingreso, Campeche se presenta como un caso atípico con 6.42 veces, dado el alto valor de ingreso per cápita que en su caso se presenta, derivado de la riqueza petrolera que posee.

El promedio nacional asciende a 104.82 veces el ingreso per cápita de la entidad, es decir un diputado local en promedio gasta en un año el ingreso de casi 105 de sus representados.

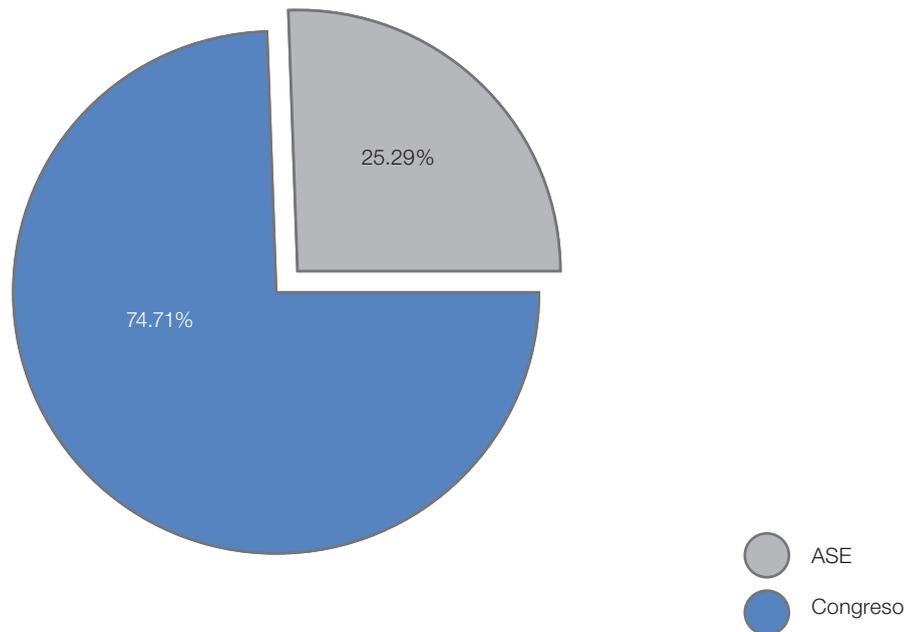
Gasto por diputado / Ingreso per cápita



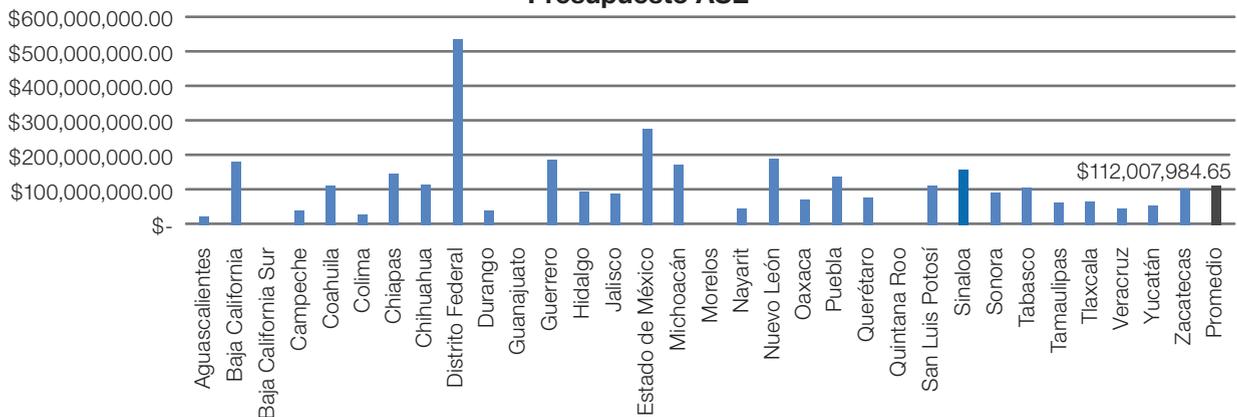
Entidad Fed.	Gasto Diputado/ ingreso per cápita	Entidad Fed.	Gasto Diputado/ ingreso per cápita
Michoacán	297.91	Chihuahua	94.53
Oaxaca	273.32	Tlaxcala	93.49
Estado de México	227.59	Quintana Roo	91.34
Baja California	178.20	Sinaloa	76.49
Guerrero	166.17	Durango	58.68
Jalisco	154.00	Yucatán	53.25
Morelos	150.74	Aguascalientes	53.11
Chiapas	140.56	Baja California Sur	53.10
Veracruz	139.46	Puebla	49.05
Guanajuato	138.80	Hidalgo	48.52
Sonora	121.79	Tabasco	46.49
Zacatecas	116.01	Nuevo León	37.35
Nayarit	99.63	Coahuila	32.72
Querétaro	99.46	Tamaulipas	30.55
San Luis Potosí	98.63	Colima	30.32
Distrito Federal	96.69	Campeche	6.42
		Promedio	104.82

En cuanto a vigilancia del gasto de gobiernos estatales, municipales y otros entes que reciben presupuesto público, desde hace algunos años las entidades han creado organismos especializados denominados Auditorías Superiores que se han fortalecido cada vez más y han sido dotados de presupuestos propios, Puebla es la entidad que mayor proporción de su presupuesto legislativo destina a la Auditoría Superior del Estado con un 48% y la entidad que menos destina en proporción es Morelos con apenas el 1.2%. El promedio nacional corresponde al 25.29%

Relación presupuestal entre Congreso / ASE

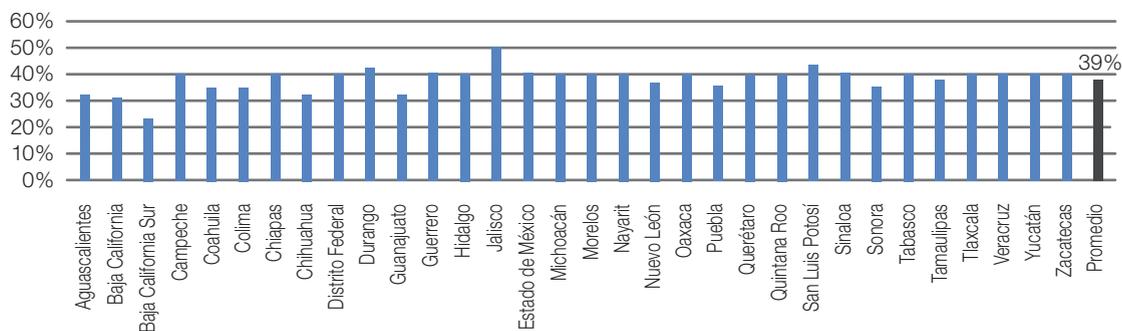


Presupuesto ASE



Entidad Fed.	Proporción Congreso/ASE	Entidad Fed.	Proporción Congreso/ASE
Aguascalientes	12%	Morelos	1.2%
Baja California	25%	Nayarit	17%
Baja California Sur	3%	Nuevo León	37%
Campeche	19%	Oaxaca	11%
Coahuila	46%	Puebla	48%
Colima	25%	Querétaro	17%
Chiapas	35%	Quintana Roo	24%
Chihuahua	26%	San Luis Potosí	37%
Distrito Federal	25%	Sinaloa	24%
Durango	18%	Sonora	16%
Guanajuato	28%	Tabasco	17%
Guerrero	19%	Tamaulipas	34%
Hidalgo	45%	Tlaxcala	19%
Jalisco	29%	Veracruz	Sin datos
Estado de México	12%	Yucatán	30%
Michoacán	Sin datos	Zacatecas	26%
		Promedio	25.29%

% Representación proporcional

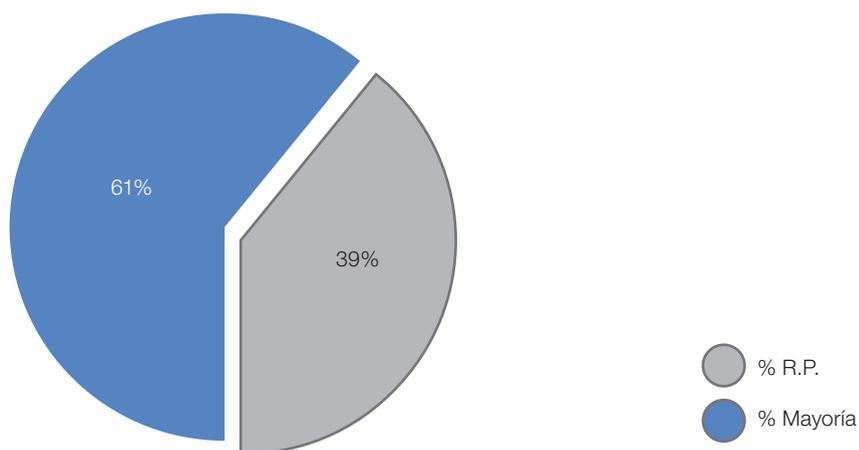


Entidad Fed.	ASE	Entidad Fed.	ASE
Aguascalientes	\$ 23,327,000.00	Morelos	\$ 4,754,000.00
Baja California	\$ 179,513,643.44	Nayarit	\$ 44,929,587.67
Baja California Sur	\$ 5,819,375.00	Nuevo León	\$ 191,041,837.00
Campeche	\$ 39,002,661.00	Oaxaca	\$ 73,000,000.00
Coahuila	\$ 108,895,000.00	Puebla	\$ 138,587,971.00
Colima	\$ 29,894,221.00	Querétaro	\$ 74,498,640.00
Chiapas	\$ 146,989,824.29	Quintana Roo	\$ 110,157,168.00
Chihuahua	\$ 113,311,605.00	San Luis Potosí	\$ 155,112,442.00
Distrito Federal	\$ 537,049,343.00	Sinaloa	\$ 89,458,660.00
Durango	\$ 37,263,378.00	Sonora	\$ 106,158,500.00
Guanajuato	\$ 183,188,108.00	Tabasco	\$ 63,041,631.00
Guerrero	\$ 94,994,200.00	Tamaulipas	\$ 68,799,000.00
Hidalgo	\$ 91,005,852.00	Tlaxcala	\$ 43,288,312.00
Jalisco	\$ 278,320,794.00	Yucatán	\$ 55,244,290.00
Estado de México	\$ 171,996,435.00	Zacatecas	\$ 101,596,061.00
		Promedio	\$ 112,007,984.65

En cuanto a la conformación de las cámaras según el método de elección, por la vía plurinominal, el promedio nacional es 39%, mientras que Jalisco guarda una composición de 50/50, es decir la mitad de sus diputados son electos por la vía de la representación proporcional y la mitad por mayoría relativa; Baja California Sur 24% de la composición de su congreso es electa por la vía plurinominal y 76% es de mayoría relativa.

Entidad Fed.	% R.P.	Entidad Fed.	% R.P.
Aguascalientes	33%	Morelos	40%
Baja California	32%	Nayarit	40%
Baja California Sur	24%	Nuevo León	38%
Campeche	40%	Oaxaca	40%
Coahuila	36%	Puebla	37%
Colima	36%	Querétaro	40%
Chiapas	40%	Quintana Roo	40%
Chihuahua	33%	San Luis Potosí	44%
Distrito Federal	39%	Sinaloa	40%
Durango	43%	Sonora	36%
Guanajuato	33%	Tabasco	40%
Guerrero	39%	Tamaulipas	39%
Hidalgo	40%	Tlaxcala	41%
Jalisco	50%	Veracruz	40%
Estado de México	40%	Yucatán	40%
Michoacán	40%	Zacatecas	40%
		Promedio	39%

Promedio Nacional de Representación Proporcional / Mayoría



Conclusiones

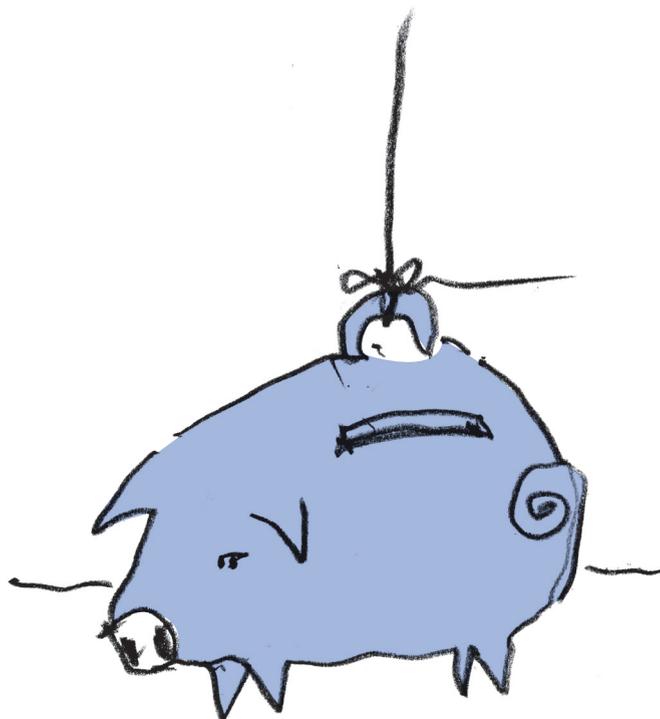
Mediante el análisis de correlación lineal, se buscó la correspondencia entre los montos presupuestados y los ingresos per cápita de cada entidad, siendo una correlación débil la que se acerca a 0 y fuerte la que se acerca a 1, se obtuvo un resultado de -0.076569 que se explica en términos negativos pero a su vez muy débil, es decir que no existe una relación clara entre los montos presupuestados en los congresos de los estados y los ingresos de las personas a las que representan.

De la misma manera se buscó una relación que explicara el costo por diputado y el número de personas a las que representa, con un resultado un poco más significativo de 0.485055 aunque no por eso contundente.

En conclusión las asignaciones presupuestarias no responden a criterios objetivos, son más bien acuerdos políticos que se reflejan en presupuestos, que son incrementados generalmente con base en la inflación esperada. Como puede verse, un representante puede costarnos 3 millones 500 mil pesos o más de 24 millones al año, dependiendo de la entidad de que se trate, su trabajo no difiere en mucho, dado que sus facultades son más o menos las mismas y el número de personas a las que representan tampoco es definitorio para la asignación presupuestal.

En este sentido, quizás utilizar criterios que consideren el ingreso per cápita o el número de personas a las que representa cada legislador, podrían ayudar a asignar presupuestos más justos, sin detrimento de la calidad de las tareas de representación y control.

Cabe señalar que una parte importante de los presupuestos de los congresos corresponde a la burocracia, y no sólo a las percepciones de los diputados, por lo que convendría analizar en cada caso esta proporción y analizar si es lo adecuado para el buen desempeño de la institución. **B**



Referencias consultadas

- Cámara de Diputados, (2015). Leyes federales y estatales. México. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> (08/07/2015).
- INEGI, (2012). México en cifras información nacional por entidad federativa y municipios. México. Recuperado de: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=1> (09/07/2015).
- Secretaría de Gobernación, (2015). Unidad General de asuntos jurídicos, Diarios, Periódicos, Gacetas y Boletines Oficiales. México. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/enlaces.php?a=diarios>. (06/07/2015).

La reforma estructural del campo mexicano, un compromiso pendiente del Pacto por México

Mónica Vargas Jiménez

Uno de los compromisos pendientes del Pacto por México es transformar el campo mexicano en una actividad más productiva con el objetivo de garantizar la seguridad alimentaria como una política de Estado, con medidas específicas para contener el precio de los alimentos, erradicar la pobreza extrema y promover a un sector de la economía que produce por debajo de su potencial.

Retos para transformar el campo mexicano

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) refiere que existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable.

Desafortunadamente, en México tenemos cifras que reflejan que no estamos avanzando de forma sostenida en lograr la seguridad alimentaria ni en combatir la pobreza.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social reportó en el documento sobre la Medición de la Pobreza 2014, que entre 2012 y 2014 la población en pobreza¹ aumentó de 53.3 a 55.3 millones de personas, mientras que la pobreza extrema se redujo de 11.5 a 11.4 millones de personas, es decir sólo 90 mil personas.

De 2012 a 2014 se registró un incremento de 639,000 personas enfrentando carencia alimentaria,² por lo que se estima que son 28 millones de personas que viven en vulnerabilidad por carencia alimentaria en el país.

Investigadores de Coneval refieren que la carencia alimentaria impactó ligeramente al tercer decil, ya que estas familias no califican para recibir ayuda de programas sociales dado que no están en pobreza extrema, aunque también enfrentan dificultades económicas, y afectó, de

¹ Coneval establece que la población en pobreza es quien tiene una carencia social y un ingreso menor a la línea de bienestar, mientras que la pobreza extrema refiere a la población que tiene un ingreso inferior al valor de la línea de bienestar mínima y además tiene tres o más carencias sociales. Las carencias sociales están directamente relacionadas a la falta de ejercicio de los derechos sociales en educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios o alimentación.

² La carencia alimentaria, se construye a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) y valora en los hogares donde sólo residen adultos, si en los últimos tres meses por falta de dinero o recursos algún integrante del hogar: tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos; dejó de desayunar, comer o cenar; comió menos de lo que piensa debía comer; se quedó sin comida; sintió hambre pero no comió; y, comió una vez al día o dejó de comer todo un día.

forma particular, a quienes tienen ingresos medios y altos, los cuales se ubican del séptimo al décimo decil de ingresos.

Los datos no resultan alentadores, porque la alimentación es un derecho básico para el ejercicio de los demás derechos humanos y por la creciente desigualdad en el país donde más del 46% de la población vive en pobreza y al 1% más rico le corresponde 21% de los ingresos totales de la nación (Esquivel, 2015).

Mientras que en seguridad alimentaria, México está en el lugar 30 de un total de 105 países, se colocó en 67.7 en escala del 1 al 100, donde 100 sería la seguridad alimentaria absoluta, es decir, accesibilidad, disponibilidad y utilización de alimentos, de acuerdo al Índice global de seguridad alimentaria que publica la FAO.

Por su parte, la dependencia agroalimentaria en nuestro país se ha incrementado en los últimos 20 años, pasando de 10% en 1994 a 35% en 2014, lo que significa también que aumentó el saldo negativo de la balanza agrícola.³ La FAO establece que hay dependencia alimentaria cuando 25% de alimentos proviene del exterior, y México está entre un 35 a un 60% en importación de alimentos. La FAO refiere que si nuestro país no cambia su política alimentaria, para el 2030 estará importando 80% de sus alimentos, convirtiéndose en el segundo país importador a nivel mundial.

Las explicaciones de la dependencia alimentaria aluden al abandono al campo; al desmantelamiento de las prácticas de abasto vía el mercado interno; a la débil e insuficiente producción nacional para contender con producción interna frente al alza de los precios de los alimentos en el mercado mundial; considerar a los pequeños y medianos campesinos como pobres y no como productores, siendo población objetivo solo de políticas asistencialistas; a pocas y grandes

empresas que concentran el mercado; entre otras causas que implican que se trata de un problema estructural (Rubio, 2015; UAM, 2015).

Los productores enfrentan diversos problemas para realizar su actividad, como revela la Encuesta Nacional Agropecuaria 2014: los altos costos de los insumos y servicios en 83.4%, éstos afectan de manera importante a la producción de sorgo grano, trigo grano y a la caña de azúcar; las pérdidas de las cosechas por diferentes causas naturales, 78.2%, las cuales afectan en mayor medida a la producción de maíz blanco y frijol; la falta de asistencia técnica, con 45.5%, afecta también a los cultivos anteriores; la pérdida de fertilidad del suelo con 37.2%, afectando principalmente en el frijol y maíz blanco.

Asimismo, esta encuesta informa que sólo 10.4% de las unidades de producción usaron algún crédito o préstamo; 20.9% de las unidades de producción utilizan alguna tecnología de información y sólo 55% de las unidades de producción emplea tractores en sus actividades.

Es así que lograr transformar el campo mexicano en una actividad más productiva con el objetivo de garantizar la seguridad alimentaria, demanda una revisión a fondo del marco normativo y de las políticas públicas instrumentadas por el Estado Mexicano, toda vez que es un sector al cual se le destina una importante cantidad del presupuesto público,⁴ sin embargo las acciones y recursos públicos aplicados no están impactando positivamente en el bienestar de la población y en el desarrollo rural sustentable.

Compromiso por la reforma al campo mexicano

Con motivo del 99 aniversario de la promulgación de la Ley Agraria, el 5 de enero del 2014, el Presidente Peña Nieto reiteró su compromiso por llevar al agro mexicano al desarrollo y modernidad a través de una nueva política agroalimentaria nacional, diseñada con la participación

³ De acuerdo con Cortés (2015) en el decenio anterior a la entrada en vigor del TLC, las importaciones de los diez principales productos agrícolas (maíz, frijol, arroz, trigo, ajonjolí, cártamo, algodón semilla, soya, cebada y sorgo) equivalió a 24% del volumen total del consumo, en la gestión de Ernesto Zedillo subió a 32%, con los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón, aumentó a 36%, y en el primer bienio de la administración de Enrique Peña Nieto fue de 32%. Durante los 21 años de vigencia del TLC, la dependencia alimentaria ha sido del 35% y la salida de divisas para importar productos agropecuarios de 155 mil millones de dólares (mmd), la entrada de divisas por exportación de estos bienes fue de 137 mmd, por tanto el saldo es negativo, de 18 mmd.

⁴ En el ejercicio fiscal 2013 se le destinaron al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 313,789.8 millones de pesos (mdp); para 2014 fueron 338,670 mdp y en 2015 fueron 353,007.3 mdp., pero por la caída de los precios del petróleo se tuvo un recorte por alrededor de 10 mil mdp.

de las principales organizaciones campesinas y de productores de nuestro país para incrementar la producción de alimentos, a partir de una mayor productividad. Por lo que el titular del Ejecutivo Federal manifestó que en 2014 se impulsaría una profunda reforma del campo mexicano.

El Segundo Informe de Labores 2013-2014 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) refiere que en cumplimiento a las instrucciones del Presidente Enrique Peña Nieto, la Sagarpa convocó, entre abril y julio de 2014, a organizaciones campesinas, productores, investigadores, gobiernos estatales, Poder Legislativo, y en general a la sociedad rural a foros y espacios de diálogo y propuestas para transformar el campo en un sector más productivo, justo y sustentable. Se realizaron 8 Foros Nacionales Temáticos y 7 Foros Regionales con Vocación Territorial, de los cuales se obtuvieron casi siete mil propuestas en diversas materias.⁵

De acuerdo al anuncio del Presidente de la República, se esperaba que la propuesta de reforma estructural proviniera del Ejecutivo Federal; no obstante, por declaraciones del propio Presidente Peña Nieto, del Secretario de la SAGARPA y de algunos líderes de diferentes organizaciones del sector vinculadas al Partido Revolucionario Institucional (PRI), pareciera que ya no se promoverá como una iniciativa integral, justificando que se ha estado trabajando la reforma al campo a través de la puesta en marcha de diversos instrumentos programáticos, presupuestales y legales.

Avances en políticas públicas

El Ejecutivo Federal con apoyo del Poder Legislativo ha emprendido algunos cambios en las políticas públicas dirigidas a los productores del sector agropecuario; además de poner en

⁵ En términos de las temáticas de los Foros, se tienen propuestas sobre: simplificación de la legislación agraria, reingeniería de la Administración Pública Federal; recursos, agua, suelo y clima, patrón de cultivos, bosques e infraestructura; ganadería bovina, pesca y acuicultura; financiamiento y seguros, insumos, maquinaria y equipo; política de desarrollo social rural, indígenas, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad; presupuesto, gasto, multianualidad y evaluación; sanidad e inocuidad alimentaria, sanidad vegetal, animal, acuícola y forestal; extensionismo, capacitación e investigación; y, en comercialización, mercado y agroindustrias.

marcha algunos programas de modernización del campo mexicano.

Efectivamente, se estableció una nueva estrategia para reactivar la Industria Nacional de Fertilizantes; cambió el nombre de Procampo a Proagro Productivo, así como de Financiera Rural en ahora la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero para ofrecer nuevos productos crediticios con mayores facilidades y a tasas más accesibles, como parte de la Reforma Financiera aprobada por el Congreso de la Unión; asimismo, se espera consolidar los apoyos a la comercialización de productos tanto en el mercado interno como en el externo, así como operar durante 2015, nuevos programas de mecanización y en agro logística.

En materia fiscal, con la reforma hacendaria que aprobó el Poder Legislativo para la Miscelánea Fiscal 2014, se elimina el Régimen Simplificado y se crea un nuevo régimen denominado “Régimen de Actividades Agrícolas, Ganaderas, Silvícolas y Pesqueras” el cual mantiene el régimen de flujo de efectivo y otorga al sector rural facilidades como contribuyente a fin de que se vea beneficiado en sus ingresos.

Otro de los privilegios para el sector agropecuario es que los productos, animales y vegetales no industrializados, quedan gravados con tasa 0% del Impuesto al Valor Agregado (IVA), esto implica que al vender dichas mercancías, los precios no generan un impuesto, y por el contrario, es posible generar un saldo a favor por concepto de IVA, por los gastos que se llegarán a efectuar para el desempeño de sus actividades, mismo que se puede solicitar en devolución.

Mediante el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) se grava a los alimentos con densidad calórica a partir de 275 kilocalorías, y a las bebidas saborizadas que adicionen azúcares, la incidencia de este impuesto se observa a través de los insumos asociados a estos productos, afectando la demanda agrícola y al mercado del azúcar y edulcorantes.

Por la parte presupuestal, se modificó la estructura programática del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC)⁶ para el ejercicio fiscal 2014 con el objetivo de avanzar en un sector agropecuario más productivo, competitivo y respetuoso de los recursos naturales, dicha estructura se mantuvo en 2015.

Para el ejercicio fiscal 2016, con el anuncio de que habrá un “Presupuesto Base Cero”, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentó a la Cámara de Diputados en mayo de 2015 un documento sobre la Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, con la cual se pretende eliminar y fusionar algunos programas y re-sectorizar otros, bajo la idea de incidir en su transparencia, rendición de cuentas y eficiencia.

Sin embargo, se observa que en la redefinición de los programas no se consideraron las evaluaciones de Coneval, recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación, ni cambios sustantivos de los programas que se han venido operando desde hace años.

En general, siguen los mismos programas, los cuales han sido cuestionados por su falta de impacto en las condiciones de vida de la población y porque la inversión dirigida al campo no está orientada a favorecer el desarrollo de los productores más vulnerables, como han observado diversas investigaciones (Robles, 2012) y organizaciones como la FAO y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por lo que han recomendado que el PEC debería privilegiar a los pequeños productores y ser más progresivo para contribuir al desarrollo de las zonas rurales.

Propuestas legislativas

Respecto al marco legal, durante la LXII Legislatura, en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, se presentaron proyectos de ley que buscan mejorar al sector rural.



La Cámara de Diputados aprobó la Ley del Derecho a la Alimentación Adecuada, para garantizar el goce y ejercicio del derecho a la alimentación adecuada de todas las personas en cumplimiento el artículo cuarto constitucional; contribuir a la autosuficiencia, seguridad, soberanía y sustentabilidad alimentaria; fomentar el consumo, la distribución y la producción de alimentos nutritivos y de calidad y regular la política alimentaria. Esta minuta se encuentra en el Senado de la República para su discusión y posterior aprobación.

Por parte del Partido de la Revolución Democrática (PRD), se presentaron diversas iniciativas, entre ellas la reforma a la Ley para la Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos en materia de biocombustibles renovables líquidos, sólidos y gaseosos para dar impulso y energía al campo mexicano, y la propuesta de crear Ley de Agricultura Familiar, con el objeto fortalecer el desarrollo sustentable de minifundistas, pequeños y medianos productores, mediante políticas públicas de carácter nacional de agricultura familiar, así como para contribuir al desarrollo regional del sector agropecuario.

Dentro de las iniciativas presentadas por el

⁶ El PEC se crea por mandato de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (artículos 12, 13, 14, 15, 16, 21, 22, 23, 26 y 29) con el objetivo de articular la concurrencia de acciones y recursos de 10 Secretarías de Estado y 17 ramos administrativos del Gobierno de la República a través de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, presidida por el Titular de la Sagarpa.



Partido Acción Nacional (PAN) en la Cámara de Diputados, son relevantes los cambios en la Ley Agraria para establecer un mecanismo legal dinámico que facilite a los ejidatarios ejercer los derechos sobre sus tierras, a través de hacer más ágiles las decisiones de los órganos del ejido; la creación de la Ley Federal de Procedimientos Agrarios con el propósito de regular la naturaleza social del proceso agrario de acuerdo a las características y necesidades propias de los campesinos mexicanos; el proyecto de Ley de la Bolsa Agropecuaria Mexicana, la cual busca mediante mecanismos eficientes, transparentes y confiables, reducir riesgos en la fluctuación de precios para el productor y que el consumidor reciba productos de alta calidad con precios más controlados; y en el Senado de la República, la iniciativa que busca modificar la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Agraria, a fin de crear el Centro Estratégico Agroindustrial Mexicano como órgano coordinador de las acciones y programas de las dependencias y entidades relacionadas con el desarrollo agroindustrial sustentable y sostenible.

De las iniciativas propuestas por el PRI,

destaca la creación de la Ley General de Control y Regulación de Agroquímicos, dirigida a establecer medidas de regulación y control en el proceso de producción, almacenamiento, traslado, importación, exportación, aplicación y desecho final de agroquímicos; y la iniciativa que busca reformar a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de crear un fondo de atención a productores afectados por contingencias sanitarias agropecuarias.

Conclusiones

Se reconoce que existen algunos avances y propuestas concretas para detonar el desarrollo rural, las cuales merecen un análisis particular de viabilidad técnico-jurídica. Sin embargo, resultan avances y propuestas aisladas al no considerar la heterogeneidad de los sujetos sociales que conforman al sector en términos de perfiles demográficos, problemáticas productivas, y sus múltiples interrelaciones.

Mientras no exista una efectiva política de Estado que permita la atención integral de las causas estructurales que impiden transformar el campo mexicano, las acciones y recursos públicos seguirán fragmentados, los programas de subsidios seguirán ampliando las desigualdades entre productores sin incidir en la competitividad y productiva agropecuaria, y en las condiciones necesarias para garantizar la seguridad alimentaria y revertir la pobreza que vive la población rural a fin de ejercer sus derechos humanos.

Bajo esta premisa, se requiere mayor voluntad política para lograr reformas constitucionales y legales acordes a las necesidades y expectativas de la población campesina para producir y vivir en condiciones dignas y con plena inclusión al desarrollo; para redefinir, simplificar y aplicar un marco normativo que incida de forma efectiva en la competitividad y productividad del sector agropecuario en su conjunto; para contar con presupuestos públicos basados en resultados, con transparencia y rendición de cuentas en su operación.

De ahí que sea indispensable insistir, como se han pronunciado múltiples actores, en que es necesaria y prioritaria la reforma estructural del campo mexicano para tener un sector rural más justo, productivo, rentable y sustentable. **B**

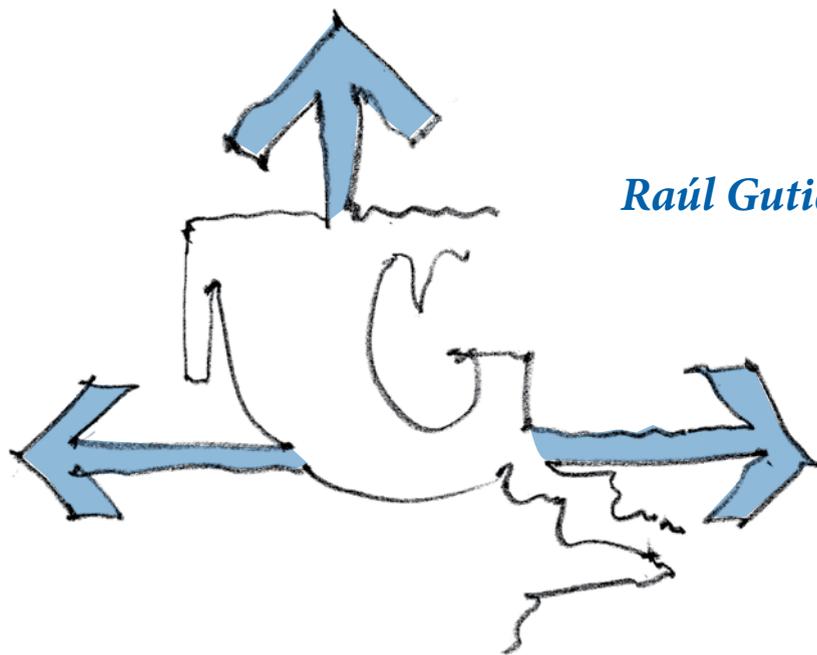


Fuentes

- Cortes, Sergio (2015). "Dependencia alimentaria" en *Revista Saberes y Ciencia*. Filosofía y Letras y Economía de la Jornada, Aniversario 50, núm. 41.
- CONEVAL (2015), "Medición de la Pobreza en México y de las Entidades Federativas 2014", México.
- Diario Oficial de la Federación (2013). "Resolución de la Miscelánea Fiscal 2014", México, 30 de Diciembre de 2013.
- Esquivel, Gerardo (2015). "Desigualdad Extrema en México. Concentración del Poder Económico y Político", OXFAM México, p.7.
- FAO (2015). "El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015". <http://www.fao.org/hunger/es>, consultada el 5 de agosto de 2015.
- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. <http://gaceta.diputados.gob.mx>, consultada el 4 de agosto de 2015.
- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores. <http://www.senado.gob.mx>, consultada el 5 de agosto de 2015.
- INEGI (2015). Encuesta Nacional Agropecuaria 2014. <http://www.inegi.gob.mx>, consultada el 11 de agosto de 2015.
- Martínez, Ma. del Pilar (2015). "Campo Mexicano ... con Sed de Reformas" en *Alto Nivel*, Año 26, Número 35, febrero 2015, p. 39
- Pacto por México (2012). www.pactopormexico.org, consultada el 30 de julio de 2015.
- Robles B. Héctor y Ana J. Ruiz (2012): "Presupuestos para la Agricultura Familiar y Campesina en México". OXFAM México, México.
- Rubio Blanca (2015): "La Soberanía Alimentaria en México: Una Asignatura Pendiente". *Mundo Siglo XXI*, revista del CIECAS-IPN ISSN 1870-2872, Núm. 36, Vol. X, 2015, pp. 55-70
- Sagarpa (2014): "2do. Informe de Labores 2013-2014", México, p. 15
- SHCP (2015). "Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016". México, pp.33-39.
- UAM (2015): "La inseguridad alimentaria es una amenaza a la paz social" con motivo del Encuentro académico Reflexiones en torno a la seguridad nacional en México. Homenaje a José Luis Piñeyro, organizado en la Unidad Azcapotzalco de la UAM, Boletines, México, Núm. 067.

Retos legislativos en materia de política exterior

Raúl Gutiérrez Patiño



El mundo está inmerso en una permanente dinámica de globalización. Al lado de las oportunidades que genera este proceso coexisten aspectos destructivos, entre los que destacan el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo y las prácticas desleales de comercio. El reto para nuestra nación es trascender el simplismo del aislamiento o la sumisión proponiendo alternativas humanistas a esa realidad.¹

En años recientes, como consecuencia de una mayor y más activa presencia de México en el escenario internacional, se ha observado un incremento de la interacción entre los poderes Ejecutivo y Legislativo para el análisis y seguimiento de la agenda de política exterior.

Sin embargo, actualmente el Ejecutivo Federal ha sido fuertemente criticado por organismos como Amnistía Internacional por la ausencia de acciones concretas respecto a la protección de los derechos humanos y a la atención a los graves problemas en la materia que hay en el país. En donde se sufre de la ausencia de medidas para erradicar la violencia contra las mujeres, para terminar con los abusos cometidos contra migrantes en su tránsito por México, para

resolver la crisis de miles de personas desaparecidas y para erradicar la tortura, práctica que lamentablemente ha aumentado en los últimos años, entre otros.

Por estas razones las Cámaras que conforman el H. Congreso de la Unión, tienen el deber de deber servir como un verdadero contrapeso de esta realidad, mediante la elaboración de soluciones a través de productos legislativos que levanten la voz a favor de una patria ordenada y generosa para toda la sociedad mexicana.

Asimismo, la solución de problemáticas que caracterizan una realidad lacerante del contexto mundial al amparo de la corrupción y la impunidad, requieren de una sinergia y sumatoria de esfuerzos que permitan garantizar la presencia del principio de la legalidad que contribuya a la armonía del concierto internacional mediante mecanismos de cooperación e integración, en donde la diplomacia parlamentaria juega un papel fundamental como un instrumento que promueve el acercamiento entre los parlamentos a través el diálogo debidamente institucionalizado, lo que permite robustecer los lazos bilaterales y multilaterales entre los gobiernos.

¹ PAN. Proyección de Principios de Doctrina 2002. Edit. Fundación Rafael Preciado Hernández. A.C. Pp. 83



Para llevar a cabo lo anterior, es necesario reconocer el trabajo que desempeñan los Grupos de Amistad y las Reuniones Interparlamentarias, mediante el establecimiento de un diálogo político de alto nivel entre legisladores y agentes diplomáticos acreditados sobre aspectos de importante relevancia con la finalidad de fomentar el acercamiento entre los Estados y con ello, robustecer las relaciones que impliquen un aumento en el desarrollo y crecimiento económico, así como una exitosa cooperación entre las naciones.

Si bien es cierto que el análisis de la política exterior es facultad competente del Senado de la República, la Cámara de Diputados no puede verse alejada de esta responsabilidad. Este hecho se demuestra constantemente en el desarrollo de los productos legislativos, lo anterior

deriva en que la mayoría de los posicionamientos que son expuestos en el pleno de la Cámara de Diputados, hacen uso de las relaciones internacionales y de la política internacional a través de análisis comparativos para establecer argumentos más sólidos y contundentes al momento de hacer uso de la Tribuna Parlamentaria.

En diversas legislaturas de la Cámara de Diputados, se han presentado puntos de acuerdo e iniciativas con proyecto de decreto por parte de diversos legisladores de Acción Nacional, en los cuales, se proponían diversas acciones a favor de una visión enfocada a los aspectos humanistas que dan lugar o que construyen el proceso de globalización responsable o mundialización; no obstante, hubieron algunos que fueron rechazados en términos del artículo 184.2 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el cual, establece que: "Las proposiciones no dictaminadas dentro del periodo ordinario de sesiones en que fueron presentadas, se tendrán por desechadas, procediendo a su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos".

Por tanto, resulta necesario que las Comisiones encargadas en la materia, atiendan de manera puntual aquellas proposiciones que no hacen otra cosa que garantizar el establecimiento del bien común, a través de una política exterior sólida y congruente con el desarrollo nacional como una manifestación del buen gobierno, por medio del papel que desempeñan los legisladores de la nación mexicana.

La eficiencia en el ejercicio de la política exterior, representa la evolución hacia un exitoso panorama de credibilidad a nivel internacional, para lo cual, es indispensable que en primer lugar exista un Estado de Derecho que de vida a una Nación fuerte, cuyos principios y valores se vean orientados a la consolidación de la justicia social mediante el establecimiento de un verdadero sistema democrático.

En congruencia con la visión humanista que siempre ha caracterizado a Acción Nacional, se pone a consideración que en esta nueva

Legislatura, se atiendan de manera especial los siguientes temas enfocados principalmente a la protección de mexicanas y mexicanos en el exterior:

- Defensa y protección a migrantes y menores de edad no acompañados. En el entendido que la política exterior mexicana se ha caracterizado por un profundo sentimiento humanista, es menester que en el Congreso de la Unión, se sumen esfuerzos en aras de salvaguardar la dignidad inherente de la comunidad migrante, en donde se aseguren procesos apegados a Derecho, y se continúen los esfuerzos para evitar el uso desproporcionado de la fuerza por parte de la patrulla fronteriza de Estados Unidos; no obstante, para llevar a cabo lo anterior de forma plena y satisfactoria, resulta de imperante necesidad que se asegure la capacitación y profesionalización de los agentes del Instituto Nacional de Migración, para poder actuar en congruencia ante aquellos hechos que representan una vulneración de los derechos humanos de la comunidad migrante.
- Voto de mexicanos en el extranjero. Merece la pena recordar que históricamente ha sido el PAN, quien más ha impulsado el reconocimiento y protección de los derechos políticos de los mexicanos en el exterior. Asimismo, a lo largo de distintas legislaturas se ha velado por el establecimiento de condiciones favorables que faciliten el voto a ciudadanos que residen en el extranjero; por tal motivo, resulta indispensable facilitar el ejercicio de comicios electorales apegados al principio democrático mediante la constante vigilancia y promoción de la participación social.
- Posición de México en el escenario internacional. Resulta indispensable que la política exterior actúe como un mecanismo que refleje la congruencia del Estado mexicano con aquellos principios normativos consagrados en el Artículo 89 Fr. X de nuestra Carta Magna; por tanto, se pone de manifiesto la

necesidad de que los legisladores en ambos grupos parlamentarios, realicen esfuerzos por sumar el papel de México como un Estado comprometido con la seguridad internacional, en donde su voz ante acontecimientos que supongan una turbulencia del contexto mundial, continúe como un llamado a la promoción de la paz entre las naciones.

Con la finalidad de hacer del ejercicio política exterior una sinergia que permita posicionar a México en el escenario mundial como un Estado democrático, garante del principio de la legalidad, y del principio pro-persona, en cuya labor fortalezca a la organización de aquellas instituciones que fomenten la paz y la justicia internacionales, se encuentra pertinente finalizar el presente escrito con una reflexión de Don Manuel Gómez Morín en torno a la política internacional:

“Una política internacional es el conocimiento de los lazos, de las condiciones y de las obligaciones de la Nación, su aceptación con decoro, y el aprovechamiento de esos vínculos, deberes y supuestos, para garantizar la vida independiente de la patria y su prosperidad, y con ello su posibilidad misma de lograr interiormente vigorosa organización y de dar colaboración eficaz y valiosa en las empresas de justicia y de paz para la comunidad internacional”.² **B**

² CORTÉS, Rodrigo (Coord). *Humanismo Internacional*. Edit. Konrad Adenauer Stiftung. México D.F. 2013. Pp. 19

Control constitucional en México. Orígenes y evolución de la responsabilidad de los servidores públicos

Edwing Bryan Hernández Soto

I Control constitucional

A raíz de los constantes cambios sociales, también cambia el contenido y alcances del sistema jurídico cuando modifica sus instrumentos para tener mejores resultados, con ello se busca la eficacia de las leyes en la sociedad y que tenga los resultados deseados para el bien común.

La existencia de conflictos es inherente al ejercicio del poder y al incumplimiento del derecho, principalmente por el ejercicio de las atribuciones y competencias de los titulares de órganos públicos; de igual manera, por la interpretación, ambigüedad, lagunas jurídicas, abuso y desvío del poder, entre otras, los cuales son determinantes para que se ocasionen conflictos en los derechos por el ejercicio de la actividad pública; asimismo, el interés por manejar los espacios públicos obligan a establecer mecanismos para controlar el ejercicio de la actividad de los órganos del Estado.

La teoría contempla dos sistemas de control de la constitucionalidad que predominan; por un lado el denominado americano o control difuso, donde la función la tienen todos los jueces al interpretar y aplicar las leyes, por lo que todos los órganos judiciales, inferiores o superiores, federales o estatales, tienen el deber de no

aplicar las leyes inconstitucionales; es decir, prevalece la inaplicabilidad de disposiciones legales secundarias que sean contrarias a la Constitución y con efectos sólo para las partes que han intervenido.¹

El segundo sistema es el llamado austriaco, continental o concentrado, donde el control es exclusivamente para un órgano creado y contemplado en la misma Constitución, donde las resoluciones tienen efectos *erga omnes*.²

Este último sistema está inspirado en los conceptos teóricos de Hans Kelsen, en virtud de considerar a la Constitución como la norma suprema, donde el tribunal constitucional es el órgano único y exclusivo para el control de la constitucionalidad y legalidad, no como el sistema americano, donde el control es difuso, es decir, a cargo de todos los tribunales.

Existen diferencias interesantes en estos dos sistemas; el sistema americano no anula la ley, simplemente el control se presenta al no aplicar la ley que se considera contra el sistema constitucional y legal; en cambio, el sistema austriaco, si hay una resolución de anulación respecto de leyes contra la constitución.

¹ Mauro Cappelletti, *La justicia constitucional. Estudios de derecho comparado*, UNAM, México, 1987, pp. 27-30.

² *Ibidem*, p. 74.

A través de estos instrumentos de control, la Constitución y el marco legal que se desprende de esta busca ser eficaz, sin embargo, no existe un Estado capaz de tener todos los medios de control para hacer efectivo el sistema jurídico, ya sea desde un órgano político o judicial con la finalidad de preservar las disposiciones constitucionales, por lo que dichos controles se deben entender como los mecanismos que vigilan, y en su caso sancionan aquellos actos u omisiones³ contra el marco jurídico constitucional y las leyes que emanan de éste.

Respecto del control al sistema jurídico en nuestro país, es importante señalar que la Constitución contempla un sistema interno que equilibra y soporta la eficacia de los principios básicos que determinan el contenido de la Constitución, resultaría inconcluso y por demás fantástico afirmar que bastaría con los artículos 29, 39, 40, 41, 133, 135 y 136 de nuestra Carta magna, para concluir que existe un mecanismo cerrado de control desde la jerarquía constitucional; además de éstos, se deben incorporar otros medios de control que sean capaces de hacer efectivos los principios constitucionales y el sistema jurídico en nuestro país.

Los medios de control constitucional también son denominados como la defensa jurídica de la constitución, apartado donde se estudian los diversos sistemas de control o justicia constitucional.

Para Francisco Venegas Trejo el control constitucional "...equivale a decir métodos de defensa de la Constitución, métodos por los cuales va a sobrevivir la Constitución, métodos por los cuales va a ser efectiva la supremacía constitucional..."⁴

Como puede observarse de lo anterior, los controles de la constitución son los mecanismos que la misma carta magna señala para la defensa del contenido y principios de la misma, únicamente a través de estos procedimientos se logra que el sistema jurídico sea eficaz y cumpla

con la finalidad de dicho documento; además, estos procedimientos son un medio para que tanto la autoridad como los ciudadanos respeten en todo momento la declaración del poder constituyente, son los medios que se utilizan para que la Constitución exija el respeto y cumplimiento cabal de su contenido.

Estos controles no son únicamente para satisfacer la supremacía constitucional, también se cumplen otros principios del marco jurídico constitucional como el equilibrio entre poderes, el respeto a las garantías individuales, la responsabilidad de los servidores públicos, la soberanía nacional, entre otros; es decir, los controles constitucionales hacen posible la aplicación de las normas constitucionales y salvaguarda el estado de derecho, no solo para una parte de la carta magna como se ha pretendido señalar, ya que si bien se busca hacer efectiva la supremacía contemplada en el artículo 133, los controles constitucionales buscan que se cumplan con todas las disposiciones normativas, principios y derechos consagrados.

Esta tarea de control surge por naturaleza propia de la Constitución como aquel mecanismo de subsistencia de la misma, por eso la realiza el poder judicial federal, encargado de generar los criterios y principios a través de resoluciones por los tribunales, que en el uso de facultades determinan el criterio que debe tener el sentido de la Constitución; o bien, la realiza un órgano creado o alguno ya existente, siendo estos los responsables de mantener la coherencia y sistematicidad del sistema constitucional y jurídico.⁵

En este sentido, Alberto del Castillo del Valle establece respecto de los controles constitucionales, una clasificación de acuerdo a la naturaleza del órgano responsable de llevar a cabo el control en:

- a) Órgano Político;
- b) Órgano Jurisdiccional;
- c) Órgano Mixto;

³ Se toma en cuenta como medio de control constitucional a la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

⁴ Citado por Alberto del Castillo del Valle, *La defensa jurídica de la constitución en México*, Grupo Herrero, México, 1994, p. 16.

⁵ Respecto al control judicial en Inglaterra, se encuentra el antecedente del Habeas Corpus Subiciendum, consagrada en la carta magna del 15 de junio de 1215. Véase Humberto Suárez Camacho, *El sistema de control constitucional en México*, Porrúa, México, 2007, p. 16.

d) Órgano Neutro, y

e) Órgano Popular.

Los dos primeros (político y jurisdiccional), son los medios de control más importante de nuestra Constitución, donde destaca que el órgano con naturaleza política es un ente diferente de aquellos en quienes se depositan los tres poderes de Estado, o bien, se confía la participación de alguno de estos, a través de la instanciación del procedimiento de conocimiento de competencia de excepción, es decir, el desarrollo de un procedimiento conforme a sus facultades, pero no conforme a la naturaleza del órgano; asimismo, no se ventila ningún trámite de procedimiento contencioso sino a través de un órgano especial, por lo que hay una ausencia de legitimidad para ser parte del trámite a favor del sujeto con interés por ejemplo en el Juicio Político, ya que si bien se legitima para iniciar el procedimiento, ya no interviene más en el trámite y se deja en los entes públicos la substanciación y la resolución. En este caso, el órgano político cumple con una tarea de gobernabilidad y el derecho queda con una tarea procesal y resolutive.

Un aspecto débil de estos órganos es la falta de conocimiento técnico de sus integrantes frente a las decisiones de carácter jurídico, no se puede dejar de señalar que estos órganos en su mayoría se integran por representantes o servidores públicos que desconocen los términos técnicos y jurídicos del procedimiento, donde se analizan aspectos especializados y que más de las veces no cumplen con las garantías y derechos constitucionales ni justifican conforme al sistema normativo la resolución. No se debe perder de vista, que se está haciendo la defensa del marco constitucional y no la legitimidad de decisiones políticas.

Alberto del Castillo del Valle, dice que por medio de control o defensa de la Constitución: "...se entiende el proceso instituido y debidamente previsto en la misma Constitución, encaminado a vigilar que los actos de autoridad sean conformes o que estén de acuerdo con la Ley

Fundamental o Ley Suprema y para el caso de no ser cumplido tal requisito (el apego a la Constitución por parte de las autoridades al emitir los actos propios de sus funciones), se declarará su contrariedad con el texto de esa Ley, procediéndose a su anulación o invalidación por parte de la autoridad competente para conocer el juicio de constitucionalidad".⁶

Como se observa de la definición anterior, el control constitucional tiene el objetivo de cuidar una violación o acto contrario a la Constitución, procediendo, en caso que así fuera, la anulación o invalidación del acto, sin embargo, también hay procedimientos que conocen de controles constitucionales y que no anulan o invalidan los actos de la autoridad, sino por el contrario, se constituyen en órganos de investigación y procedencia para hacer del conocimiento a la autoridad competente el resultado obtenido, en este caso, no hay resolución de derechos, simplemente se procede a entregar la resolución a la autoridad competente con los datos y elementos integrados en el procedimiento, para que se realice el juicio de pleno derecho, sin embargo, existe un control de la Constitución a cargo de dos poderes públicos que preparan aquellos datos para iniciar un trámite jurisdiccional, como sucede en el procedimiento de juicio político.

Es importante señalar que el primer medio de control político que existió en México fue el Supremo Poder Conservador, contemplado en la Constitución de 1836, cuyo objetivo era velar por la defensa de la Constitución, sin embargo, no fue aceptado así, se abuso de las decisiones y no cumplió con el objetivo, por lo que se decidió dar el voto de confianza al poder judicial federal para llevar a cabo esta labor y eliminar una tarea política frente a problemas de derecho y justicia.

Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá expresó: "...por eso os propone se revista a la Corte Suprema de Justicia de un poder suficiente, para oponerse a las providencias anti-constitucionales del Congreso, y a las ilegalidades del Poder Ejecutivo, en las ofensas que hagan a los

⁶ Op. cit., p. XXIII.

derechos políticos y civiles de los habitantes del Estado; y que los jueces se arreglen en sus fallos a lo prevenido en el Código fundamental, prescindiendo de las leyes y decretos posteriores, que de cualquier manera le contraríen. Así se pondrá un dique a los excesos y demasías de las injusticias del Ejecutivo del Estado (...) Se hará innecesaria la creación de un poder conservador monstruoso, que destruya las instituciones fundamentales a pretexto de conservarlas, y que revestido de una omnipotencia política sea árbitro de los destinos del Estado, sin que haya autoridad que modere sus abusos”.⁷

Lo que esta señalando Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá es que el poder judicial será el responsable de vigilar el exacto cumplimiento de la Constitución y que no se requiere de la política para realizar esta tarea, en razón de que la actividad jurisdiccional tiene la atribución a través de los jueces por medio de las resoluciones para invalidar el marco jurídico que no está conforme a la Constitución, alejando esta actividad para órganos políticos como el poder conservador, que en lugar de sancionar los abusos de los poderes, destruyó las instituciones por el control político.

Asimismo, don José Fernando Ramírez, destacado mexicano del siglo XIX y que ocupó varios cargos públicos en la vida política nacional, señaló al respecto: “...manifesté paladínamente mi opinión en contra de la existencia del Poder tan privilegiado como el Conservador: monstruoso y exótico en un sistema representativo y popular, en que toda la garantía que tienen los ciudadanos respecto de sus funcionarios, es la responsabilidad que contraen éstos con sus desaciertos, y que esa responsabilidad y no nominal (...) ese poder puede dar motivo a que se pongan en contradicción la voluntad presunta de la Nación con la verdadera y realmente manifestada, sería un inconveniente sino expusiera que mi voto es que no haya Supremo Poder Conservador”.⁸

Como podrá observarse, no existe una aprobación para los controles de la Constitución desde los órganos políticos, esto se debe en gran parte a los intereses existentes para obtener un resultado favorable en pro de la Constitución, pero es el mecanismo más próximo y que se ha utilizado para la gobernabilidad de ciertos temas políticos con un procedimiento jurídico, que si bien podrían resolverse desde el plano de la jurisdicción, la gobernabilidad del estado mexicano esta privilegiada por encima de la actividad proteccionista constitucional. Asimismo, la falta de credibilidad, ética y justicia en las resoluciones del poder conservador, hacen que el control de la Constitución se conceda a la Suprema Corte de Justicia como una nueva atribución, que cuando se reclame alguna ley o acto del ejecutivo contra la Constitución, el trámite se diera ante la corte y no ante el poder conservador.

Sin embargo, Mariano Otero, gran jurista mexicano y autor del voto particular que sirvió de base para poner nuevamente en vigencia la Constitución de 1824⁹ y en consecuencia el sistema federal y la defensa constitucional, propone contrariamente a los criterios de Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá y Don José Fernando Ramírez, un órgano de control diferente al poder judicial federal con la finalidad de cuidar a la Constitución, donde el Congreso de la Unión y los congresos estatales intervendrían como medio de control político de la Constitución y no jurisdiccional, conforme los siguientes términos:

“Art. 22. Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Artículo 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuera reclamada

⁷ Citado por Alberto del Castillo del Valle, op. cit., pp. 23-25.

⁸ *Ibidem*, p. 24

⁹ *Ibidem*, p. 27

como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez Diputados, o seis Senadores, o tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las Legislaturas.

Art. 24. En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso General y las Legislaturas a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya validez se trate es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se oponga.¹⁰

Este proyecto de Mariano Otero quedó aprobado y como podrá observarse implementa un medio de defensa de la Constitución a través de órgano político, a pesar de la participación del Poder Judicial Federal, en virtud que la suprema corte participaba únicamente, recibiendo la denuncia y la publicación del resultado, sin mayor intervención jurídica como parte de la esencia de este poder, actividad que realizaban tanto el congreso general como las legislaturas de los estados.

Es importante señalar que en nuestro sistema de control constitucional se desarrollan las dos líneas de análisis, es decir, aquellas que se efectúan a través de medios jurisdiccionales en tribunales de la suprema corte de justicia como

juicio de amparo, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, entre otras, y aquellas que se efectúan a través de procedimientos de control político a través de procedimientos ante órganos e instituciones ya existentes sin que medie procedimiento contencioso como es el caso del juicio político, por eso, existe por un lado un control jurisdiccional, y por otro lado, hay mecanismos de control político para salvaguardar los principios constitucionales desde los procedimientos y por el contenido de las resoluciones.

Respecto al control político, es importante señalar que la naturaleza tiene que ver con el órgano que conoce del procedimiento, cuya esencia no tiene funciones jurisdiccionales, sino que en casos excepcionales, conoce de un trámite que por su naturaleza tiene una resolución de contenido jurídico pero con trascendencia política, como el caso del juicio político.

Asimismo, es importante señalar que en los controles jurisdiccionales, los tribunales resuelven con técnica jurídica, sin embargo, no están ajenos a un contenido político sobretodo por tratarse de un asunto constitucional, por lo que podría decirse que todo lo que sea constitucional, es también de interés político.¹¹

Lo anterior es parte de la naturaleza del origen de la Constitución y que además de tener una naturaleza jurídica, es también política, por lo cual no se puede afirmar que lo político desaparece con los tribunales o con la función jurisdiccional, el procedimiento es jurisdiccional y la vinculación de la sentencia es jurídica, sin embargo, el contenido de la sentencia y los argumentos en la resolución si bien están en un contexto jurídico, son de trascendencia política, de ahí que no se puede afirmar que con la intervención de tribunales jurisdiccionales se elimina el sentido político del control jurídico de los principios constitucionales.

A través de estos mecanismos, se puede observar como el control constitucional tiene la finalidad de mantener vigente las disposiciones del contenido normativo, sin embargo, a través

¹⁰ Artículos del Acta Constitutiva y de Reformas de 18 de mayo de 1847, consultable en la obra de Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, citado por Alberto del Castillo del Valle, op. cit., pp. 28-29.

¹¹ Alberto Castillo del Valle, op. cit., p. 18.



de los controles jurisdiccionales se resuelve el fondo y condena a las partes a respetar el contenido de la sentencia, incluso por medio de la fuerza, es decir, vincula y modifica la situación jurídica de quienes intervienen; en cambio, los procedimientos políticos como el juicio político no tiene esta naturaleza por ser declarativa, los poderes constituidos llámese Legislativo y Judicial tienen la obligación de emitir una declaración que no es una sentencia, sino un acto administrativo derivado de un procedimiento originado del procedimiento y que ha lugar o no para seguir con el trámite ante las instancias legales correspondientes, pero no hay una sentencia jurisdiccional de fondo, es una resolución donde se encontraron elementos jurídicos suficientes para seguir ante los tribunales competentes respecto de una presunta responsabilidad.

En el mismo sentido, se puede decir que el control del sistema constitucional puede darse en los ámbitos federal y estatal como parte de nuestro sistema político y jurídico. En el aspecto federal como podrá observarse, existen una serie de controles que permiten que la constitución tenga eficacia en sus preceptos y principios, que no exista contradicción y que se

observe una coherencia para su exacta aplicación; asimismo, a nivel estatal cada entidad contempla medios de control aplicable a cada ámbito de jurisdicción y que no contradice el contenido del ámbito federal, sino que lo complementa y permite perfeccionar lo que sucede a nivel local con otros medios de control.

Con lo anterior no se afirma que el control constitucional se efectúa desde los niveles de gobierno y desde las instituciones locales porque esta función esta destinada al Poder Judicial de la Federación, sino que este control tiene un apartado subsidiario a los creados por la misma Constitución; es decir, el orden federal y estatal participan como medios e instancias que hagan cumplir con la normatividad y principios plasmados en la carta magna para la eficacia del artículo 39 de dicho instrumento jurídico en razón que las constituciones de los estados no pueden contradecir a la Constitución general.

El control constitucional no se limita únicamente a la función que hacen los poderes de la federación, sino que está se extiende a las instituciones y leyes expedidas por los estados y los reglamentos a nivel local; por lo tanto el control constitucional no es únicamente la sentencia que dicte el tribunal jurisdiccional federal, sino todos los medios existentes para conservar y mantener vigente los principios constitucionales.

Por lo tanto, afirmar que el control constitucional solo es aquello que el Poder Judicial de la Federación realice desde las funciones dadas en los artículos 103, 105 y 107, limita la eficacia de la Constitución en algunos mecanismos de control, que si bien son trascendentales para la vértebra jurídica, no son las únicos, por lo que debemos recordar que el sistema jurídico es eso, un sistema coherente y dinámico de normas jurídicas, que cada una de ellas tiene una finalidad.¹²

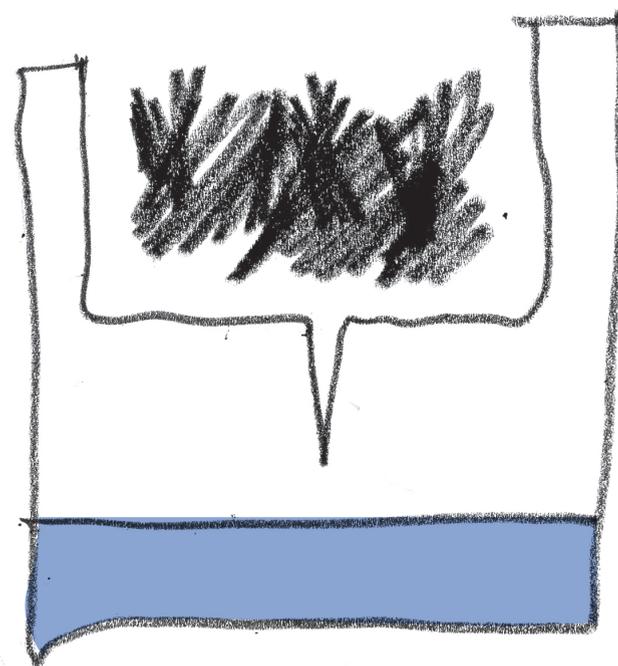
Por lo tanto, incorporar otros medios de control local es una necesidad para fortalecer el federalismo institucional y desarrollar de manera sistemática el control de los espacios legales; asimismo, que en los ámbitos municipales se establezcan competencias para incorporar nuevos

¹² Cfr. Humberto Suárez Camacho, op. cit., pp. 48-49.

mecanismos de control para la unidad institucional, que cada ámbito legal perfeccione y complemente un sistema jurídico coherente y sistemático en su regulación. Como ejemplo de estas regulaciones, se puede señalar que en la Constitución Política del Estado de Querétaro los artículos 2, 17 fracción VI, 19 fracción VI, inciso b, 22 fracción V, 29 fracciones II, III y IV, 31 a 34 y 38 contempla medios de control de un sistema jurídico perfectamente coherente con el ámbito federal y que no contradice la normatividad entre ambos espacios jurídicos. En el ámbito municipal no es la excepción, el Municipio de Querétaro contempla varios mecanismos de control que se suman al sistema y que se observa con las actividades que el propio Ayuntamiento como órgano de gobierno y control realiza en el desempeño de las actividades en la administración pública y la existencia del Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas y la Entidad Superior de Fiscalización Municipal.¹³

Respecto al Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas, se interpuso el amparo número 888/2007-II resolviéndose a través del recurso de revisión con toca número 222/2007. Respecto al juicio de amparo es importante resaltar que el juez había declarado inconstitucional al Tribunal en virtud que estos órganos estaban reservados para la federación y estados por ser actividades jurisdiccionales en los términos de los artículos 73 fracción XXIX-H y 116 fracción V de la Constitución federal, además que el artículo 115 del mismo ordenamiento no señala que los municipios puedan crear tribunales municipales de lo contencioso administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos, que únicamente encomienda a las legisla-

¹³ En sesión ordinaria de Cabildo de fecha 12 de abril de 2005, se aprobó por parte del H. Ayuntamiento de Querétaro el Acuerdo que crea como órgano desconcentrado al Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas, que tuvo como objetivo que la actuación de cada servidor público se haga en estricto apego a los principios constitucionales que rige el servicio público y que redunde en una administración pública transparente. Asimismo, que los procedimientos de responsabilidad administrativa y la aplicación de las sanciones en un organismo independiente de la administración pública, pero dependiente del Ayuntamiento, buscando independencia en su actuación, para garantizar la imparcialidad y objetividad. Los integrantes de la Comisión de Gobernación del Ayuntamiento de Querétaro, con fecha 08 de abril de 2005 resolvieron la propuesta a favor señalando que con la creación del Tribunal se fomenta la transparencia, trascendencia en los ejercicios gubernamentales, delimitación de facultades, garantizando con ello autonomías técnica y patrimonio propio, y el estricto apego a los principios constitucionales del servidor público. Vid.



turas estatales dar las bases generales del procedimiento administrativo municipal para dirimir las controversias entre la administración y los particulares.¹⁴

Asimismo, se dictó lo siguiente "...En suma, el Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas, al no estar previsto en la ley, carecer de autonomía, así como de independencia, imparcialidad y permanencia, no puede considerarse como un tribunal..."¹⁵

Como se puede apreciar de las líneas anteriores, el juzgado declaró la inconstitucionalidad del Tribunal porque contravenía los artículos 115 fracción II, 73 fracción XXIX-H y 116 fracción V de la Constitución federal, sin embargo, existió una mala apreciación del juez en razón que estos artículos son para la justicia administrativa estatal, los municipios por supuesto que pueden crear los medios de control en los términos constitucionales, nada le prohíbe que para resolver los conflictos entre la autoridad y los particulares, o bien, por las actuaciones de los servidores públicos, se establezcan órganos administrativos autónomos cuya denominación sea

¹⁴ Sentencia de Amparo en Revisión 222/2007, a cargo del Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, con residencia en la Ciudad de Querétaro, p. 35.

¹⁵ *Ibidem*, p. 38

tribunal, juzgado, secretaría, coordinación, actuaría, etc., pero cuya naturaleza de sus resoluciones no lo convierten en actividad jurisdiccional. Asimismo, sustentó la inconstitucionalidad del tribunal, ya que no goza de autonomía, imparcialidad e independencia para ser tribunal, existiendo nuevamente una inadecuada interpretación jurídica por parte del juez, en razón de que no se trata de un tribunal jurisdiccional, sino de una actividad sancionadora administrativa con una denominación de tribunal. Un tercer aspecto, se dijo que este órgano dependía del Ayuntamiento, lo que da como consecuencia la autonomía de la administración pública que se valora por la inhibición política, sin embargo, no se trata de una autonomía como la que se encuentra en el poder judicial, se refiere a una autonomía operativa de un órgano de la administración pública, lo cual no lo convierte en un poder por la actividad que realiza, por lo tanto, la denominación de tribunal no es aquella que se atribuye a los órganos que pertenecen al poder judicial, sino es una denominación a un órgano administrativo con funciones administrativas, con un procedimiento equiparado al jurisdiccional para garantizar las resoluciones y no violar las garantías individuales y procesales de los servidores públicos del Municipio del Querétaro.

El Ayuntamiento de Querétaro hace valer como agravio en el recurso de revisión que la sentencia no cumplió con los requisitos de congruencia y exhaustividad de la litis y la demanda, sin añadir cuestiones no hechas valer, ya que equiparó al Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas, cuya naturaleza es constituirse como un órgano de control interno, que se pronuncia respecto de las faltas administrativas en las que incurran los servidores públicos del Municipio con un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por lo que declara inconstitucional el acuerdo de cabildo de fecha 12 de abril del 2005, confundiendo el Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas con un Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El Ayuntamiento no tiene facultades para crear estos

tribunales, es facultad exclusiva e indelegable de la Legislatura del Estado, argumento que nunca fue expuesto por la quejosa, por lo que no hay congruencia con la litis planteada.¹⁶

Asimismo, se plantea por el juez que "...no reúne el requisito de permanencia, ya que según dicho juzgador, el magistrado de dicho Órgano de Control Interno solamente permanece en su cargo el periodo constitucional de 3 (tres) años, que dure el ayuntamiento que lo designó (...) y a pesar de que la permanencia de su Titular no es un requisito de existencia del Órgano de Control Interno denominado Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas, porque no se trata de un órgano con las atribuciones y características de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el ámbito municipal, como erróneamente lo sostiene el Juzgador Federal; el requisito de permanencia si se reúne en el Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas y por lo tanto, la determinación del juzgador de que no se reúne el requisito, es a todas luces ilegal. Aun cuando la permanencia del titular no es requisito para que este órgano de Control Interno sea considerado constitucional..."¹⁷

Como se podrá apreciar de las líneas previas, se declaró inconstitucional el Tribunal por que su titular, el magistrado no duraba en el cargo de manera permanente e indeterminada, por lo que existió una inadecuada apreciación respecto de la naturaleza de este órgano de control.

Por lo tanto, cuando se analice el control constitucional, no se podrá decir que únicamente se refiere al control jurisdiccional, sino a todos aquellos mecanismos que hacen posible la vigencia de los principios de nuestra constitución, es decir, hay otros mecanismos que al igual que el juicio de amparo o las controversias constitucionales fueron creados para mantener una institucionalidad rígida y vigente de la Constitución. Asimismo, el control constitucional no se refiere, exclusivamente al análisis para la declaración

¹⁶ "...Así las cosas, es evidente que el Juez de Distrito confunde el origen, competencia, objeto y naturaleza de las instituciones denominadas, por un Tribunal de lo Contencioso Administrativo y por el otro, de los Órganos de Control Interno encargados de la aplicación de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos..." *Ibidem*, pp. 42-51.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 99-100.

constitucional de los actos, o por el contrario, la nulidad de los actos, sino que existe también entre otros mecanismos de control de otros ámbitos que la Constitución de igual manera tiene la obligación de mantener en el régimen de equilibrio la actuación de los servidores públicos a través del juicio político.

El juicio político es un medio de control político de la Constitución, y la naturaleza de este mecanismo son razones de interés público, y sus decisiones no recaen del todo en mecanismos procesales y jurídicos únicamente, sino que además tiene que analizar aspectos de gobernabilidad y de acuerdos que no hagan imposible el equilibrio del poder público y las decisiones desde lo político. Esta es la principal crítica a este instrumento de control.

En este tipo de controles hay otros aspectos que no son jurídicos, sino que buscan mantener las relaciones y canales de comunicación entre los actores políticos, por lo que entran en conflicto interés jurídicos y de gobernabilidad, por ello las variables políticas son indefinidas y no pueden estar en algún listado, sino dependen del conflicto, tiempo y actores políticos que intervengan.

En este sentido Humberto Suárez Camacho dice: “A las autoridades que ejercen controles jurídicos, por lo regular, no se les permite la mínima desviación de los fundamentos y reglas que deben considerar al actuar, ya que, comúnmente, tienen que valorar intereses de acuerdo con la norma jurídica aplicable. Esto no ocurre en el caso de los sujetos que ejercen controles políticos, ya que pueden privilegiar determinados intereses y aplazar o sacrificar otros. Así, resulta que el parámetro utilizado en el control político para contrastar la conducta, acción o resultado del sujeto controlado no es fijo ni determinado, sino que es variable, sujeto a la libre apreciación del sujeto que controla...”¹⁸

Como se aprecia, el control político es libre respecto a los objetivos y resultados, lo que importa es el control político del sujeto sin importar las razones jurídicas o administrativas, es un

mero esquema de control por el control, donde se favorecen algunos y donde se sacrifican a los oponentes y adversarios políticos.

El control del orden público ha sido la lucha constante por el poder público, la lucha para terminar con la concentración de las decisiones donde se acomodan los actores políticos en el ejercicio de los poderes.

La actuación por la lucha política es uno de los logros más significativos de la vida democrática de los pueblos y del ejercicio político de los ciudadanos, sin embargo, como dijera Clemente Valdés S. “... Desgraciadamente, aún existen muchos gobernantes en el mundo que buscan tener los poderes de los reyes, con el propósito de dominar a todos los grupos sociales, controlar sus acciones y concentrar todas las funciones posibles...”¹⁹

Sin duda, el control de los medios e instrumentos que tienen a su alcance las autoridades y grupos de poder, hacen que los gobernantes establezcan los mecanismos de vinculación hacia la sociedad y con ello el control de la información y manipulación de las decisiones que benefician tanto a los grupos como a la misma autoridad.

Frente a estas circunstancias, lo que caracteriza a las democracias es la decisión de participación de todos bajo las reglas preestablecidas, donde la administración desde el poder público es el bien común de la sociedad, el gobierno existe para prestar servicios y satisfacer necesidades que el pueblo le encomienda para beneficio de todos, por lo que el control esta en el mismo pueblo, para que lo público se controle desde lo público, como parte de la esencia de los equilibrios del ejercicio gubernamental.

Lo anterior permite señalar que los individuos ejercen funciones de lo público, lo que pertenece al pueblo, por lo que son servidores del pueblo y están obligados a respetar la ley, atribuciones y competencias para lograr un estado de rendición de cuentas de lo público, es decir, rendición de cuentas al pueblo.

¹⁸ *Ibidem*, p. 67.

¹⁹ Clemente S. Valdés, *El Juicio Político. La impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión*, Coyoacán, México, 2000, p. 13.

II. Responsabilidades de los servidores públicos

En un Estado de derecho y democrático, la sujeción al marco constitucional y legal constituye una regla *sine qua non* para de los estados modernos, las conductas al margen o contra el sistema jurídico no tienen cabida en nuestro México del siglo XXI.

El sistema de responsabilidad de los servidores públicos, llamado también régimen disciplinario, derecho disciplinario, sistema disciplinario, poder disciplinario,²⁰ constituye un elemento indispensable del contenido constitucional para mantener en equilibrio la actuación de los servidores públicos en el ejercicio de la función pública, o bien, la actividad del servicio público.

Para Gabino Fraga se considera: "... el poder disciplinario es una forma de sancionar ciertas faltas que pueden cometerse en las relaciones civiles, y así, el padre tiene el poder disciplinario para corregir las faltas de su hijo; las asociaciones lo tienen respecto de sus miembros, pudiendo llegar hasta la expulsión de éstos."²¹

El control de actuación de los miembros del Estado o ente privado se presenta en cualquier organización, con la finalidad de mantener el orden de los lineamientos jurídicos, lo contrario se sanciona en virtud que se está realizando una conducta no autorizada, por eso el régimen o sistema de conductas para señalar el comportamiento de los individuos deberá estar regulado por las leyes, así como las sanciones en caso de incumplimiento.

Es importante señalar que la autoridad únicamente puede hacer lo que la ley expresamente le permite, por lo que en caso que realice alguna conducta contraria a la norma jurídica; es decir, lo que está expresamente permitido, deberá tener una sanción, por eso el sistema de responsabilidades lo que esta regulando son las conductas que se han apartado de lo permitido, que están al margen de los objetivos marcados por el derecho. La primera premisa del régimen

disciplinario es que "...surge como una limitación al poder del superior jerárquico, mediante el establecimiento de normas que limitan su ejercicio (...) un régimen de aseguramiento de sus derechos que restringe el poder absoluto del superior jerárquico, al fijarle los supuestos y las condiciones para sancionar las faltas de sus subordinados, el tipo de sanciones que puede imponerles y los procedimientos que al efecto debe acatar".²²

El objetivo del régimen disciplinario es limitar la actuación del servidor público y que se conduzca conforme a los objetivos señalados en la ley. Existe en cada institución y organismo una naturaleza de dicho ente, debiendo cumplir cabalmente con esa naturaleza, por lo que la disciplina es el instrumento para cumplir con dichos objetivos, y en caso, que exista una indisciplina o conductas que incumplan o sean contrarias a la naturaleza, el derecho establece la limitación para encauzar los intereses a favor de la institución.

La reforma constitucional de diciembre de 1982, introdujo a la Constitución de nuestro país aquellos principios que vendrían a regular la facultad sancionadora de la administración pública en aquellos casos de responsabilidad de los servidores públicos.

En este sentido, es importante señalar que si bien ya existían antecedentes de la responsabilidad de los servidores públicos en México, este derecho llamado también Derecho Disciplinario de la Función Pública desarrolla una nueva forma de prestar el servicio público, señalando un catálogo de principios que deberá cumplir el servidor público, además de contemplar las bases y servidores públicos que estarán sujetos al sistema de responsabilidades en los términos del procedimiento respectivo.

El antecedente más remoto de la responsabilidad de los servidores públicos lo encontramos en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, del 22 de octubre de 1814, a través del Tribunal de Residencia

²⁰ Luis Humberto Delgado Gutiérrez, *El derecho disciplinario de la función pública*, INAP, México, 2ª. ed., 1992, p. 17.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*, p. 19.

contemplado en los capítulos XVIII y XIX, recogiendo la institución que en la colonia se utilizó para sancionar la conducta indebida de los servidores públicos.²³

Este tribunal estaba integrado por siete jueces que el Supremo Congreso elegía, ocupaban el cargo por 2 años sin posibilidad de reelegirse para el cargo, salvo pasados 2 años. De entre los siete jueces, elegían a un presidente y un fiscal, siendo este último el único encargado de formalizar las acusaciones.

El Tribunal de Residencia conocía de las causas de los individuos pertenecientes al Congreso, Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia. Las acusaciones eran recibidas por el tribunal únicamente dentro de un mes instalado éste y pasado dicho tiempo no se recibía ninguna otra acusación. Estos procesos debían concluirse dentro de tres meses, y en caso contrario, se daban por absueltos a los acusados, excepto en el caso que se admita recurso de suplicación. El Tribunal de Residencia también conocía de acusaciones contra los diputados durante el tiempo de su encargo, pero por cuestiones administrativas, así como, por lo delitos de herejía y apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los causales públicos. Asimismo, del Supremo Gobierno, estaban sujetos los servidores públicos que arresten algún ciudadano más de 48 horas sin resolver la situación jurídica.

El procedimiento iniciaba en estos últimos dos casos con acusación ante el Supremo Congreso, o bien, el Congreso actuaba de oficio y declarando que ha lugar la causa, suspendía al acusado y remitía el expediente al Tribunal de Residencia quien previa declaración, sustanciaba y dictaba sentencia, la cual se remitía al Supremo Gobierno para su publicación y ejecución. Una vez resuelto todos los asuntos del tribunal que dieron motivo a su instalación, se disolvía.²⁴

En relación a la Constitución del 3 de octubre de 1824 contempló en el artículo 38 que cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de jurado sobre acusaciones del presidente por delitos de traición a la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, durante el tiempo de su encargo, así como impedir la celebración de elecciones para presidente, senadores o diputados o impedir a cualquiera de las cámaras el uso de sus facultades.²⁵

También contemplaba la responsabilidad de los miembros de la Suprema Corte de Justicia y de los secretarios de despacho, por cualesquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos y los gobernadores de los estados, por infracción a la Constitución federal, leyes de la unión, u ordenes del Presidente de la Federación, que no fuesen manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes de la unión, y también la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de los estados contrarias a la Constitución y leyes.²⁶

Asimismo, en los términos del artículo 39 de esta Constitución se otorgó exclusividad de gran jurado a la Cámara de Diputados en aquellos casos donde el Presidente de la Federación o los ministros sean acusados por actos en que haya intervenido el senado o el consejo de gobierno en razón de sus atribuciones; asimismo, esta cámara serviría de gran jurado por acusación contra el Vicepresidente, por cualquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de su cargo.²⁷

La Constitución de 1824 no contempló un sistema de responsabilidades para los servidores públicos, sin embargo, se establecieron las bases para las responsabilidades de altos funcionarios y estableció el procedimiento para imponer la sanción, interviniendo el Poder Legislativo en estos casos, asimismo, adquirió las características político-jurídicas que con el tiempo se fueron desarrollando, principalmente elementos para el juicio político.

²³ Guillermo Haro Béchez, *Avances en la Adecuación de los marcos jurídicos estatales y municipales*, Revista Control Gubernamental, Gobierno del Estado de México-Secretaría de la Contraloría del Estado de México, Año II No. 5, México, 1994, p. 206.

²⁴ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-2002*, Porrúa, México, 2002, pp. 32-58.

²⁵ *Ibidem*, p. 172.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

En este sentido, el Dr. José Luis Mora señaló “...Cuando se habla de la responsabilidad de los funcionarios, en especial de los altos funcionarios, no es para aludir a un fuero o privilegio que los libere si cometen delitos comunes –robos, lesiones, homicidios, etc.- sino por que, independientemente de las penas que por tales delitos deban sufrir, hay una necesidad social distinta que atender: que el funcionario torpe, incompetente, arbitrario, negligente, pueda ser separado del cargo que alcanzó por elección o por nombramiento”.²⁸

Como podrá observarse, desde los inicios de nuestro México independiente, existía un especial interés por revisar estos temas de orden público, donde los funcionarios de alto nivel administrativo, por el cargo que ocupaban eran observados, buscando que su conducta fuera en los términos que el país requería para atender adecuadamente las necesidades del órgano público; también se buscaba que el servidor público independiente de la sanción impuesta por su mal comportamiento, no tendría porque protegerse del fuero, sino que podría ser separado del cargo.

En relación a la Constitución de 1836 llamada de las Siete Leyes, contemplaba en la Segunda Ley del Supremo Poder Conservador, número 17 lo siguiente: “...Este supremo poder no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvencidos por sus opiniones”.²⁹

Asimismo, en la misma ley pero en el número 18 señalaba: “... Si alguno de ellos cometiere algún delito, la acusación se hará ante el congreso general, reunidas las dos cámaras, el cual, a pluralidad absoluta de votos, calificará si ha lugar a la formación de causa, y habiéndolo, seguirá ésta y la fenecerá la Suprema Corte de Justicia, ante la que se seguirán también las causas civiles en que sean demandados”.³⁰

²⁸ Citado por Enrique del Val, *La ley de responsabilidades de los servidores públicos. Un código de conducta*, Revista de Administración Pública, No. 57-58, INAP, México, 1984, p. 79.

²⁹ Felipe Tena Ramírez, op. cit., p. 212.

³⁰ *Idem*.

Esta regulación contempla los dos extremos de la normatividad jurídica, por un lado donde los miembros de este supremo poder no tienen ninguna responsabilidad de sus actuaciones y responden solo a Dios y la sociedad; y en segundo aspecto, en caso de cometer algún delito o tener alguna demanda de carácter civil por alguno de los miembros de este poder, se instauraba un procedimiento donde había un jurado de acusación y un jurado de sentencia, este último ante el Poder Judicial Federal. Aquí esta el juicio de procedencia previo a instaurar una acción judicial en contra de los miembros del Supremo Poder Conservador.

En la tercera ley denominada Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación en la formación de las leyes, contemplaba en el número 47 al 50 la responsabilidad en los delitos oficiales y comunes. En el caso de los delitos comunes no se podía intentar acción contra el Presidente de la República durante su encargo y hasta después de un año de terminada su presidencia;³¹ en el caso de los senadores, de igual manera no se podía intentar acusación cuando estuvieran en el cargo y hasta dos meses después de concluido el mandato. Respecto a los miembros de la corte de justicia, secretarios de despacho y gobernadores, la cámara de diputados era el jurado de acusación; y en el caso que el acusado fuera un diputado, sí estaba sujeto a las responsabilidades durante su representación y hasta dos meses después, la acusación se hacía ante el propio congreso, y en los recesos, ante el senado.

En los delitos oficiales la cámara de diputados actuaba como jurado de acusación y en caso de proceder la denuncia, se nombraba a dos de sus miembros para presentar la acusación ante el senado y una vez escuchadas las partes, resolvía únicamente con destitución del cargo o inhabilitación perpetua o temporal de cargos públicos, o bien, remitían a los tribunales competentes en aquellos casos que con las **constancias se obtenga conductas contrarias**

³¹ Misma regulación esta contemplada en la Ley Cuarta De la Organización del Supremo Poder Ejecutivo, número 15, fracción III.

a la norma y que son competencia de otras legislaciones.

En los delitos comunes, la cámara respectiva declarará si ha lugar a proceder la causa, y en caso que así sea, se pondrá al presunto responsable ante el tribunal competente.³²

En la Constitución de 1857, se señaló en el Título IV De las responsabilidades de los funcionarios públicos del artículo 103 al 108, donde los diputados al Congreso de la Unión, miembros de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios de despacho son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de mismo cargo. De igual manera los Gobernadores de los estados son responsables por infracciones a la Constitución y leyes federales; y el Presidente de la República únicamente durante su encargo será acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.³³

Había un doble procedimiento, en los casos que el delito fuera del orden común el Congreso declarará en mayoría absoluta, si ha lugar o no para proceder contra el acusado, y en caso afirmativo, el acusado quedará separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. En caso de delitos oficiales, el Congreso conocía como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia, estando en pleno con audiencia del acusado, procederá a resolver por mayoría absoluta de votos.³⁴

El artículo 106 establecía que pronunciada la sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no procedía la gracia del indulto; asimismo, el artículo 108 señalaba que en las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad.³⁵

De lo anterior puede decirse que en esta Constitución empieza a observarse una estructura de conceptos respecto del juicio político, la

regulación jurídica es más precisa al existir un jurado acusador y uno de sentencia desde la naturaleza de las funciones de los poderes, no hay órganos o tribunales especiales, son los mismos poderes instituidos que en uso de facultades aplican la investigación y resuelven, no tienen que crear órganos especiales para iniciar el trámite; además que procesalmente existe un doble trámite con los procedimientos específicos, sin embargo, esta Constitución deja de sesar respecto de la responsabilidad del Presidente de la República, quién únicamente es responsable en el ejercicio de sus funciones, situación que no estaba regulada en las constituciones anteriores.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1857, se formularon dos leyes sobre responsabilidades; la primera dada en el año de 1870, siendo la primera en esta materia, siendo Presidente de México Benito Juárez y la otra, en el año de 1896 durante el régimen del General Porfirio Díaz.

Es importante señalar, que "...la Constitución de 1857 suprimió el procedimiento bi-instancial al desaparecer el senado, haciendo de todo el Congreso de la Unión, el órgano de acusación para los altos funcionarios, encargándose a la Suprema Corte de Justicia la misión de fungir como Jurado de Sentencia ..."³⁶

En relación a la Ley de 1870 establecía: "...Son delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación: el ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo, federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de las garantías individuales, y cualquier infracción a la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad (...) y definía, en su artículo 2º. La falta oficial como la infracción a la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia".³⁷

Como se observa dicha ley es la primera que regula en estricto sentido la responsabilidad de los servidores públicos de alto rango, establecía temas políticos que por su trascendencia, se

³² Vid. Felipe Tena Ramírez, op. cit., p. 220.

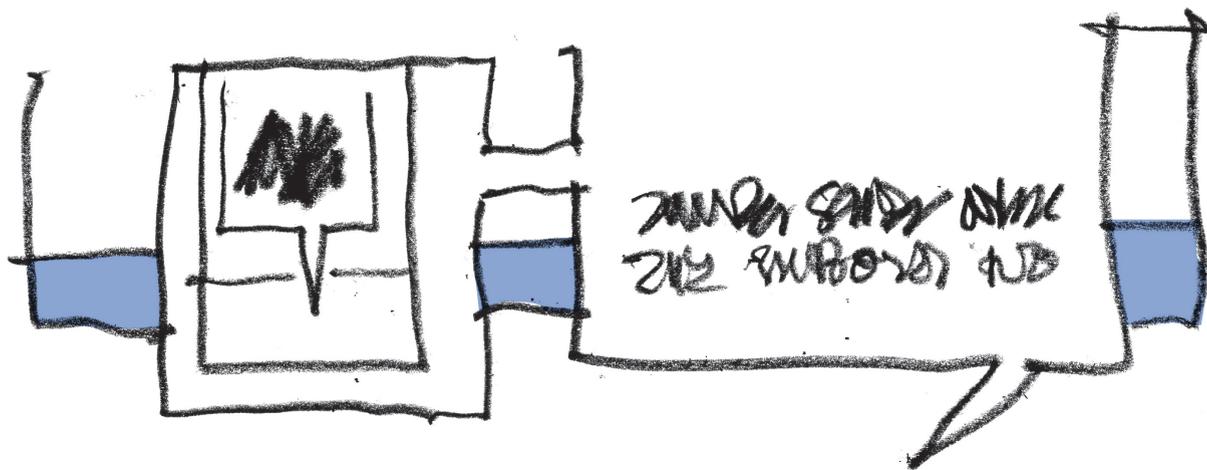
³³ *Ibidem*, p. 624.

³⁴ *Ídem*.

³⁵ *Ibidem*, p. 625.

³⁶ Enrique del Val., op. cit., p. 80.

³⁷ *Ídem*.



reflejaron en la gobernabilidad del sistema federal, además de contemplar cualquier infracción de gravedad a nuestra carta magna, con lo cual quedaba regulada que toda actividad que los servidores públicos realizarán y como consecuencia infringieran la regulación constitucional o leyes federal, serían iniciados por procedimiento por su mala actuación frente a los deberes de respetar el marco constitucional y legal.

Asimismo, respecto a las sanciones establecía que "...destacan la destitución y la inhabilitación para obtener el mismo u otro cargo o empleo, de la federación, por un tiempo que no bajaría de 5 ni excedería de 10 años, con las que se castigaba a los funcionarios que cometieran delito oficial. En cuanto a la mera falta, ésta se castigaba con la suspensión e inhabilitación por un tiempo que no bajaría de un año ni excedería de cinco".³⁸

Las faltas de gravedad, la inhabilitación y destitución eran las sanciones que aplicaban a conductas que violentaban el contenido de la Constitución y de las leyes que emanaban de ella; sin embargo, las faltas menores eran sancionadas de manera severa, ya que si bien

disminuye el tiempo de 1 a 5 años, siguen siendo las mismas sanciones que las faltas graves, por lo que existe un exceso en la regulación de estas sanciones al no contemplar otras medidas menos graves.

Respecto a la ley de 1896, la segunda ley relativa a las responsabilidades de funcionarios federales de rangos superiores, encontramos tanto en esta como en la ley de 1870 que regula sólo a altos funcionarios de la federación, gobernadores, diputados locales que violen a la Constitución o a las leyes federales; la sanción no omite que se siga procedimiento por actos que se presumen constitutivos de delitos; la responsabilidad por delito oficial sólo se exigirá durante el tiempo en que el servidor este en ejercicio y durante un año después; y no puede otorgarse indulto al condenado por responsabilidad oficial.

En este sentido, es importante señalar que la responsabilidad de los servidores públicos hasta antes de la Constitución de 1917, se limita tanto al contenido de las constituciones de 1824 y 1857, como de estas dos leyes de responsabilidades, sin embargo, se dice que también habían otras disposiciones jurídicas que de igual

³⁸ Idem.

manera regulaban actuaciones de los servidores públicos, las cuales se refieren principalmente a cuestiones hacendarias, presupuestales y estados de cuenta y financieras; sin embargo, el 19 de abril en 1822 se expide un decreto para señalar una sanción administrativa de separación del cargo de todo funcionario público que recibiendo decreto u orden, no cumpla dentro de los tres días siguientes de su conocimiento.³⁹

Es trascendental señalar que en materia de control, en 1917 existía el Departamento de la Contraloría, el cual dependía directamente del ejecutivo con total autonomía de las secretarías, teniendo entre sus funciones más importantes revisar y controlar la actividad hacendaria y presupuestal.⁴⁰

Esta labor importante para la administración pública desaparece en 1933,⁴¹ para 1935 el Presidente Lázaro Cárdenas conserva las funciones de cuidar el manejo del erario público a través de la contaduría de la Federación, que dependía de la Secretaría de Hacienda, y desde aquel entonces hasta la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en 1982, las funciones de este contralor fiscal estuvieron repartidas en las secretarías de estado.

La Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de Altos Funcionarios de los Estados del 21 de febrero de 1940 a cargo del Presidente de la República, Lázaro Cárdenas del Río, contempló en el artículo 2 quienes se consideraban altos funcionarios de la Federación como el Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión,

³⁹ Sistema nacional de planeación y la integración del sistema de control y evaluación gubernamental, op. cit., p. 335.

⁴⁰ Jesús Franco Guerrero, "El sistema nacional de planeación y la integración del sistema de control y evaluación gubernamental", *Revista de Administración Pública*, No. 57-58, INAP, México, 1984, p. 23.

⁴¹ El Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales del 22 de diciembre de 1932 señalaron que las causas de la desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación se debió a "... la difícil situación en que se ha encontrado la Secretaría de Hacienda en el desempeño de su cometido, ya que la Contraloría General de la Federación no ha estado en aptitud de proporcionarle informes ni oportunos ni exactos sobre la situación financiera del Gobierno, ya que mensualmente no suministra dato alguno, y la cuenta anual se conoce con ocho meses de retraso ...". José Trinidad Lanz Cárdenas, *El marco jurídico y administrativo del control en la administración pública federal; El sistema nacional de planeación y la integración del sistema de control y evaluación gubernamental*, *Revista de Administración Pública*, No. 57-58, INAP, México, 1984, p. 43. Como podrá apreciarse este departamento tenía la importante tarea del control presupuestal, función que estuvo depositada desde 1824 en la actividad de hacienda y tesorería, más no de un control sobre responsabilidad de los servidores públicos.

Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado, Procurador General de la República, Gobernadores y Diputados de las Legislaturas de los Estados. De igual manera, en el artículo 13 se estableció las causas por los cuales se cometen delitos a cargo de los altos funcionarios de la federación, cuyas sanciones en los términos del artículo 15 eran la destitución e inhabilitación entre 5 y 10 años.

De igual manera, en el artículo 18 se establecían las causas para determinar los delitos oficiales en 72 fracciones de los funcionarios y empleados no comprendidos en el artículo 2 de esta Ley.

Es importante señalar respecto de esta Ley que regulaba de los artículos 103 al 111 las investigaciones de enriquecimiento inexplicables de los funcionarios y empleados públicos, teniendo como objetivo iniciar procedimientos cuando cualquier servidor público posea por sí o a través de terceros bienes que sobrepasen notoriamente a sus posibilidades económicas, ya sea que este en el ejercicio de su cargo, o bien un año después de separarse del mismo.

En este procedimiento se concede acción popular en los términos de los artículos 8 y 109, donde el procedimiento tendrá que ser precedido de un veredicto a cargo del senado como jurado de sentencia, cuando el acusado sea alto funcionario de la federación en los términos del artículo 2 de dicho ordenamiento jurídico.

El procedimiento regulado para sanción de estos servidores públicos por los delitos y faltas oficiales se desarrollaba por un jurado federal y de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la federación, que se integraba en cada uno de los lugares donde hubiere juzgados de distrito en materia penal.

El jurado de responsabilidades se integraba por un representante de diferentes sectores de la sociedad tales como prensa, profesionista que no sea servidor público, profesor, obrero, campesino y un agricultor, industrial o comerciante.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación tenía en sus facultades la tarea

importante de vigilar y observar la actuación de los servidores públicos, así como, la atención de denuncias sobre la conducta de los servidores públicos.

Asimismo, en cada oficina de la contraloría interna de las dependencias existían "...oficinas de recepción de quejas y denuncias que desee presentar la ciudadanía, con motivo de la actuación o decisiones de los servidores públicos. Será este mecanismo de participación, otro valioso auxiliar en detección de irregularidades en el sector público".⁴²

En este sentido, a través de esta nueva estructura administrativa, lo que se pretendía era iniciar una nueva política gubernamental de renovación y que era cumplir con las obligaciones que la ley imponía a los servidores públicos, y en caso contrario, fincar responsabilidades aquellos que se hagan acreedores a ellas. Con la creación de la nueva Secretaría de la Contraloría, se modifican artículos de la Constitución Política en el Título Cuarto, se expide la nueva Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, que establece un código de conducta y se modifican los códigos penal y civil.

Para Bartolomé Fiorini "...la administración no puede tener el grave privilegio de actuar arbitrariamente y sin ningún ajuste jurídico. Todos los actos administrativos deben ser legítimos y eficaces. Lo primero se cumple ajustando toda su gestión a las normas positivas de distinta sustancia jurídica que rigen la labor administrativa; lo segundo se cumple cuando se ajusta el fin del acto a la satisfacción máxima de los intereses públicos (...) Es deber, entonces, de la administración, arbitrar todos los medios para anular o rectificar la gestión ilegal o ineficaz..."⁴³

La reforma de 1982 trajo la evolución y homogeneidad en el sistema de responsabilidades en virtud de considerar la responsabilidad concentrada en un único procedimiento, dejando claro el alcance del sistema en el derecho disciplinario.

El sistema contempló cuatro formas de señalar los ámbitos de responsabilidad de los servidores públicos, que busca que éstos actúen bajo principios en beneficio del bien común y que sus actos trasciendan en el supuesto que no se acaten en los términos constitucionales; es decir, que redunden en perjuicio del orden público e interés general.⁴⁴

La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación forma parte de las acciones del nuevo orden de responsabilidades de los servidores públicos federales, constituyendo la dependencia globalizadora de los sistemas de control interno de la administración, que presentaba carencias y deficiencias en el desempeño de la función del control de los servidores públicos, principalmente por la dispersión de los distintos órganos responsables del control, lo que originaba falta de coherencia en el control administrativo.

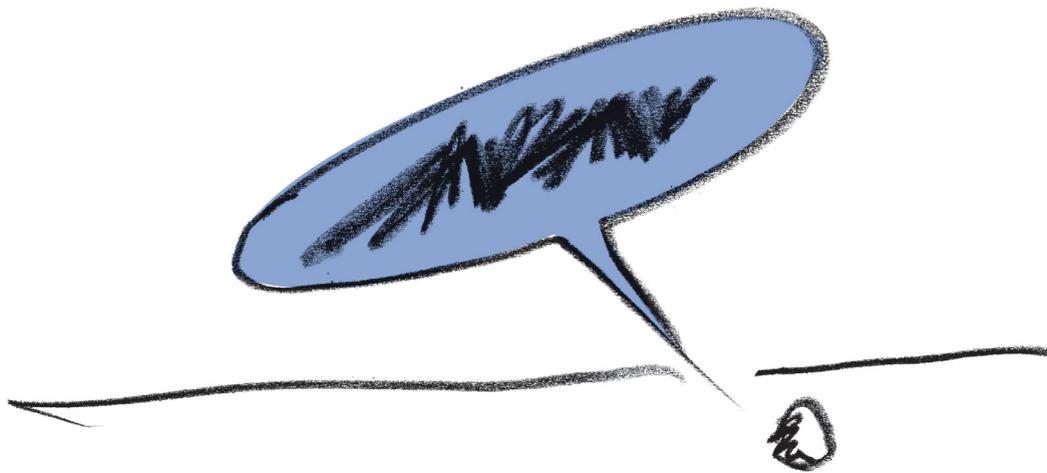
Asimismo, se motiva que la creación de esta secretaría se debía a la renovación moral del ejercicio de las funciones del Ejecutivo federal, sin embargo, existía la necesidad de tener un control de los servidores públicos concentrado en una dependencia que otorgara confianza jurídica a la sociedad y a los actores políticos para el buen funcionamiento de la actuación de los servidores públicos, considerando como algunas motivaciones para su creación fueron "... En virtud de constantes desviaciones, tanto en el cumplimiento de los deberes y servicios, como en el manejo de los recursos de la Nación, se hacía imperativa la creación ordenada y sistemática de la fiscalización interna en las dependencias y entidades (...) por último, había que tomar las medidas del caso, para que un órgano en lo particular, como instrumento del régimen disciplinario del Estado, pudiera normar y ejercer el control jerárquico, imponer las sanciones a los servidores públicos en el desvío de sus deberes genéricos y específicos y en su caso denunciar oportuna y eficazmente las irregularidades..."⁴⁵

⁴² *Ibidem*, p. 27.

⁴³ José Trinidad Lanz Cárdenas, op. cit., p. 36.

⁴⁴ Francisco Gallardo de la Peña, *Evolución y Perspectiva del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos en México*, Revista Control Gubernamental, Gobierno del Estado de México-Secretaría de la Contraloría del Estado de México, Año II No. 5, 1994, p. 195.

⁴⁵ José Trinidad Lanz Cárdenas, op. cit., p. 54.



Pueden apreciarse cuestiones de orden jurídico y control hacendario en las causas que dieron origen a esta secretaría, y no simplemente una cuestión de índole moral, además, se buscaba tener un control respecto de los órganos internos que vigilaban la actuación de los servidores públicos y en caso de desviar sus conductas a lo señalado en la ley, serían sancionados por las irregularidades.

Si bien, existían reclamos de la sociedad para cambiar la actuación de los servidores públicos, la renovación moral⁴⁶ fue el mensaje político y justificación política de Miguel de la Madrid Hurtado para presentar ante el Congreso de la Unión la reforma necesaria para tener una dependencia que mantuviera concentrada todas las políticas necesarias y controlar la actuación de los servidores públicos, mandando el mensaje de que las irregularidades no se permitirían

y serían castigadas con sustento en el marco legal y la línea política presidencial llamada renovación moral, que buscaba como objetivo un control administrativo y una nueva imagen de los servidores públicos basados en el marco jurídico constitucional y legal.

En estos momentos de trascendencia nacional para México, es necesario un cambio en los mecanismos e instrumentos de control de la actuación de los servidores públicos, principalmente porque debemos tener herramientas que hagan posible que las diferentes instancias gubernamentales se encuentren en coordinación para la prevención, detección y sanción de responsabilidades de los servidores públicos, la sanciones de actos de corrupción, una mejor fiscalización y control de recursos. Además, es necesario tener una participación ciudadana activa que establezca un control sobre la actuación de los servidores públicos, ya sea desde las organizaciones sociales, o bien, desde las diferentes estructuras gubernamentales.

⁴⁶ La renovación moral consistía en un código de conducta dentro de la ley, ya que "... a finales del régimen pasado, había llegado a una situación económica crítica y con una base social de apoyo al Estado demeritada por diversos excesos, desde los puntos de vista político, económico y social, incluidos los de corrupción en el servicio público (...). Este crecimiento económico basado en promesas falsas, trajo entre otras cosas un incremento de la corrupción pública y privada, hasta niveles que podemos afirmar nunca se había visto en el país (...). El pueblo respondió denunciando y exigiendo al candidato del partido oficial que actuará sobre este fenómeno; no le pedían más caminos; le pedían policías y servidores públicos honorables. Era tal indignación, que incluso hacían responsable del fenómeno de la corrupción a la cuantiosa deuda adquirida ..." Enrique del Val, Op. cit., pp. 73-74.



Referencias bibliográficas

- CAPPELLETTI Mauro, *La Justicia constitucional, Estudios de derecho comparado*, UNAM, México, 1987.
- DEL CASTILLO del Valle Alberto, *La defensa jurídica de la Constitución en México*, Grupo Herro, México, 1994.
- DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto, *El derecho disciplinario de la función pública*, INAP, México, 1992
- DEL VAL, Enrique, La ley de responsabilidades de los servidores públicos. Un código de conducta, *Revista de Administración Pública*, No. 57-58, INAP, México, 1984
- FRANCO, Guerrero Jesús, El sistema nacional de planeación y la integración del sistema de control y evaluación gubernamental, *Revista de Administración Pública*, No. 57-58, INAP, México, 1984
- GALLARDO, de la Peña Francisco, Evolución y perspectiva del sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México, *Revista Control Gubernamental*, Edit. Gobierno del Estado de México-Secretaría de la Contraloría del Estado de México, Año II No. 5, 1994
- HARO, Bélchez Guillermo, Avances en la Adecuación de los marcos jurídicos estatales y municipales, *Revista Control Gubernamental*, Edit. Gobierno del Estado de México-Secretaría de la Contraloría del Estado de México, Año II No. 5, México, 1994
- LANZ Cárdenas, José Trinidad, El marco jurídico y administrativo del control en la administración pública federal; El sistema nacional de planeación y la integración del sistema de control y evaluación gubernamental, *Revista de Administración Pública*, No. 57-58, INAP, México, 1984
- SUÁREZ Camacho Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, Porrúa, México, 2007
- TENA Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2002*, Porrúa, México, 2002
- VALDÉZ Clemente S, *El juicio político. La impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión*, Ediciones Coyoacán, México, 2000
- VALDÉZ Clemente S, *El juicio político, declaración de procedencia y responsabilidad administrativa*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 1998
- Sentencia de Amparo en Revisión 222/2007, a cargo del Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, con residencia en la Ciudad de Querétaro



Bien Común

Publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Bien Común

Año XIV / Número 172 / abril 2009

¿Cómo vota el mexicano?

- **Responden:** Roy Campos, Ana Cristina Covarrubias, Ricardo de la Peña, Federico Berrueto, Francisco Abundis
- **Reflexiones sobre la crisis, desde la crisis,** Javier Brown
- **La retórica del populismo contemporáneo,** Alfredo Ruiz

30-ABR-09
\$ 30.00 M.N.
CITEM

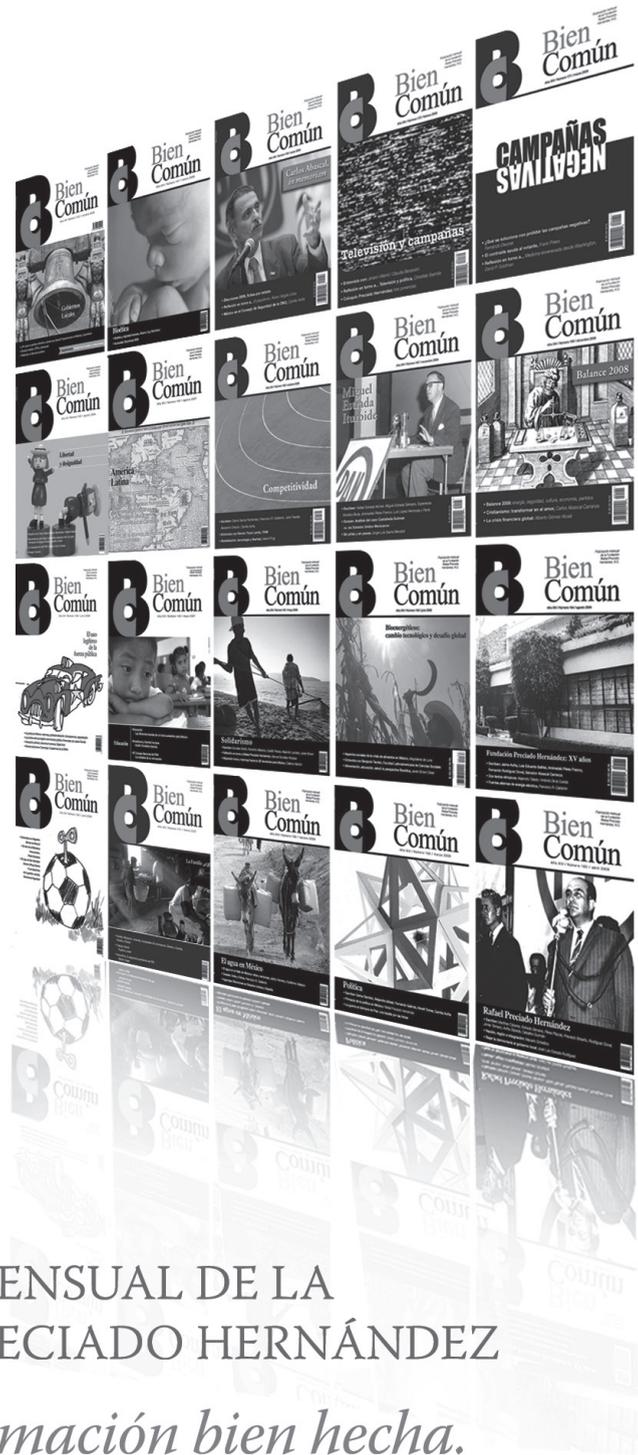
• **La retórica del populismo contemporáneo,** Alfredo Ruiz

• **Reflexiones sobre la crisis, desde la crisis,** Javier Brown

• **Responden:** Roy Campos, Ana Cristina Covarrubias, Ricardo de la Peña, Federico Berrueto, Francisco Abundis

30-ABR-09
\$ 30.00 M.N.
METRO

¿Cómo vota el mexicano?



PUBLICACIÓN MENSUAL DE LA FUNDACIÓN RAFAEL PRECIADO HERNÁNDEZ

La referencia en información bien hecha.

www.frph.org.mx

contacto@fundacion.pan.org.mx

55 36 06 70

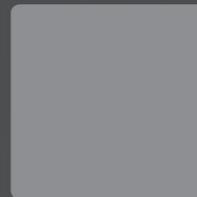
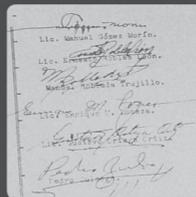


CEDIS PAN

CENTRO DE ESTUDIOS, DOCUMENTACIÓN E
INFORMACIÓN SOBRE EL PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL



BIBLIOTECA
ARCHIVO HISTÓRICO
ARCHIVO FOTOGRÁFICO
VIDEOTECA



Ángel Urraza 812
Col. Del Valle
México D.F.
C.P. 03100



La atención al público tiene un horario de:
Lunes a viernes de 10:00 a 14:00 horas
y de 16:00 a 19:00 horas.

Teléfono:
(01 55) 56 36 06 70
www.frph.org.mx

Cuba y Estados Unidos: los retos del deshielo

Eduardo Vega Carranza

Introducción

En diciembre del año pasado, el presidente Barack Obama tomó la decisión crucial de trazar un nuevo rumbo en las relaciones entre su país y Cuba, terminando así con 54 años de distanciamiento entre ambos países¹ y con la última sombra de la Guerra Fría en el continente americano. Una nueva era entre dos rivales históricos ha dado inicio.

Sin embargo, los retos que se presentan para ambas naciones son complejos y van mucho más allá de la reapertura de sus respectivas misiones diplomáticas. De inicio, lo que se avecina es una serie de negociaciones a profundidad de diferentes temas y que necesitarán el compromiso y voluntad de las dos partes para fundar nuevas relaciones bilaterales totalmente distintas a las que estaban acostumbrados.

Ante lo anterior, el análisis planteado en este trabajo busca conocer y explicar los puntos

principales que se deben tratar entre ambos países para el restablecimiento óptimo de las relaciones bilaterales. Para estos fines, el ensayo se desarrolla en cuatro secciones generales. En la primera se presenta un contexto histórico de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, seguido de un segundo capítulo que expone los cambios políticos en ambos países que permitieron el acercamiento de las dos naciones. En una tercera parte, se presentan los temas que actualmente negocian entre ambos y, en una cuarta y última sección, se hacen algunos alcances personales sobre estos primeros encuentros a manera de conclusión.

Medio siglo de tensiones y conflictos

Las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y el país caribeño quedaron rotas oficialmente en 1961² cuando la mítica revolución cubana se

proclamara marxista-leninista.³ Un año antes, el presidente norteamericano Dwight Eisenhower, había declarado un embargo a la isla tras la nacionalización de propiedades y multinacionales estadounidenses en la isla.⁴ En consecuencia, en plena inercia y lógica de Guerra Fría, la administración de Fidel Castro vio como a un aliada económica, política y militar a la hoy extinta Unión Soviética.⁵ Lo anterior provocó reacciones militares en la Casa Blanca hacia Cuba que desembocarían en la fallida invasión de Bahía de Cochinos. A su vez, el comunismo respondió a las amenazas norteamericanas con lo que hoy conocemos como la famosa crisis de los misiles, acción que amenazaba con desatar la tercera guerra mundial.⁶

A partir de dichas tensiones, Cuba vivió décadas de aislamiento por parte de los países capitalistas y sobrevivió gracias a la ayuda del bloque

¹ U.S. Department of State (2014). "Announcement of Cuba Policy Changes". Recuperado en: <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/12/235352.htm> Visitado en julio de 2015.

² Franklin, J. (1997). "Cuba and the United States: A chronological history". Ocean Press. Melbourne, Australia. Pág. 34. Recuperado en: http://janefranklin.info/Cuba_and_the_US_book.pdf Visitado en julio de 2015.

³ *Ibíd.*, pág. 46.

⁴ *Ibíd.*, pág. 31.

⁵ *Ibíd.*, pág. 54.

⁶ *Ibíd.*, pág. 40 y 52.

comunista.⁷ Tras la desaparición de este último en 1991, la soledad cubana se acentuó todavía más y se reflejó en una profunda crisis económica donde el mercado cubano vivía un notable desabastecimiento y una importante escasez de petróleo.⁸ Lo anterior, según los estadounidenses, provocaría el objetivo que éstos habían perseguido desde 1960: una revolución interna y el posterior derrocamiento de Fidel Castro y el Partido Comunista Cubano por parte de la ciudadanía.⁹ Como sabemos, esto nunca fue así.

En años recientes, a pesar del distanciamiento y las diferencias, la historia de las relaciones entre ambos países ha tenido un cambio radical. Desde el año 2009, tanto el gobierno estadounidense como el cubano, han optado por modificaciones internas que han alentado el acercamiento entre ambas naciones. Todo parece indicar que medio siglo de tensiones y conflictos han llegado a su fin, que Estados Unidos no pudo derrocar a los Castro y que éstos últimos necesitan con urgencia subirse al tren de la globalización.

Una nueva historia

Desde que asumió el cargo en 2009, el Presidente Obama ha tomado medidas dirigidas a apoyar el acercamiento con Cuba. Por ejemplo, en abril de

ese año, se levantaron las restricciones a los viajes de familiares y los envíos de remesas a Cuba.¹⁰ En 2010, se flexibilizaron las visitas de estadounidenses a la isla¹¹ y a partir de 2013 se restableció el servicio postal entre ambos países.¹²

Por el lado de los caribeños, en abril de 2011 se llevó a cabo el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba. Éste se caracterizó por la presentación, por parte de Raúl Castro, de las reformas más ambiciosas que desea lograr en los próximos años como Jefe de Estado tras la renuncia de su hermano Fidel al cargo.¹³ Dentro de algunas de las propuestas de Castro que hoy son realidad se encuentran la aprobación del trabajo por cuenta propia¹⁴ y la compra venta de coches y casas.¹⁵ De igual manera, se expidió la nueva Ley Migratoria de Cuba que permite los viajes al extranjero de la disidencia y de cualquier ciudadano.¹⁶ Por otra parte, en abril de 2014 se aprobó una nueva ley de inversión extranjera que autoriza las inversiones en la isla de los cu-

banoamericanos residentes en Estados Unidos y que estaba prohibido por el embargo.¹⁷

Todo lo anterior sentó las bases de lo que hoy somos testigos: una nueva y renovada historia de la relación entre ambos países con intereses tanto mutuos como individuales. Dicho proceso ha iniciado ya con diversas rondas de negociaciones entre agentes de las dos naciones, enfocándose hasta el momento no solo en temas económicos sino también en asuntos diplomáticos, sociales y turísticos.¹⁸ Se exponen a continuación de manera resumida algunos de los avances de dichas negociaciones para después hacer algunos alcances personales sobre estos primeros encuentros.

Restablecimiento de las relaciones diplomáticas. El Presidente Barack Obama dio instrucciones a la Secretaría de Estado para iniciar de inmediato conversaciones con Cuba sobre el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con este país.¹⁹ Se espera que para el 14 de agosto del presente año la Embajada de Estados Unidos en Cuba entre en funcionamiento. En dicha apertura estará presente el Secretario de Estado John Kerry,²⁰ el pri-

¹⁰ United States Congress (2015). "Freedom to travel to Cuba Act of 2015". Recuperado en: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/299/all-info> Visitado en julio de 2015.

¹¹ Ibidem.

¹² United States Congress (2013). "H.R.1917 - United States-Cuba Normalization Act of 2013" Recuperado en: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/1917> Visitado en julio de 2015.

¹³ Partido Comunista de Cuba (2011). "Informe Central al VI Congreso del Partido Comunista de Cuba". Recuperado en: http://congresopcc.cip.cu/wp-content/uploads/2011/04/informe_central_6to_congreso.pdf Visitado en julio de 2015.

¹⁴ Ibidem, pág. 12.

¹⁵ Ibidem, pág. 21.

¹⁶ Ministerio de Justicia de Cuba (2012). Gaceta Oficial de la República de Cuba. "Decreto-Ley No. 302. Modificativo de la Ley no. 1312, Ley de Migración". Recuperado en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8950.pdf?view=1> Visitado en julio de 2015.

¹⁷ Ministerio de Justicia de Cuba (2014). Gaceta Oficial de la República de Cuba. "Ley No. 118 Ley De La Inversión Extranjera" Recuperado en: http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2014/04/GO_X_20_2014_gaceta-ley-de-inversion-extranjera.pdf Visitado en julio de 2015.

¹⁸ U.S. Department of State (2015). "Press releases pertaining to Cuba" Recuperado en: <http://www.state.gov/p/wha/ci/cu/rls/index.htm> Visitado en julio de 2015.

¹⁹ U.S. Department of State (2015). "Statement on Cuba". Recuperado en: <http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/07/244542.htm> Visitado en julio de 2015.

²⁰ U.S. Department of State (2015) "Secretary Kerry Travel

⁷ Ibidem, pág. 168.

⁸ Ibidem, pág. 270.

⁹ Ibidem, pág. 35.

mero en pisar la isla desde 1958. Por otra parte, la Embajada de Cuba fue abierta en julio pasado, después de 54 años de haber sido cerrada en la capital estadounidense.²¹

Potencialización y empoderamiento del pueblo cubano. Ambos gobiernos desean mantener una política de viajes y remesas que pueda ayudar al pueblo cubano a autoemplearse, motivar la propiedad privada y el fortalecimiento de una sociedad civil independiente²² y que encaja para lograr los acuerdos del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba mencionados anteriormente en este trabajo.

Facilitar la expansión de los viajes: En ambos países se contará con licencias generales de viaje que estarán disponibles para todos los ciudadanos autorizados en 12 categorías existentes, entre las que destacan los asuntos oficiales de gobierno y las actividades periódicas, académicas y religiosas, así como las relacionadas con el comercio entre los dos países.²³

Ampliación comercial y de inversiones: Según los acuerdos que se han negociado hasta el momento, la expansión comercial entre las dos

naciones busca potenciar el incipiente sector privado de Cuba. De igual manera, tiene por objetivo principal el fortalecer el rubro de la construcción en la isla y permitir el acceso a determinados bienes a un menor precio para mejorar el nivel de vida de los isleños y así lograr una mayor independencia económica del Estado.²⁴

Los retos y sacrificios

El proceso de restablecimiento de relaciones iniciado por el presidente Barack Obama ha indignado a muchos políticos estadounidenses, tanto demócratas como republicanos. Sin embargo, la gran mayoría de los ciudadanos norteamericanos (73%), incluido un porcentaje considerable de aquellos que se identifican con el partido Republicano (53%), están a favor de iniciar nuevas relaciones diplomáticas con Cuba, así como también el levantar el embargo a la isla.²⁵

No obstante, a pesar de las buenas intenciones de ambas naciones en las mesas de negociación, del apoyo popular y de las acciones específicas ya emprendidas, como la apertura de embajadas o la recesión de Cuba de la lista de países patrocinadores del terrorismo,²⁶ falta tiempo para ser testigos

de una verdadera normalización de las relaciones entre ambos gobiernos. Los retos para las dos naciones son muchos y complejos, sobre todo después de medio siglo de distanciamiento total del uno hacia el otro.

En primer lugar, por parte de los norteamericanos, se debería negociar el levantamiento del embargo que ordenó el presidente Eisenhower en los años sesenta. Para tal efecto, se necesita, si bien no en su totalidad, sí una amplia mayoría por parte del Congreso de los Estados Unidos, actualmente dominado por el partido Republicano. Después de eso, y así como lo hiciera en 1961, el gobierno estadounidense deberá emprender una campaña internacional hacia el sentido opuesto al que se ha manejado desde hace medio siglo. Es decir, Estados Unidos debe convencer a los países occidentales de ver con buenos ojos y confianza a la nueva Cuba. Sin duda alguna, estas acciones son parte de los desafíos más grandes del liderazgo tanto nacional como internacional a los que se enfrenta Barack Obama.

En el lado caribeño, los cubanos tienen retos todavía más difíciles. Su apertura paulatina al mundo tendrá como consecuencia cambios radicales en la forma de hacer política, tanto nacional como internacionalmente. No será fácil dejar un modelo para entrar a otro totalmente distinto. Los

to Cuba". Recuperado en: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/07/245090.htm> Visitado en julio de 2015.0

²¹ Embassy of the U.S. Havana Cuba (2015) "Facts on Re-establishment of Diplomatic Relations with Cuba" Recuperado en: <http://ipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2015/07/20150706316588.html#axzz3f8iehRdd> Visitado en julio de 2015.

²² The White House (2015). "Fact Sheet: Charting a New Course on Cuba" Recuperado en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/17/fact-sheet-charting-new-course-cuba> Visitado en julio de 2015.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Pew Research Center (2015) "Growing Public Support for U.S. Ties With Cuba – And an End to the Trade Embargo" Recuperado en: <http://www.people-press.org/2015/07/21/growing-public-support-for-u-s-ties-with-cuba-and-an-end-to-the-trade-embargo/> Visitado en julio de 2015.

²⁶ U.S. Department of State (2015) "Rescission of Cuba as a State Sponsor of Terrorism" Recuperado en: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/05/242986.htm> Visitado en julio de 2015.

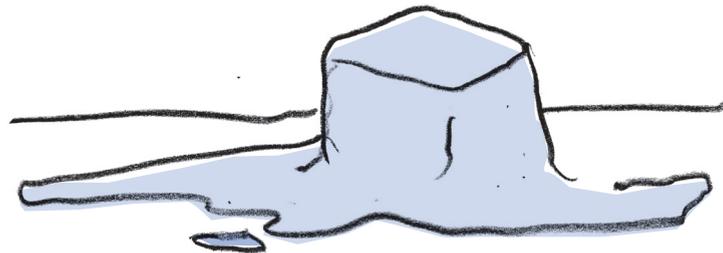
primeros pasos los ha dado Raúl Castro en 2011 ante de los estragos que ha causado el embargo desde su inicio, con pérdidas que ascienden a un monto aproximado de 1,112,534,000,000 de dólares hasta abril de 2013 según cifras del gobierno cubano.²⁷

Definitivamente la apertura comercial de la isla es necesaria. Sin embargo, una derogación total del embargo también provocaría otros grandes problemas para Cuba, dado que ésta todavía no cuenta con la

forma, se deben tomar en cuenta los asuntos político-democráticos dado que, según declaraciones propias del presidente Castro, el régimen de éste y su hermano parecieran querer perpetuarse hasta después 2018 con la posible renuncia del actual mandatario y la imposición del Ministro de Defensa, Álvaro López Miera, en el poder. Lo anterior traería como consecuencia tensiones entre el gobierno y los nuevos actores sociales y económicos, hijos de la deseada y posible

y de cooperación ideológica y que seguramente entrará en tensión con la nueva relación entre el país caribeño y el norteamericano.²⁹

Sí, los retos y sacrificios a los que ambas naciones se enfrentarán son arduos, variados y complejos. Los norteamericanos deben ceder al orgullo. Los caribeños a la globalización y a procesos más democráticos. Estados Unidos debe convencer a un congreso opositor, mientras que en el lado cubano a una élite política des-



infraestructura necesaria para recibir en escalada las grandes inversiones internacionales. El proceso de levantamiento del embargo por parte de ambos países debe ser lento pero constante. Un cambio de modelo económico brusco significaría su propio fracaso.

Pero el ámbito económico no es solo el que se debe tomar en cuenta a pesar de que la mayoría de las negociaciones entre ambos países giren en torno a ello. Los retos sociales y humanitarios deberían ser prioridad junto con el tema financiero y comercial. De igual

apertura económica, que jugarán un papel importante en la isla una vez normalizada las relaciones entre ambos países.

Por otra parte, también habrá que estar atentos a las relaciones de Cuba con China y Venezuela, sus principales socios políticos y comerciales y rivales ideológicos de los Estados Unidos. Con el país asiático, Cuba estrechó mayores relaciones económicas hasta llegar a ser su segundo socio comercial para 2013.²⁸ Con Venezuela, el gobierno castrista incrementó la relación basada en una diplomacia económica

pendiente de la Guerra Fría. Y así podríamos seguir mencionando muchos otros aspectos que deben cambiar y negociar uno y el otro. El triunfo de éstos dependerá de la voluntad y la confianza de ambas partes de ver hacia el futuro, sin que renazcan las diferencias que mantuvieron a dos naciones distanciadas durante medio siglo. Los dos países viven momentos sumamente ambiciosos, pero no imposibles. Encontraron otro camino y todo parece indicar que van en la dirección correcta. **B**

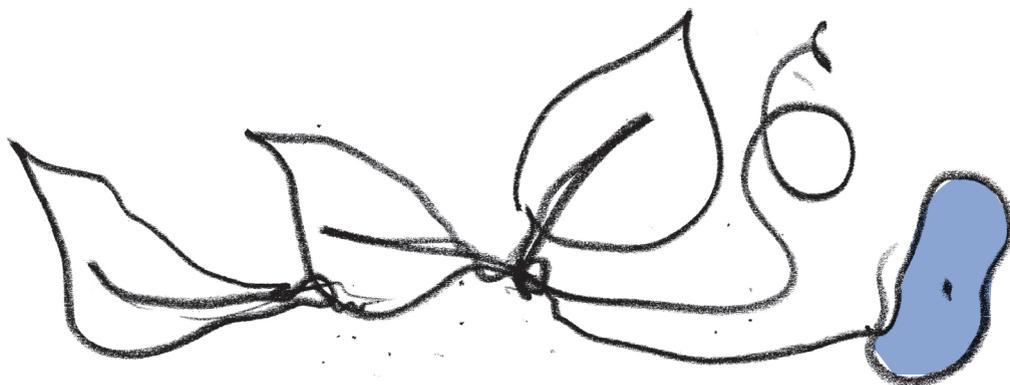
²⁷ Cuba Vs. Bloqueo (2015). "Informe de Cuba vs. el Bloqueo 2014" Pág. 35. Recuperado en: http://www.cubavsbloqueo.cu/sites/default/files/informe_de_cuba_2014i.pdf Visitado en julio de 2015.

²⁸ Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba. Anuario Estadístico 2013 (Edición 2014). Recuperado en: http://www.one.cu/aec2013/esp/20080618_tabla_cuadro.htm Visitado en julio de 2015.

²⁹ Cardozo, G. (2006) "Cuba en la política exterior china" En Observatorio de la Política China. Recuperado en: <http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1223373499Cubaenlapcaexterior20china.pdf> Visitado en julio de 2015.

El plan verde de Obama y el combate al cambio climático

Carlos J. Guízar



El principal desafío de la humanidad actualmente es el cambio climático y a diario vemos sus consecuencias con huracanes; lluvias torrenciales; sequías; altas temperaturas, como las que se vivieron en Europa este verano y que llegaron a sus máximos históricos al registrarse de 7°C sobre las medias normales o con el incremento en los niveles de los mares, que de 1993 a 2015 han tenido una tasa de cambio de 3.21 mm por año.¹

Los principales causantes del cambio climático son los gases de efecto invernadero (GEI) y resulta preocupante el incremento en sus niveles atmosféricos en los últimos años, ya que de 1970 al 2000 se dio un aumento promedio de los GEI en un poco más del 1.3 por ciento anual, mientras que del 2000 a 2010 el porcentaje

fue mayor, para llegar al 2.2 por ciento. El dióxido de carbono (CO₂) es el principal gas de efecto invernadero y es el que presentó las concentraciones globales más altas en 2010 con el 65 por ciento.²

Por eso es urgente que tomemos acciones concretas para reducir los gases de efecto invernadero que, además de ocasionar el cambio climático, afectan considerablemente la calidad de vida de las personas pues la contaminación en el aire provoca asma, cáncer pulmonar o enfermedades cardíacas, por ejemplo, debido a la mala calidad del aire en China, cada día mueren alrededor de mil 400 personas.³

² Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Cambio climático 2014 Mitigación del cambio climático, Resumen para responsables de políticas: Contribución del Grupo de trabajo III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* (Suiza: IPCC, 2014), 7.

³ Dominique Mosbergen, "Air pollution causes 4,400 deaths in China every single day: study", *Huffpost Green*, 14 de agosto de 2015, http://www.huffingtonpost.com/entry/air-pollution-china-deaths_55cd9a62e4b0ab468d9ceta9 (Fecha de consulta: 14 de agosto de 2015).

Las energías limpias son la clave

Uno de los medios centrales para combatir el cambio climático, es el uso de energías limpias para reducir la emisión de GEI ya que la producción energética, el transporte y la industria representan las principales fuentes de emisiones directas de gases de efecto invernadero porque primariamente se nutren de fuentes fósiles como el carbón o el petróleo.⁴

Así que las energías renovables significan una herramienta esencial para reducir las emisiones de GEI a la atmósfera y hacerle frente al cambio climático y a sus terribles consecuencias.

En el caso de México, en vez de dar el paso hacia una transición energética con la

⁴ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Cambio climático 2014 Mitigación del cambio climático, Resumen para responsables de políticas: Contribución del Grupo de trabajo III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* (Suiza: IPCC, 2014), 9.

¹ NASA, "Global Climate Change", <http://climate.nasa.gov/vital-signs/carbon-dioxide/> (Fecha de consulta: 16 de agosto de 2015).

última reforma estructural en la materia, la mayor parte de los legisladores se quedaron cortos para seguir en la era del petróleo, en vez de darle la bienvenida a las energías renovables. Esto sucedió porque, a propuesta de los legisladores de Acción Nacional, se presentó un paquete verde que complementaría la reforma energética para abrirle el paso a las energías limpias, así como sus beneficios, sin embargo, aunque se aprobó en la Cámara de diputados a finales de 2014, en 2015 la Cámara de Senadores la mandó a la congeladora y dejaron ir una oportunidad histórica pero que todavía puede ser aprovechada.

A pesar de ser uno de los países con mayor potencial, México tiene el riesgo de entrar tarde a las energías renovables porque los precios del petróleo van a la baja, lo mismo que nuestras reservas y las energías limpias se vuelven cada vez más rentables ambiental y económicamente.

Por ello, al no aprobar la Ley de Transición Energética, México pierde, porque de haberlo hecho, se estima que para 2024 se habrían generado alrededor de 90 mil empleos directos, se bajarían las emisiones de gases de efecto invernadero en entre 30 y 50 millones de toneladas de dióxido de carbono y “se limitaría hasta en un 65 por ciento la explotación de los hidrocarburos convencionales y no convencionales a través

de técnicas con fuertes impactos negativos sobre el medio ambiente y la población”.⁵

El plan verde de Obama

A diferencia de lo que pasó en nuestro país, hay otros que han optado por una transición energética hacia fuentes renovables como Alemania o Brasil y, por lo que pinta como una buena oportunidad para tener un futuro más esperanzador, resalta el caso de Estados Unidos, un país que se había distinguido por su cerrazón a apostarle a las energías limpias, tanto en lo nacional como en lo internacional, así como por una mínima regulación de sus empresas y transportistas para reducir sus emisiones de GEI a la atmósfera.

El mundo recibió como una buena noticia el Plan de Energías Limpias presentado por Barack Obama en agosto de 2015 porque EEUU es el segundo país que más contaminantes de carbono emite después de China, más aun, porque figura como un excelente preámbulo para la Conferencia de las Partes 21 (COP21) a celebrarse a finales de 2015 en París, Francia, en donde se buscará concretar “un nuevo acuerdo internacional sobre el clima aplicable a todos los países, con el objetivo de mantener el calentamiento global por debajo de los 2°C”.⁶

⁵ Tania L. Montalvo, “La de energías verdes, la única ley que falta de la reforma energética”, *Animal Político*, 1 de mayo de 2015, <http://www.animalpolitico.com/2015/05/la-de-energias-verdes-la-unica-ley-que-falta-de-la-reforma-energetica/> (Fecha de consulta: 1 de agosto de 2015).

⁶ COP21 París 2015, <http://www.cop21.gouv.fr/es> (Fecha de consulta: 17 de agosto de 2015).

Los GEI que emiten en EEUU a la atmosfera y que tienen en mayor grado son el dióxido de carbono con el 82 por ciento, el metano con el 9 por ciento, el óxido nitroso con el 6 por ciento y los gases fluorados con el 3 por ciento. El sector que más gases de efecto invernadero genera en la Unión Americana es el energético con el 32 por ciento, seguido del transporte con el 28 por ciento y en tercer lugar la industria con el 20 por ciento.⁷

El Plan de Energías Limpias de Obama surge al ver que Estados Unidos paga cara su omisión de no actuar frente al cambio climático y en respuesta a las emisiones que genera por sector económico, mismos que vimos en el Gráfico 1, porque, entre otros:⁸

- En 2012 le costó a la economía estadounidense 100 mil millones de dólares. Por ejemplo, 30 mil millones de dólares debido a la sequía y ola de calor ó 65 mil millones por la súper tormenta Sandy.
- 2014 fue el año más caluroso del que se tenga registro en la historia y 2015 pinta para quitarle dicho record. Para los 48 estados contiguos de la Unión Americana 7 de los 10 años han registrado las temperaturas más

⁷ The White House, “Climate Change and President Obama’s Action Plan”, <https://www.whitehouse.gov/climate-change> (Fecha de consulta: 14 de agosto de 2015).

⁸ The White House, “Climate Change and President Obama’s Action Plan”, <https://www.whitehouse.gov/climate-change> (Fecha de consulta: 14 de agosto de 2015).

altas que han ocurrido desde 1998.

- De consolidar el plan, para 2030 se habrán prevenido: 3 mil 300 muertes prematuras; mil 700 ataques cardíacos no fatales y 90 mil ataques de asma a niños y 300 mil días perdidos en las escuelas y empleos. Además, se habrán reducido 282 mil millones de toneladas de óxido nitroso y 318 mil toneladas de dióxido de azufre, así que los beneficios en la salud pública y el clima por combatir el cambio climático llegarán a los 54 mil millones de dólares solamente en 2030.

Ahora bien, los estadounidenses se dieron cuenta de los riesgos y buscan tomar acciones pero ¿qué incluye el plan de Obama?:⁹

- Establecer estándares flexibles y alcanzables para reducir las emisiones de CO₂ de las plantas de energía para 2030 en 32 por ciento, tomando como base los niveles de 2005, esto equivale a la emisión de GEI anual de 166 millones de automóviles o lo que equivaldría a

proveer de energía al 95 por ciento de los hogares en EEUU.

- Reducir las emisiones de GEI en 17 por ciento para 2020 y en entre 26 y 28 por ciento para 2025, de acuerdo a los niveles de 2005.
- El establecimiento de un Plan de Incentivos de Energías Limpias que dé créditos para invertir en la generación eléctrica a través de renovables y que priorice la inversión en proyectos que se destinen a comunidades de bajo ingreso.
- Los estados tendrán más tiempo para dar sus propuestas y lograr sus metas a través de las estrategias que decidan pero además tendrán que comprometerse con las comunidades de escasos recursos, tribus o en situación de vulnerabilidad.
- Se han establecido estándares más rigurosos para los vehículos pesados y ligeros que, de completarse en 2025, le habrá ahorrado a la población estadounidense alrededor de 1.7 billones de dólares, se habrán reducido mil millones de toneladas de contaminación de carbono y durante todo el programa se habrán reducido en 6 mil millones de toneladas métricas los GEI.
- Expandir la economía basada en energías limpias. Se espera que para 2030 las energías renovables representen el 30 por ciento de

su capacidad, lo que hará que un estadounidense promedio ahorre en 2030 alrededor de 85 dólares y los consumidores ahorren un total de 155 mil millones de dólares entre 2020 y 2030, lo que ayudará a que se pueda llevar energía a 30 millones de viviendas.

- Con las medidas tomadas por el gobierno de Barack Obama se espera que para 2030 el 30 por ciento de su energía provenga de fuentes renovables, por lo que para ese año se habrá incrementado en 300 por ciento la capacidad energética eólica y en 2 mil por ciento la solar, comparando con cifras de 2008.
- Se fijó la meta para que el gobierno federal compre al menos el 20 por ciento de su energía de fuentes renovables y también reduzca las emisiones gubernamentales federales de GEI en 28 por ciento para 2020.
- Se establecerán trabajos conjuntos con todos los órdenes de gobierno para promover la inversión en acciones de mitigación y adaptación.
- Reflexiones sobre el futuro del plan verde de Obama
- A pesar de que existe un ánimo obstruccionista de una buena parte de los legisladores republicanos y de los estados que se benefician de las fuentes fósiles de energía fósiles -Texas con el

⁹ Para la siguiente sección se usaron las siguientes fuentes: The White House, "Climate Chance and President Obama's Action Plan", <https://www.whitehouse.gov/climate-change> (Fecha de consulta: 14 de agosto de 2015). The White House, "Fact Sheet: President Obama to Announce Historic Carbon Pollution Standards for Power Plants", <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/08/03/fact-sheet-president-obama-announce-historic-carbon-pollution-standards> (Fecha de consulta: 18 de agosto de 2015). United States Environmental Protection Agency (EPA), "The Clean Power Plan Protects Our Environment, Health & Economy", <http://www2.epa.gov/cleanpowerplan/clean-power-plan-protects-our-environment-health-economy> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2015).

petróleo o aquellos productores de carbón porque EEUU es el país con las reservas recuperables estimadas más grandes por lo que en 2013 produjeron en la Unión Americana mil millones de toneladas cortas de carbón¹⁰ pero si tomamos en cuenta las preferencias electorales de los votantes, vemos que de los registrados para votar en 2016, el 58 por ciento afirmó que tendería por aquellos candidatos que apoyen el combate al cambio climático y el 38 por ciento dijo que dicha posición le resulta sumamente importante¹¹, así que lo ambiental cobra fuerza en la agenda pública de aquel país y cada vez tiene más simpatizantes.

A pesar de las complicaciones políticas que puedan presentarse para llevar a cabo el Plan de Energías Limpias de Obama, parece una muy alentadora señal para la COP21 que una de las principales potencias mundiales se decida abiertamente a reducir sus emisiones de GEI y a luchar diligentemente en contra del cambio climático.

No obstante, tendrán duras pruebas que pasar, como los estados productores de petróleo o de carbón, que sí, pue-

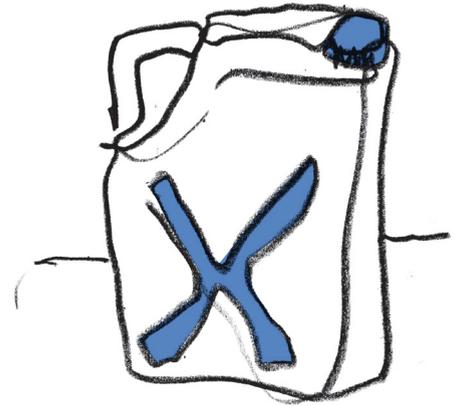
¹⁰ US Energy Information Administration, "What is the role of coal in the United States?", http://www.eia.gov/energy_in_brief/article/role_coal_us.cfm (Fecha de consulta: 17 de agosto de 2015).

¹¹ David Ropeik, "The Obama Clean Energy Plan Moves Us Past the False Debate Over Climate Change", Huffington Post, 8 de agosto de 2015 (Fecha de consulta: 12 de agosto de 2015).

den sufrir algunas pérdidas en un inicio pero a la larga no sólo ganará el país sino el mundo entero, tal y como ha pasado con la transición energética en Alemania, con la Energiewende, que ha demostrado que tomar decisiones responsables, posiblemente poco rentables políticamente al comienzo y sustentables, también dan como resultado beneficios económicos y políticos, así como un futuro más esperanzador para la humanidad.

Sin embargo, recordemos que el combate al cambio climático debe iniciar como una responsabilidad personal para lograr una modificación colectiva y, así, hacer una diferencia en nuestras prácticas individuales y como sociedad para ser más resilientes; reciclar; reducir la emisión de GEI a la atmósfera; prevenir la deforestación; fomentar el uso sustentable de los recursos, las energías renovables, el cuidado y el manejo responsable del agua o hasta el destino de nuestros desechos sólidos.

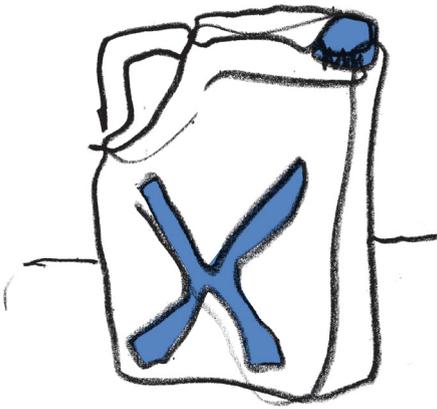
La omisión, los intereses particulares, la indiferencia o la apatía son los causantes del cambio climático, no sólo los GEI, pero ante los datos duros que hemos conocido y las proyecciones que día a día nos alertan sobre las terribles secuelas que se avecinan en el futuro próximo, no podemos seguir con los brazos cruzados porque nuestra falta de compromiso con el medio ambiente



y el planeta pueden resultar en consecuencias todavía más devastadoras a las que ya hemos vivido.

Actuemos en lo personal y busquemos que nuestras autoridades federales, estatales y municipales, así como los legisladores –demos seguimiento al paquete verde de las leyes secundarias de la reforma energética en México-, aprueben y pongan en acción agendas ambientalmente responsables, sustentables y que promuevan las energías renovables en nuestro país, comenzando desde los municipios, que es ahí donde se genera el cambio climático pero donde, de igual forma, se puede combatir con mayor fuerza.

También aprovechemos la coyuntura que tenemos mundialmente con la COP21, que puede ser de las últimas oportunidades a nuestro alcance para lograr acuerdos globales contundentes a favor del medio ambiente y de la humanidad. **B**



Fuentes consultadas

- NASA. “Global Climate Change”, <http://climate.nasa.gov/vital-signs/carbon-dioxide/> (Fecha de consulta: 16 de agosto de 2015).
- Mosbergen, Dominique. “Air pollution causes 4,400 deaths in China every single day: study”, Huffpost Green, 14 de agosto de 2015, http://www.huffingtonpost.com/entry/air-pollution-chinadeaths_55cd9a62e4b0ab468d9cefa9 (Fecha de consulta: 14 de agosto de 2015).
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). Cambio climático 2014 Mitigación del cambio climático, Resumen para responsables de políticas; Contribución del Grupo de trabajo III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Suiza: IPCC, 2014).
- Montalvo, Tania L. “La de energías verdes, la única ley que falta de la reforma energética”, Animal Político, 1 de mayo de 2015, <http://www.animalpolitico.com/2015/05/la-de-energias-verdes-la-unica-ley-que-falta-de-la-reforma-energetica/> (Fecha de consulta: 1 de agosto de 2015).
- COP21 París 2015, <http://www.cop21.gouv.fr/es> (Fecha de consulta: 17 de agosto de 2015). The White House, “Climate Change and President Obama’s Action Plan”, <https://www.whitehouse.gov/climate-change> (Fecha de consulta: 14 de agosto de 2015).
- The White House, “Fact Sheet: President Obama to Announce Historic Carbon Pollution Standards for Power Plants”, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/08/03/fact-sheet-president-obama-announce-historic-carbon-pollution-standards> (Fecha de consulta: 18 de agosto de 2015).
- United States Environmental Protection Agency (EPA), “The Clean Power Plan Protects Our Environment, Health & Economy”, <http://www2.epa.gov/cleanpowerplan/clean-power-plan-protects-our-environment-health-economy> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2015).
- US Energy Information Administration, “What is the role of coal in the United States?”, http://www.eia.gov/energy_in_brief/article/role_coal_us.cfm (Fecha de consulta: 17 de agosto de 2015).
- David Ropeik, “The Obama Clean Energy Plan Moves Us Past the False Debate Over Climate Change”, Huffington Post, 8 de agosto de 2015 (Fecha de consulta: 12 de agosto de 2015).



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

Conoce las nuevas EDICIONES



Adquiérellos en las oficinas de la Fundación Rafael Preciado Hernández
o comunícame al tel. 55 59 63 00 para pedidos a domicilio.

www.frph.org.mx