

Pluralidad y consenso

Senado de la República. LXI Legislatura

Nuevo Reglamento del Senado:

Prácticas parlamentarias,
cabildo y pregunta
parlamentaria

Luis Mendoza Cruz

Froylán C. Manjarrez:
constituyente progresista

Manuel González Oropeza

El gobierno federal a través de sus plazas

Taryn A. Sánchez Montesinos

Mario Campos Mota

Marco A. Andrade Romero

**Reflexiones sobre las propuestas
de Reforma Política del PRI**

Daniel A. Barceló Rojas

**Delincuencia organizada: Un asunto de
corresponsabilidad entre México
y Estados Unidos**

Silvia Chavarría Cedillo

Pluralidad y consenso

es una publicación trimestral del
Instituto *Belisario Domínguez*

Comité Directivo

Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera
Presidente

Sen. Fernando Jorge Castro Trenti
Secretario

Sen. Ricardo García Cervantes
Secretario

Sen. René Arce Islas
Secretario

Secretaría Técnica

Lic. Enrique León Martínez
Secretario Técnico

Grupo Ejecutivo de Dirección

Dr. Luis Mendoza Cruz
Director General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública

Lic. Raúl López Flores
Director General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales

Lic. Fernando Pérez Noriega
Director General de Estudios Legislativos: Política y Estado

AÑO 3 | NÚM. 11 | JUNIO 2010

Investigadores

Jesús Arturo Alemán Sandoval, Hugo Alvarado Benavides, Marco Antonio Andrade Romero, Mario Antonio Campos Mota, Reynaldo Castro Melgarejo, Silvia Chavarría Cedillo, Carlos Montes Nanni, Manuel A. Hernández Labastida, Yaneth Hernández Medina, Hilda Hernández Muñoz, Rosa María Flores del Valle, Rafael Muñoz Ordóñez, Octaviano Moya Delgado, Raquel Noyola Zarco, Magda Olalde Martínez, Olivia Pérez Ramírez, Francisco Javier Rodríguez Carvajal, Fermín Edgardo Rivas Prats, María Fernanda Salazar Mejía, Taryn Angélica Sánchez Montesinos, Jaime A. Vázquez Repizo.

Los artículos publicados son responsabilidad exclusiva de su respectivo autor.

Coordinación Editorial

Juventina Bahena Ávila

Diseño y formación

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

Distribución

C.P. Marco Antonio Andrade Romero.

Instituto *Belisario Domínguez*

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





Reflexiones sobre las propuestas de **Reforma Política del PRI** en las cámaras de Senadores y de Diputados

Daniel A. Barceló Rojas*

Introducción

De conformidad con el objetivo expreso del diálogo sobre la reforma del Estado organizado en el IJUNAM, consistente en contrastar cada una las propuestas de los diferentes partidos políticos y del Presidente de la República contra el proyecto de reforma del Estado, la propuesta del IJUNAM para la actualización de las relaciones entre poderes, la primera cuestión a considerar es qué tanto coincide o difiere la propuesta del PRI con respecto al citado documento sobre reforma del Estado elaborado por el IJUNAM.

La segunda cuestión solicitada en dicho encuentro académico consistió en identificar las diferencias y exponer las críticas pertinentes a las propuestas del partido político, en aquellos aspectos de mayor trascendencia que se apartan o contradicen con el proyecto IJUNAM. Ello en tanto este último se construyó pensando el diseño institucional en su integridad y, por tanto, considerando expresamente la coherencia interna de las nuevas relaciones entre poderes que se configurarían al emprender la reforma del Estado en el marco del sistema de partidos existente, y con respeto al principio federal.

Entrando en materia, cabe señalar que el PRI presentó dos propuestas: una primera en la Cámara de Senadores y otra, tiempo después, en la Cámara de

Diputados. Ambas son consideradas en este trabajo a la luz del proyecto del IJUNAM, pero por razón de importancia y espacio, el análisis se concentra en tres puntos principales:

1. Propuestas sobre las fórmulas para crear mayorías de gobierno en el Congreso;
2. Posicionamientos sobre la ratificación del gabinete por el Congreso;
3. Posicionamientos sobre la participación del pueblo en la toma de decisiones políticas y, en particular, la reelección de legisladores y el referéndum constitucional.

Coincidencias

La conclusión que primeramente aparece de la lectura de las citadas propuestas es que: (1) Las iniciativas del PRI son claramente diferentes una de la otra; (2) Se pueden identificar ciertas coincidencias de ambas iniciativas con el proyecto *Reforma del Estado*. La propuesta del IJUNAM para la actualización de las relaciones entre poderes; (3) La propuesta del PRI en el Senado de la República es bastante cercana en su contenido al documento del IJUNAM, mientras que la del grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados es no sólo diferente sino contraria al proyecto

*Coordinador del proyecto "La reforma del Estado. Propuesta del IJUNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano", elaborado por investigadores del IJUNAM del área de derecho constitucional. Consúltense en biblioteca virtual IJUNAM: www.juridicas.unam.mx Maestro en política y gobierno de América Latina por la Universidad de Essex (Inglaterra); Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca (España); profesor investigador del IJUNAM.

elaborado por el IJUNAM en los elementos de diseño institucional más importantes sobre la actualización de la forma presidencial de gobierno, así como en lo concerniente con la reconstrucción de los poderes de dirección y control de los ciudadanos sobre sus representantes y los partidos políticos.

Diferencias

A. Diferencias y crítica al documento de la propuesta del PRI en el Senado

Las dos críticas al documento del Senado desde la perspectiva del documento del IJUNAM –pero que son críticas que igualmente se pueden dirigir a la propuesta de los diputados del PRI, porque en esto coinciden–, son las siguientes:

Auditoría Superior de la Federación. No se le otorga autonomía plena a la ASF en la propuesta del PRI, lo que permite mantener el condicionamiento por criterios políticos de la fiscalización de las cuentas de los poderes públicos –incluido el del propio Poder Legislativo– y a los partidos políticos.

Ley de Presupuesto. No se le otorga status de ley al Presupuesto de Egresos de la Federación sino que se mantiene como un acto administrativo. Tres críticas principales se pueden pronunciar a este respecto:

- Primera. Como sucede en las democracias constitucionales presidenciales y parlamentarias consolidadas, el presupuesto determinado por ley del Poder Legislativo es su principal instrumento para controlar las políticas generales del gobierno y la conducción de los asuntos públicos de cada uno de los secretarios de despacho.¹ Estableciendo con claridad en la Constitución el status de ley tanto de ingresos como de egresos, el Senado, por ejemplo, podría ejercer un mejor control de la política exterior sobre el Presidente, si pudiera desautorizar en el presupuesto iniciativas de política exterior del Presidente que sean contrarias a los principios establecidos en la Constitución, o al sentir de la mayoría de dicha Cámara alta si el Senado estuviera en desacuerdo con una posición del jefe del Estado mexicano en materia de relaciones exteriores.
- Segunda. La propuesta del PRI mantiene el presupuesto como un acto administrativo por contraste a la propuesta del IJUNAM, lo que facilita la arbitrariedad del Ejecutivo en la reasignación a *posteriori* del presupuesto, una vez que éste ha sido autorizado por el Poder Legislativo. Como se sugiere en el documento del IJUNAM, el presupuesto definido como ley del Congreso no puede ser modificado por el Poder Ejecutivo sin autorización del propio Legislativo. En este orden de ideas se entiende que el status de ley del presupuesto es garantía de racionalidad en el gasto público. Por ejemplo, si el presupuesto fuese una ley, el Presidente no podría modificar sus partidas presupuestales ni autorizar nuevos cargos públicos en la estructura administrativa con el solo acuerdo del Secretario de Hacienda y Crédito Público, como viene sucediendo, sin

antes solicitar y obtener autorización del Poder Legislativo –previa justificación ante las comisiones competentes sobre la inteligencia y oportunidad de la modificación planteada–.

En adición, el status de ley del presupuesto despejaría cualquier duda de carácter constitucional sobre la procedencia de la potestad del Presidente de interponer un veto parcial al presupuesto aprobado por las cámaras.

- Tercera. En un Estado federal el presupuesto establecido como ley del Congreso, *en la que por tanto participa el Senado de la República*, es el principal instrumento para garantizar la solidaridad interterritorial en el Estado federal; la distribución del presupuesto hacia estados con menos diputados, pero que de acuerdo a la Constitución deben ser considerados iguales, sólo puede ser garantizada si participa la cámara de representación de los estados en la asignación del presupuesto.

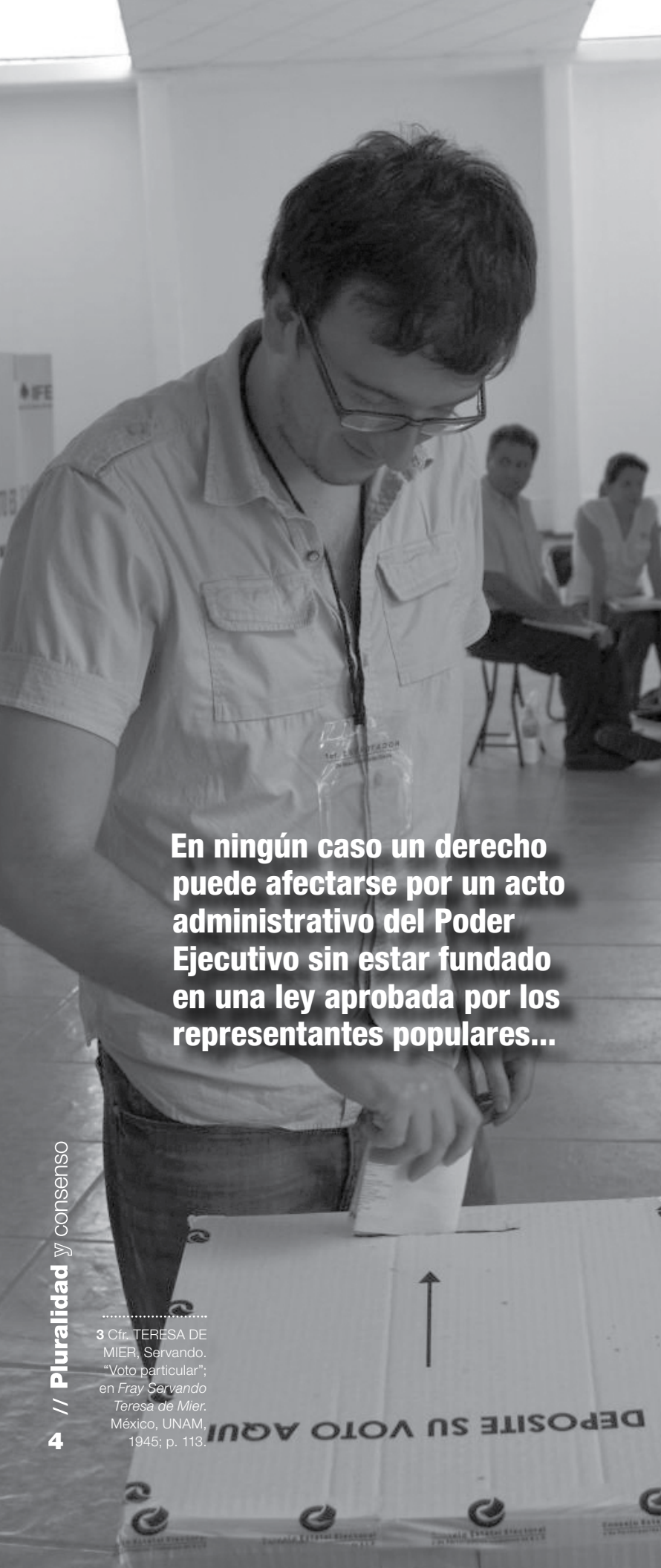
Los números prueban esta proposición teórica: Baja California Sur cuenta con un total de cinco diputados federales, de los cuales dos son de mayoría y tres de representación proporcional; mientras que el Estado de México tiene 40 diputados de mayoría y 28 de representación proporcional, que suman un total de 68 diputados. Si la Cámara de Diputados es la que aprueba el presupuesto en solitario, es absolutamente lógico que al elaborar el presupuesto el Presidente de la República va a negociar con aquellos estados que –a cambio de una mayor tajada del presupuesto– le apoyen en la aprobación de su proyecto de egresos. Por contraste, si el Senado participara en la aprobación de la Ley de Egresos, Baja California y Estado de México se verían equilibrados en su margen de negociación presupuestal *vis à vis* el Presidente: El voto de un senador del escasamente poblado estado de Baja California Sur (359, 940 electores) valdría lo mismo que el voto de un senador del densamente poblado estado de México (10, 020 332 electores),² y por tanto los bajacalifornianos del sur podrían aspirar a mayor equidad en la asignación del presupuesto. La proposición anterior sobre la distribución del presupuesto no se ve afectada por la intermediación de los grupos parlamentarios, ya que estos responderán en la cámara baja igualmente a la fuerza de sus números al interior de sus respectivos grupos parlamentarios.

- Cuarta. El Presupuesto de Egresos afecta directamente el goce de todos los derechos reconocidos en la Constitución. Mediante la asignación del presupuesto, unos derechos recibirán mayor consideración que otros al recibir mayor presupuesto para su promoción o defensa por el Estado mexicano. Incluso, dentro de un mismo derecho, se deben hacer ponderaciones que a veces afectan literalmente la vida de las personas u otro derecho fundamental de capital importancia. Un ejemplo clarifica esta proposición: si se prefiere dirigir el presupuesto de salud a la medicina preventiva porque ésta beneficia a casi todo el universo de derechohabientes y no a la costosa te-



.....
¹ Cfr. OLESZEK, Walter J. Congressional Procedures and the Policy Process (6ª. Ed.). Washington, CQ Press; 2004; pp. 39-73.

² Constitución de 1917, arts. 56 y 72.



En ningún caso un derecho puede afectarse por un acto administrativo del Poder Ejecutivo sin estar fundado en una ley aprobada por los representantes populares...

³ Cfr. TERESA DE MIER, Servando. "Voto particular"; en *Fray Servando Teresa de Mier*. México, UNAM, 1945; p. 113.

rapia del Instituto Nacional de Cardiología de la que se beneficia un número considerablemente menor de mexicanos –pero de la que literalmente depende la valiosa vida de estos pocos mexicanos– se entenderá que el presupuesto necesariamente afecta el goce de los derechos.

Por consiguiente, al no estar señalado el presupuesto como ley se fractura la congruencia de la propia Constitución. Ella dice: Toda afectación de un derecho requiere la intermediación de los representantes populares –técnica conocida en la academia como “reserva de ley”, y reconocida constitucionalmente en los artículos 14 y 16–. Según esta elemental premisa de la democracia representativa del mundo y de México, en ningún caso un derecho puede afectarse por un acto administrativo del Poder Ejecutivo sin estar fundado en una ley aprobada por los representantes populares.

B. Diferencias y crítica a la propuesta del PRI en la Cámara de Diputados

La propuesta D-PRI asume que la negativa de una mayoría en el Congreso a las propuestas de políticas públicas del Presidente es un defecto de funcionamiento del sistema presidencial. También asume que las decisiones políticas de la República que deben tomar la forma de la ley, deben ser ágiles, pues lo contrario es síntoma de un mal diseño institucional. Bajo este entendido la iniciativa de reforma D-PRI busca como remedio la creación de mayorías congresuales en Cámara de Diputados para que el Presidente pueda gobernar eficazmente, mediante la manipulación de las reglas electorales que inciden en las probabilidades de los partidos políticos para obtener representación en las cámaras del Congreso de la Unión así como con la supresión del tope al número de diputados que cada partido político puede obtener.

Debe advertirse que las dos asunciones de D-PRI son equivocadas. Y por ello no extraña que su propuesta sea contraria a la del IJUNAM, que tuvo como referente el marco constitucional vigente –que introduce varios “filtros contramayoritarios”–. La Constitución mexicana desde 1857 –entendimiento refrendado en 1917– contiene un modelo de decisión política que promueve la negociación y el reposo en la deliberación en ambas cámaras del Congreso, de éstas entre sí, y de éstas con el Presidente. Incluso antes de que se aprobaran estos dos textos constitucionales citados, ya se estimaba la prudencia al legislar. Fray Servando Teresa de Mier, en su voto particular emitido el 28 de mayo de 1823, señalaba: “Aprovechémonos de nuestra propia experiencia para reconocer la necesidad de una segunda cámara que revea las leyes, y sea como un tribunal de apelación del primer juicio. El temor a ser desairada por ésta, la primera cámara, la hará más cauta para decretar, y una u otra se ilustrarán con la luz que despida el choque de sus diferentes discusiones...aunque sea más dilatado el procedimiento se hará con mayor calma, con nuevas reflexiones, y salga la decisión más perfecta, sazónada y satisfactoria. Pues más daño hace una ley mala y hecha con premura que no tenerla”.³

Además del marco constitucional vigente sobre la separación entre poderes, que históricamente se han ordenado expresamente para inducir consensos reforzados para tomar decisiones que a todos afectan –los checks and balances–, la propuesta IJUNAM también tuvo ante sí la exitosa reforma política de 1977 y su progenie, impulsadas por el PRI en las décadas subsiguientes, que al dar sus frutos ha tenido como resultado el multipartidismo existente al día de hoy.

En línea de continuidad con el pensamiento constitucional de México, la propuesta del IJUNAM es crear coaliciones de gobierno estables mediante negociaciones razonadas, pero sin afectar la representatividad de las cámaras del Congreso de la Unión. Al efecto la propuesta del IJUNAM introduce incentivos para crear coaliciones de gobierno cuando un solo partido no obtenga mayorías eficientes en Cámara de Diputados y en Cámara de Senadores, mediante la aprobación obligatoria del programa de gobierno del Plan Nacional de Desarrollo y la ratificación de los miembros del gabinete del Presidente.

Cabe subrayar que la propuesta D-PRI es inconsistente no sólo con la propuesta del IJUNAM, sino consigo misma, pues pasa por alto el bicameralismo. Pretende crear mayoría en la Cámara de Diputados mediante la reducción de la influencia de los partidos políticos de oposición con representación en el Congreso, otorgándole un premio a la mayoría. Pero entre otros problemas, este esquema asume una mayoría en el Senado de su mismo partido, es decir, no ve el peligro de inmovilismo legislativo que subraya para justificar su propuesta por el hecho que la mayoría de la Cámara de Senadores no llegue a coincidir con la mayoría en la Cámara de Diputados. Y ello porque en esta propuesta conciente o inconcientemente se asume que el PRI tendrá ventaja siempre en Cámara de Senadores, pues de lo contrario, no tiene caso crear por diseño constitucional una mayoría en la Cámara de Diputados que puede no ser la misma en la Cámara de Senadores.

Al respecto cabe hacer notar también que la propuesta D-PRI parte de un diagnóstico incorrecto: no hay acuerdos entre el Presidente y el Congreso; hay inmovilismo en escenarios de gobierno dividido. Pero véase el record de reformas constitucionales promovidas por Felipe Calderón Hinojosa que destruyen este argumento. En un importante estudio, el distinguido politólogo, hoy secretario de Educación Pública, Alonso Lujambio, ponía en sus justos términos los mitos que se han construido alrededor del fenómeno del gobierno dividido en México. La propuesta del IJUNAM, por contraste a la D-PRI, asume que en México ha habido acuerdos políticos –legítimos en una democracia representativa–, pero el problema es que no han sido del todo transparentes ante la opinión pública, lo que el IJUNAM pretende evitar mediante la obligación de que los acuerdos se traduzcan en un programa compartido de gobierno, público, aprobado por el Congreso y contra el cual puedan reaccionar favorable o desfavorablemente los electores en la siguiente jornada electoral mediante el mecanismo de la reelección.

Gobernar el Estado federal mexicano es un asunto complejo. Su complejidad no va a disminuir por darle una mayoría eficiente al Presidente sólo en Cámara de

Diputados –como sugiere la propuesta D-PRI–. Como apuntaba hace casi tres décadas en su obra clásica Jorge Carpizo *El presidencialismo mexicano* el “poder de persuasión del Presidente” es insustituible en un sistema presidencial. Es el elemento eficiente del diseño. Pero, como sugiere el mismo autor, la capacidad del liderazgo presidencial no se puede crear por decreto.⁴

Ahora bien, las dos críticas más importantes que se le pueden hacer al proyecto de reforma D-PRI, son las siguientes:

- Primero. Se olvida en esta propuesta el origen mismo de la democracia representativa que es garantizar un diálogo que promueve las mejores decisiones políticas y por tanto de acción pública. D-PRI le da un valor a la “regla de la mayoría” que no es el que históricamente se le atribuye en una democracia representativa. No aprobar una ley o ciertas reformas a las leyes puede ser una decisión política deliberada y sabia, y no necesariamente torpeza e inmovilismo del Congreso. La democracia representativa, insisto, tiene como propósito principal mejorar la toma de decisiones políticas y por eso la Constitución mexicana establece varios “filtros contramayoritarios”. Uno es precisamente el bicameralismo, donde una cámara alta compuesta por un número más reducido de miembros que su colegisladora –de ahí su característica de filtro contramayoritario–, puede detener las iniciativas que partan de esta última cámara baja.

La calidad del diálogo democrático y de su producto está detrás de la concepción de poderes separados que se coordinan para buscar el interés general y se repelen cuando éste no se alcanza. Como he insistido, la Constitución mexicana inspirada en el modelo constitucional de los Estados Unidos, introduce varios filtros “contramayoritarios” para obligar a un diálogo de mayor calidad de la representación política de la República con el propósito de refinar las decisiones políticas que afectarán a todos los miembros de la sociedad.⁵ Los senadores por ejemplo, constituyen una Cámara de menor número de miembros (128) que la Cámara de Diputados (500), pero a pesar del menor número de sus integrantes tienen el mismo poder para aprobar leyes o para detener las que impulsa la Cámara baja.⁶ Además, el elemento contramayoritario se refuerza al interior de la propia Cámara de Senadores: el voto de un senador del escasamente poblado estado de Baja California Sur (359, 940 electores) vale lo mismo que el voto de un senador del densamente poblado Estado de México (10, 020 332 electores).⁷ Otro filtro contramayoritario es el veto presidencial. La potestad de veto del Presidente le otorga a éste un peso equivalente a 2/3 partes de los miembros de cada Cámara para detener las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión.⁸ Otro filtro contramayoritario radica en la potestad de anulación otorgada a los once Ministros de la Corte a leyes aprobadas por el acuerdo de las voluntades de las mayorías en ambas cámaras del Congreso de la Unión y del



4 Cfr. CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo mexicano* (14ª. Ed.). México, Siglo XXI, 2004; p.172.

5 Cfr. HOFSTADTER, Richard. *La tradición política americana*. Barcelona, Seix Barral, 1969; pp. 21-29.

6 Constitución de 1917, arts. 50, 52, 56, y 72, incisos a, d, e.

7 Constitución de 1917, arts. 56 y 72.

8 Constitución de 1917, art. 72, incisos b y c.

9 Constitución de 1917, arts. 103 y 105.

10 La elaboración teórica sobre los “filtros contramayoritarios” la expongo con amplitud en mi libro de próxima publicación por el IJUNAM, La democracia representativa mexicana. Su encaje constitucional, contemplado dentro del programa de publicaciones 2010.

11 Cfr. COHEN, Joshua. “Deliberation and Democratic Legitimacy”; en James Bohman y William Rehg (eds.) *Deliberative Democracy: Essays on Reasons and Politics*. Cambridge, MIT Press, 1997; pp. 67-91. También YOUNG, Marion. *Inclusion and Democracy*. Oxford, Oxford University Press, 2000.

12 Para recordar cómo absorbió el presidente las competencias de los poderes legislativo y ejecutivo federales, y las competencias de los estados –sus controladores horizontales y verticales– véase, respectivamente: OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús. “El sistema presidencial mexicano en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”; en (VVAA) *El sistema presidencial mexicano*. México, UNAM, 1988; pp. 12-70.

SERNA DE LA GARZA, José María. *El sistema federal mexicano*. Un análisis jurídico. México, IJUNAM, 2008; pp. 93 y ss.

Presidente⁹ –que en conjunto suman seiscientas veintinueve personas–.¹⁰

La garantía que estos filtros contramayoritarios de la democracia representativa para tomar decisiones políticas en nombre de todos no sean “antidemocráticos” es que, como cuestión de principio, (1) ningún representante esté excluido del diálogo en el seno del Congreso que conduce a la toma de las decisiones políticas mediante la regla de la mayoría, y (2) que ningún ciudadano esté excluido de la posibilidad de participar a través de sus representantes en dicho diálogo.¹¹

Segundo. Aun cuando el establecimiento de un tope máximo de diputados de un solo partido político por ambos principios de elección tuvo en el origen la idea de resolver otro problema –como se explica en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional correspondiente–, en mi opinión este tope ha tenido otro efecto positivo que no ha sido suficientemente destacado: mejorar nuestro procedimiento de reforma constitucional para evitar que sea controlado por un sólo partido político. El artículo 54, IV constitucional vigente impide en este momento que una sola fracción parlamentaria en la cámara baja pueda aprobar una iniciativa de reforma constitucional. Contra este trasfondo debe entenderse que la supresión del tope al número de integrantes posible a alcanzar de la Cámara de Diputados para favorecer al partido del Presidente –bajo la idea que ello es condición para gobernar mejor–, según propone D-PRI, abriría una vez más la puerta que los mexicanos cerramos con la reforma política de 1977 y que constituye el peligro más grande que puede enfrentar una democracia constitucional: que la llave para reformar la Constitución la tenga un solo partido, y metaconstitucionalmente un solo hombre, el Presidente de la República.

Es bien sabido que actualmente el PRI tiene mayoría en los congresos de los estados, que

son parte del poder revisor de la Constitución; y las proyecciones de los especialistas en encuestas de opinión apuntan a que el PRI podría recuperar la mayoría absoluta en la Cámara de Senadores en la elección del 2012. Con esta última consideración en mente, si de acuerdo a la propuesta D-PRI se suprime el artículo 54, IV para facilitar la formación de mayorías del partido del Presidente en la Cámara de Diputados, y éste gana con una mayoría contundente esta Cámara, se abre nuevamente sólo al PRI la posibilidad de reformar la Constitución y reducir a placer a la oposición y aún el poder de los ciudadanos para actuar como contralores del ejercicio del poder.

Los potenciales efectos autoritarios de esta fórmula resultan tanto más evidentes si se considera que el D-PRI no le otorga en su propuesta a los ciudadanos la potestad de definir en referéndum las reformas a la Constitución, sino que lo deja en el mecanismo actual del 135 constitucional. En acentuado contraste, el referéndum propuesto por el IJUNAM permitiría que ante una iniciativa de reforma constitucional regresiva de nuestros políticos –impulsada con fundamento en el único procedimiento vigente–, ésta podría ser desaprobada por el pueblo directamente votando por estados; sin el referéndum son únicamente los legisladores los que participan, y pueden por esta vía introducir reformas contrarias a los intereses generales de la nación pero adecuadas para sus intereses de partido, de grupo, de facción –la onerosa fórmula de financiamiento público es prueba suficiente de ello–. Tal propuesta del D-PRI de construir mayorías fuertes en la Cámara baja –que como efecto colateral puede traducirse en control sobre el poder de revisión de la Constitución– puede propiciar vicios que ya superamos o que estamos en proceso de superar: la presidencia autoritaria.¹²



En mi opinión esta propuesta es un traje hecho a la medida del PRI, y no en la necesidad de mejorar el diseño institucional para que el sistema presidencial mexicano funcione mejor con independencia de qué partido gane la presidencia de la República. Es contraria a la planeación de desarrollo político de largo plazo impulsada en 1977 por uno de los más ilustrados miembros del PRI, Jesús Reyes Heróles. La propuesta D-PRI de crear mayorías contundentes de un solo partido en la Cámara de Diputados para gobernar mejor, al tiempo que se mantiene el esquema actual de reforma constitucional establecido en el artículo 135 –como también propone– me parece francamente peligrosa, porque no distingue entre el representante popular actuando como legislador ordinario en el proceso de gobierno, del legislador constitucional. En una democracia representativa, al legislador ordinario se le otorga por adelantado la libertad de decidir en nombre de sus representados, es decir, no hay obligación del representante popular de obedecer a los representados.

Pero esta libertad, en la teoría constitucional y en la práctica constitucional de las democracias consolidadas del mundo, no se extiende a la labor del legislador cuando reforma la Constitución; la Constitución es un dispositivo para controlar el ejercicio del poder de los legisladores y es la ley suprema la que establece las condiciones de ejercicio del poder, por lo que el poder de reformar la Constitución no debe estar en poder de los gobernantes a quienes los gobernados pretenden someter y mantener bajo control. Precisamente éste ha sido el mecanismo del autoritarismo mexicano para evadir a la Constitución como dispositivo de control del poder en manos del pueblo, y que se mantiene vigente en el artículo 135, estableciendo un único mecanismo de reforma sin participación directa del pueblo; éste es el mecanismo único de reforma constitucional que el IJUNAM propone modificar, estableciendo en adición el referéndum en modalidad obligatoria y potestativa según la materia y con una fórmula de votación que considere a los estados.

Ratificación del gabinete. La propuesta D-PRI se opone a la ratificación del gabinete por el Poder Legislativo. Pretende mantener la libertad plena del Presidente para elegir a sus colaboradores inmediatos. La propuesta de mantener la absoluta libertad del Presidente de nombrar a sus colaboradores inmediatos adolece de conocimiento del funcionamiento actual de los sistemas presidenciales de nuestro continente –de norte a sur– incluido el estadounidense, y peor aún, de la historia de las instituciones jurídicas del sistema presidencial mexicano. Actualmente, la Constitución ya contempla la aprobación de nombramientos de miembros del gabinete por el Senado de la República. Desafortunadamente, el Senado –por mera inercia de las prácticas autoritarias del pasado– no ha asumido esa responsabilidad constitucional. En opinión del IJUNAM, la línea evolutiva del sistema presidencial mexicano pasa por la ratificación de los miembros del gabinete por el Poder Legislativo, y por la recomendación de que sea cesado un colaborador inmediato del Presidente en caso de ser incompetente, corrupto, o porque la política pública que aconsejó seguir al Presidente es la que está equivocada y no es un defecto de gestión administrativa del funcionario.

El control del Ejecutivo por el legislativo es bastante antiguo y no debiera ser materia de debate: un miembro destacado del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, advierte con claridad en uno de sus brillantes estudios, que la institución del referendo se adoptó y adaptó en el sistema presidencial mexicano de las monarquías europeas, bajo la siguiente idea –que es muy fácil de entender–: Si los representantes del pueblo no pueden influir en el nombramiento del Rey –que es el más alto cargo ejecutivo, pero que es vitalicio y hereditario– sí pueden influir en el nombramiento y cese de los consejeros y ejecutores de las políticas del Rey, los Ministros. Los representantes del pueblo aprobaban los nombramientos del Rey, y mediante la aposición de la firma de dichos altos funcionarios, se superaba el problema lógico que plantea la inamovilidad del jefe del Ejecutivo. Dice Ruiz Massieu:

“El referendo se incorpora al proceso constitucional mexicano a través de la carta gaditana de 1812, la que, como es bien sabido, introduce a España y con ello a nuestro país algunas de las instituciones liberales que habían levantado o simplemente difundido la Revolución Francesa y el régimen napoleónico y otras que se originaron en Inglaterra (...).

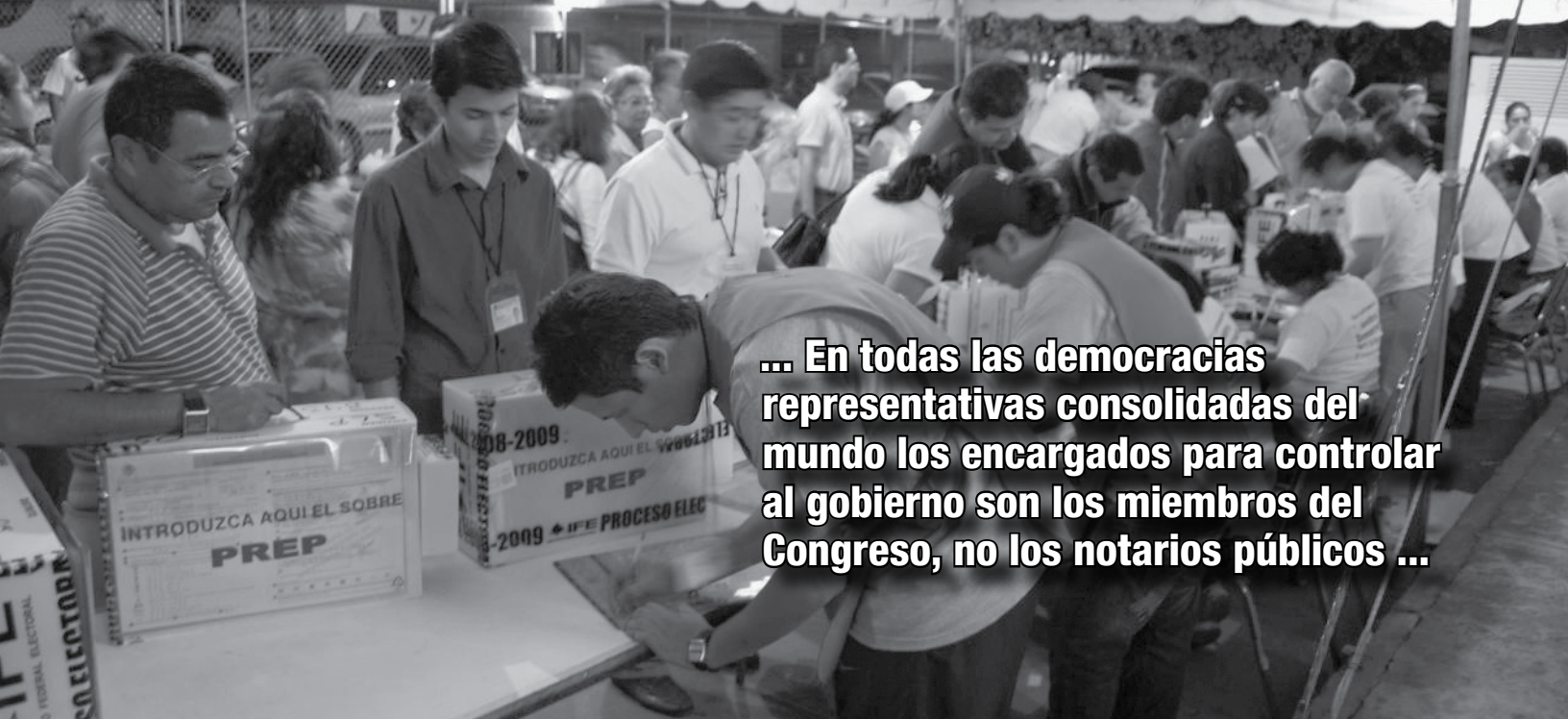
Los preceptos invocados y la ideología liberal que da aliento a la Carta de 1812, conducen a dos primeras conclusiones que no dejarán de estar presentes en la trayectoria constitucional de México: a) dado que por su condición jurídico-política el jefe de Estado goza de inmunidad y al constitucionalismo repugna que los agentes públicos se sustraigan a la jurisdicción, el referendo permite que los funcionarios más inmediatos (los que componen el ministerio) sean responsables ante las Cortes, como lo recomienda tanto el sistema parlamentario como el principio de división de poderes; y, b) el ánimo de limitar el poder del monarca hace que los secretarios de despacho estén revestidos de la facultad de referendo para evitar, o por lo menos entorpecer, la actuación arbitraria del titular del Estado (...).

El referendo fue captado también por las constituciones de los estados desde que entró en vigor la carta federal de 1824: los secretarios generales de gobierno eran revestidos de la facultad de referendo, lo que los hacía responsables de los actos de los gobernadores que autorizaban, toda vez que éstos tenían un tratamiento especial por lo que a responsabilidades se refiere (...).

Los cambios en la administración pública de los estados, que se han caracterizado por la creación de varias secretarías de despacho y, en la mayoría de los casos, por la transformación de la Secretaría General en una dependencia más, han conllevado cambios en la materia que nos ocupa, pues se ha otorgado la facultad de referendo a todos los secretarios. En algunos casos, junto con los secretarios del ramo, refrendan los secretarios de Gobierno”.¹³

.....
13 Cfr., RUIZ MASSIEU, José Francisco. “El referendo en la evolución constitucional de México: Un recuento dogmático”; en Oscar Rangel Gadea (coord.) *El referendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*. México, IJUNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1986; pp. 19; 20; 27, 28.





... En todas las democracias representativas consolidadas del mundo los encargados para controlar al gobierno son los miembros del Congreso, no los notarios públicos ...

Diego Valadés apunta que el sistema de control interorgánico del poder, de raíz parlamentaria, como sugiere el malogrado académico y político José Francisco Ruiz Massieu, ha sido acogido por la mayoría de los sistemas presidenciales del mundo, los democráticos claro está, en los cuales se ratifica los nombramientos del gabinete presidencial y se les puede también cesar –existiendo en cuanto a esta última figura, sistemas presidenciales que otorgan sólo efecto persuasivo a la recomendación congresual emitida al Presidente, mientras que otros sí le adjudican un efecto obligatorio.¹⁴

En este contexto, en el proyecto IJUNAM se considera que la ratificación de los miembros del gabinete es una necesidad del sistema presidencial que atempera su rigidez: ¿cuál es la rigidez del sistema presidencial? Que ante el error del pueblo de votar a un Presidente incompetente –pero al que no se puede correr por mal gobierno durante su periodo de seis años– una primera solución es que el Congreso pueda reducir los daños de la incompetencia de juicio del Presidente mediante la influencia que ejerza el Congreso en nombramientos de los miembros del gabinete –que no podrán ser designados por simple razones de amistad–. También la rigidez del sistema presidencial se atempera mediante el establecimiento de mecanismos de salida de altos funcionarios incompetentes por presión política del Congreso, de ahí la propuesta del IJUNAM sobre la “recomendación de rectificación” donde el Congreso –después de celebrada una sesión de interpelación– conmina al Presidente a destituir a su colaborador inmediato. Esta última sí es contemplada en la iniciativa D-Diputados, con efecto vinculante.

Además de ser un mecanismo de seguridad contra la incompetencia a la entrada, la ratificación del gabinete tiene otro propósito: facilita la construcción de coaliciones de gobierno, mediante el compromiso de un programa de gobierno compartido entre dos o más partidos, donde también se integra un gabinete multicolor en consonancia con el programa compartido de gobierno.

La no reelección de los legisladores. El documento D-PRI no se pronuncia por restaurar la versión original de la Constitución de 1917 que permitía la reelección de los legisladores. Al respecto, cabe decir que como se sostiene en el proyecto IJUNAM la no reelección sustrae de los ciudadanos el poder de premiar o castigar las conductas de sus gobernantes. Esto explica que las promesas de campaña no se cumplan, conducta que irrita a los ciudadanos. En sustitución del mecanismo de reelección como instrumento del pueblo para exigir responsabilidades a los gobernantes y atender la irritación ciudadana, se han inventado ingeniosas fórmulas de marketing mediático de indudable influencia y atracción para los electores no especialistas. Uno de estos mecanismos es “Te lo firmo ante notario” –que incluso ha recibido el aval de una muy respetable asociación civil de ciudadanos de incuestionable buena fe–, como la que encabeza el señor Alejandro Martí.

Pero ¿qué pasa si un diputado o senador no cumple su compromiso firmado ante un notario público? Respuesta: No pasa nada. En primer lugar porque la Constitución no prevé ninguna sanción que recaiga sobre el Ejecutivo para un mecanismo que tampoco contempla; en segundo lugar porque el notario no va a constatar que tal o cual compromiso se cumplió, porque no tiene el *expertise* necesario ni se le ha pagado para ello –es decir, no va a dar seguimiento cotidiano a las acciones del gobierno–; aunado a lo anterior, en tercer lugar y en el dudoso caso que así fuese, no tendrá los medios electrónicos de comunicación a su alcance para hacer público lo poco que pueda constatar.

En todas las democracias representativas consolidadas del mundo los encargados para controlar al gobierno son los miembros del Congreso, no los notarios públicos y los encargados de controlar a los miembros del Congreso son los ciudadanos mediante el mecanismo de la reelección.¹⁵ Para que el gobierno se pueda controlar mejor, para que brinde los resultados a la ciudadanía ofrecidos en campaña electoral, se debe (1) mejorar los instrumentos de control del Congreso sobre el Presidente –como lo propone el IJUNAM–

14 Cfr. VALADÉS, Diego. *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. México, UNAM-El Colegio Nacional, 2007.

15 Cfr. SPIRO, Herbert. *Government by Constitution. The Political Systems of Democracy*. Amherst, Random House, 1959; pp. 304-307.

donde los “derechos de las oposiciones” incluido el derecho de formar comisiones de investigación a las minorías parlamentarias, no tenga que ser aprobado por una mayoría, la propia mayoría del Presidente como lo propone el documento D-PRI; y (2) mejorar los mecanismos de control ciudadano sobre los controladores del gobierno, esto es sobre los diputados y senadores. Este mecanismo es la reelección.

He dicho antes que quien ejerce el control del gobierno en una democracia representativa son los miembros de las Cámaras, y en realidad los grupos parlamentarios de oposición. Para desplegar bien su función de control un parlamentario debe tener un incentivo para ello, y este incentivo es permanecer en su cargo público. Pero este incentivo es precisamente el que cercena la no reelección.

La no reelección de los legisladores que pretende mantener el D-PRI fue un mecanismo instaurado por Plutarco Elías Calles en 1933 que tuvo y sigue teniendo el efecto de promover la sumisión de los legisladores al jefe del Ejecutivo, no sólo de los legisladores del partido en el gobierno sino también de los legisladores de la oposición. El incentivo que introduce es el siguiente: si sólo voy a tener trabajo tres años ¿qué voy a hacer después? La respuesta es que el Ejecutivo emplea a los legisladores de su partido o de las oposiciones que le han sido sumisos, o les otorga contratos públicos.

La no reelección genera también un culto al presidencialismo intrapartidista. Ha fortalecido los maxismos existentes en los partidos políticos pequeños; por cuanto a los partidos políticos grandes también otorga un enorme poder a sus dirigencias y no a los ciudadanos, pues en sus manos y no en las de los ciudadanos se deposita el poder de decidir quienes son designados como candidatos de mayoría y sobre todo de Representación Proporcional de los diferentes partidos políticos.

Por todo ello, como se sugiere en el documento IJUNAM, debemos restablecer la reelección de los legisladores.

Referéndum. El referéndum no se contempla en el proyecto D-PRI. Su ausencia, sumado a la no reelección, deposita todo el poder de decidir la reforma de la Constitución en nombre de todos los mexicanos, *metaconstitucionalmente*, en el Presidente y en los dirigencias formales o reales de los dos partidos políticos que cuentan con presencia constante y significativa en los congresos de los estados: el PRI y el PAN.

En síntesis, la propuesta D-PRI fortalece al Presidente sin fortalecer el control del Congreso ni el control de los ciudadanos sobre las conductas y acciones de los políticos que deciden en nombre del pueblo; también mantiene los esquemas de donde mana el poder absoluto de los dirigentes de los partidos políticos –la no reelección–. Esto choca con el documento del IJUNAM que propone fortalecer el control del gobierno desde el Congreso, así como el control sobre el Congreso por los ciudadanos mediante la reelección y el referéndum.

La ciencia política no cuenta con experimentos de laboratorio de los que se valen las ciencias naturales para probar por medios empíricos sus observaciones e imprimir consistencia a sus hipótesis de cómo la manipulación artificial de un elemento afectará los resultados de un proceso biológico determinado. Lo más cercano a la experimentación en ciencia política es la que provee el federalismo a través de los estados y de la que presta también el derecho comparado. El modelo propuesto por el D-PRI es básicamente el que viene operando en los estados, donde los gobernadores efectivamente cuentan con instrumentos (legales e ilegales) para gobernar eficazmente, incluso en situaciones de gobierno dividido. Observemos pues cómo opera allí este modelo antes de tomar la decisión de reimplantarlo en el ámbito federal.

Para desplegar bien su función de control un parlamentario debe tener un incentivo para ello, y este incentivo es permanecer en su cargo público.



Nuevo Reglamento del Senado:

Prácticas Parlamentarias, Cabildeo y Pregunta Parlamentaria

Luis Mendoza Cruz*

Abstract

Recientemente, la Cámara alta aprobó el Reglamento del Senado con el que se cubre un vacío o se clarifican al menos la diversidad de tareas que constitucional y jurídicamente tiene encomendadas como parte integrante del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Su aprobación, y muy próxima entrada en vigor, representa sin duda un verdadero hito, pues ello le permitirá ordenar de mejor manera su propio quehacer; dar certidumbre a la forma en que sus trabajos se vinculan con la colegisladora y con los otros poderes del Estado mexicano: el Ejecutivo, el Judicial y frente a los diferentes organismos constitucionales reconocidos por nuestra carta magna.

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

La importancia del nuevo Reglamento radica no únicamente en que con él se incidirá en la modernización de su forma de operar y de vincularse incluso con los diferentes actores sociales y políticos, sino también porque representa un producto muy acabado de los intensos trabajos que a lo largo de tres legislaturas realizaron legisladores de diferentes corrientes ideológicas y reconocidos expertos en la materia, quienes se abocaron a sistematizar y dar unidad a una serie de disposiciones que, en relación con el Senado, se encontraban diseminadas en diferentes documentos normativos, desde la propia Constitución, hasta un sinnúmero de acuerdos parlamentarios que sobre la marcha tuvieron que implementarse para el desahogo de situaciones específicas.

Entre los contenidos más relevantes del nuevo Reglamento destacan los asuntos relacionados con el Informe Presidencial en su nuevo formato y la reglamentación de los instrumentos de citación a comparecencias de representantes del Ejecutivo; el desahogo de las sesiones y la obligación constitucional de conducirse con verdad; las preguntas parlamentarias e interpelaciones, cuestiones todas éstas con las que se sustancian las reformas de 2008 a los artículos 69 y 93 constitucionales para fortalecer la función de control del Congreso sobre el Poder Ejecutivo; y, en general, la sistematización que se presenta en el ordenamiento respecto a las facultades constitucionales que el Senado tiene de manera exclusiva.

La reciente aprobación en la cámara alta del Reglamento del Senado de la República (nuevo Reglamento) habrá no sólo de incidir en una mayor revitalización y ordenamiento de los trabajos parlamentarios, sino también en el cumplimiento de mejor manera con las facultades que la Constitución y las leyes le reservan de manera exclusiva, o en forma compartida con la Cámara de Diputados.

La expedición del nuevo Reglamento representa, sin lugar a dudas, la culminación de una tarea que, al menos en ésta y en las dos anteriores legislaturas, se había venido desarrollando de manera discreta, pero constante, para modernizar el marco normativo del Senado; un marco normativo en el que, de manera sistematizada, se recogieran las diferentes reglas que atañen a su labor y que, derivadas de las disposiciones constitucionales, se encontraban desperdigadas en diversos instrumentos normativos.

En primer lugar, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Reglamento del Congreso), cuya aprobación data de 1934, pero una buena parte de ellas provenientes de al menos otros cinco documentos normativos que contienen reglas provisionales vigentes por un largo periodo y en un sinnúmero más de acuerdos parlamentarios emitidos sobre la marcha, con normas supletorias para superar cierta obsolescencia e inaplicabilidad de porciones importantes del Reglamento del Congreso, rebasadas desde hace algunos años por una nueva realidad política y parlamentaria.

De hecho, fueron las reformas constitucionales de 1977 las que, dos años después, habrían de dar lugar a la expedición, por primera vez, de una Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Ley Orgánica del Congreso) y, sobre todo,

las subsecuentes reformas a ésta en 1994, hasta llegar a lo que se ha dado en llamar la nueva Ley Orgánica del Congreso de 1999 que sustituyó a la anterior y que rige actualmente para el Poder Legislativo, conteniendo los elementos que material y formalmente habrían de derogar muchas de las disposiciones del Reglamento del Congreso cuando este último quedó subordinado, precisamente, al imperio superior jerárquico de la ley, dentro de nuestro orden jurídico.

Con ello, en opinión de algunos juristas, el Reglamento del Congreso habría perdido su estatus de Reglamento-Ley –equiparable jerárquicamente a una ley– que había tenido hasta entonces, ante la inexistencia de un ordenamiento legal superior, lo cual sin embargo no suprimió totalmente su vigencia, pues siguió teniendo validez parcial, al menos en lo que toca a las disposiciones del mismo que se refieren al funcionamiento de ambas cámaras cuando sesionan como Congreso General, en lo que concierne a las normas que tienen que ver con la Cámara de Diputados hasta en tanto ésta no expida su propio reglamento o para el propio Senado de la República, mientras no inicie la vigencia del nuevo Reglamento, prevista a partir de septiembre del presente año, conforme al periodo de *vacatio legis* concedido en las disposiciones transitorias de su decreto de aprobación, y para algunas otras de sus normas, como se verá más adelante, tras un año de haberse publicado.

Nuevo reglamento para el Senado

Aunque implícita o explícitamente la facultad de cada una de las cámaras para darse su propio reglamento estuvo presente en las diversas Constituciones que han regido la vida política del país desde su etapa independiente, en particular con la de 1824 y las que le sucedieron hasta llegar a la de 1917, lo cierto es que durante largo tiempo esa necesidad no había resultado tan apremiante.

Ello debido a que, ante la prevalencia de un sistema político centrado en un sólo hombre en la época de los caudillos, o en el del partido hegemónico que supuso la subordinación del Legislativo al Ejecutivo, la incipiente vida parlamentaria transcurrió por lo general sin sobresaltos serios para la gestión parlamentaria o para la transmisión del gobierno al término de los periodos constitucionales y, por lo tanto, en el marco de un clima no conflictivo para el logro de acuerdos y negociaciones ajenos a conflictos al interior del Congreso en cualquiera de sus cámaras y entre ellas, para el adecuado desarrollo de sus facultades.

Ante un entorno parlamentario de exigencia política atenuada, el Reglamento del Congreso expedido por primera vez en 1897 y reciclado casi en su totalidad en 1934, resultó en lo esencial suficiente para regular los aspectos orgánicos y procedimentales de las tareas del Congreso, habiéndosele complementado en los hechos con diversas disposiciones provisionales y con acuerdos parlamentarios para la atención de situaciones no previstas en aquel ordenamiento, sin que ello representara mayores desencuentros entre la clase política.

Podría considerarse en ese sentido que tanto el Reglamento del Congreso, como las normas suplementarias a él, resultaron funcionales hasta que la diversidad

y pluralidad políticas adquirieron carta de naturalización en nuestro país, gradualmente en la segunda parte de la década de los años setenta, y en las siguientes con más intensidad, fueron eficaces a grado tal que hasta entonces no se había tenido la necesidad imperiosa de contar con una ley de orden superior al reglamento para enmarcar jurídicamente la actuación del Congreso, vacío que habría de ser llenado, como se señalaba, con la expedición por primera vez de la Ley Orgánica del Congreso hacia el año de 1979.

Con ello, en los hechos, la primera Ley Orgánica del Congreso y, sobre todo, la que le sucedería con el mismo nombre en 1999, habría de abocarse a atender primordialmente lo relacionado con los órganos directivos del Congreso para cada una de sus cámaras y, en general, con su organización sustantiva y adjetiva; en tanto que el reglamento, en sus partes no derogadas por la Ley, se ha atendido a los diferentes procedimientos que se engloban dentro del proceso legislativo general. La emisión de la nueva Ley Orgánica del Congreso fue importante precisamente porque permitió diferenciar con mayor nitidez los aspectos procedimentales de los organizacionales, que antes se encontraban indistintamente mezclados en el Reglamento.

Con todo, aún una buena porción de los segmentos no derogados pronto se vieron rebasados ante la nueva realidad diversa y plural del parlamento y de cada una de sus cámaras, por lo que proliferaron los intentos de dar cumplimiento a lo previsto por la Constitución y la Ley, en el sentido de que cada una de las cámaras sin intervención de la otra, y sin la mediación del Ejecutivo, ejerciese su facultad para la expedición de sus normas internas, lo cual se manifestó en múltiples propuestas para dar cumplimiento a esa disposición.



En lo que toca al Senado, fueron al menos cinco las iniciativas de propuesta integral para que la Cámara contara con su propio ordenamiento interior, presentadas entre la LVIII y la LX legislaturas, las cuales, una vez dictaminadas, se constituyeron en fuentes básicas de donde proviene el Reglamento recientemente aprobado.

Por otro lado, éste también fue resultado de la integración en el trabajo de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, de un grupo ampliado de senadores y del grupo de apoyo técnico creado ex profeso para ello, en la revisión, sistematización e incorporación al proyecto de reglamento, tanto de normas vigentes y aplicables, así como de diferentes acuerdos parlamentarios en uso, diseñados e implementados en su momento para la atención de asuntos específicos.

En la primera fase de la reforma del Estado, se establecieron las bases constitucionales para la moderna rendición de cuentas a partir del cambio del formato del Informe Presidencial, el fortalecimiento de las figuras de pregunta parlamentaria y las comparecencias bajo protesta de decir verdad para los efectos del Informe Presidencial (artículo 69), y de cualquier otro asunto relevante del gobierno (artículo 73).

Por ello, en la parte reglamentaria se puso especial énfasis para la confección, dictaminación y aprobación definitiva del nuevo Reglamento del Senado, en retomar los acuerdos parlamentarios de 2008 y 2009, emitidos para sustanciar procedimentalmente las modificaciones constitucionales a los artículos 69 y 93 relativos a:

- El informe del Presidente de la República y los informes de sus representantes.
- El análisis del Informe.
- Las comparecencias de servidores públicos.
- Las preguntas parlamentarias en el marco del Informe Presidencial, o en otros temas a solicitud expresa de los senadores.

A ello habría también de sumarse en lo conducente el dictamen de reformas a la Ley Orgánica del Congreso –aprobado por el Senado y pendiente aún de trámite en la colegisladora– que se había promovido precisamente para dar cauce jurídico a aquellas reformas constitucionales.

Asimismo, habrían de pasar a formar parte del nuevo Reglamento, en lo aplicable, diversas reglas provisionales emitidas en diferentes momentos para la atención de procedimientos parlamentarios específicos, entre otros asuntos, para:

- Normar los debates y el trabajo parlamentario del Senado.
- Sobre el control de asistencia y la justificación de inasistencias de los senadores.
- Sobre la conformación del Orden del Día.
- En relación con la Gaceta del Senado.
- La propuesta de resolución para concluir los expedientes de iniciativas pendientes de dictamen.
- Un acuerdo para definir el carácter de comisiones oficiales a viajes internacionales.

Por otro lado, y en tanto que la cámara alta está facultada constitucional y jurídicamente para instrumentar de manera exclusiva, y sin participación de la colegisladora, actividades diversas en materias de política exterior, límites territoriales entre entidades federativas, nombramiento o ratificación de altos funcionarios de las esferas Ejecutiva, Judicial y de órganos constitucionales autónomos e, incluso, facultada jurisdiccionalmente para emitir sentencias en asuntos de responsabilidad política, fue necesario incorporar al proyecto del nuevo Reglamento del Senado los diferentes procedimientos que en esas materias estaban dispersos en acuerdos parlamentarios o normas provisionales, depurándoseles y analizándoseles a la luz de las mejores prácticas provistas por el derecho parlamentario internacional comparado.

Se trató de un proceso sin estridencias, lejano a los reflectores, sistemático a lo largo de, al menos, tres legislaturas, cuyo producto —el nuevo Reglamento del Senado que se aprobó— habrá de constituirse en un hito en el trabajo parlamentario del Senado a efecto de imprimir mayor orden y sistematicidad a sus trabajos; de esta forma el nuevo Reglamento se convierte en un elemento facilitador del proceso legislativo, con lo que ello pueda representar en la revitalización del entorno político en el país.

Lo más destacable en todo caso fue la voluntad política mostrada por el Senado para avanzar a través de este instrumento, en

“...actualizar procedimientos y fortalecer el trabajo del Senado en comisiones (además de) establecer los mecanismos propios de un moderno régimen de rendición de cuentas, a partir del informe por escrito del Ejecutivo, la pregunta parlamentaria y la comparecencia bajo protesta de decir verdad...” (Beltrones, 2010).

Aspectos relevantes del nuevo ordenamiento

El nuevo Reglamento del Senado se conforma en su aparato normativo por 10 títulos, 51 capítulos y 312 artículos. Alineado en lo general con la estructura misma de la Ley Orgánica del Congreso, da cuenta en sí mismo de la complejidad y diversidad de las temáticas en él contempladas, orientadas todas a ordenar y sistematizar de mejor manera la vida parlamentaria en la cámara alta.

El acento se pone en las tareas sustantivas de la actividad legislativa y parlamentaria, en el estatuto personal de los senadores y en sus órganos directivos, diferenciándolas claramente de las también necesarias actividades administrativas, de asesoría y apoyo, cuya regulación será objeto, como lo disponen las normas transitorias del decreto de aprobación, de un Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos, que tendrá que ser aprobado por el pleno, a propuesta de las comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Administración en un plazo máximo de un año, a partir de la publicación del nuevo texto, bajo la coordinación de la Mesa Directiva, rigiendo mientras tanto para estos efectos, las disposiciones vigentes del Reglamento del Congreso que no se opongan a la nueva normatividad.

Esta diferenciación de actividades significa una innovación fundamental en la norma, pues posibilitará que todas las áreas administrativas dispongan de una normatividad emitida formalmente por el pleno, para dar certidumbre lo mismo al desarrollo de sus actividades que a las funciones senatoriales, así como a las relaciones laborales de los trabajadores del Senado, más allá de la dispersión de una normatividad jerárquicamente inferior, contenida en manuales o reglamentos internos con los que actualmente se opera.

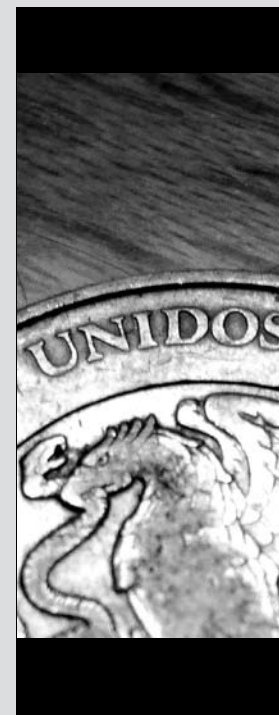
El nuevo Reglamento gira en general alrededor de algunos ejes fundamentales, entre los que cabría destacar lo relativo al nuevo formato por escrito del Informe Presidencial y la pregunta parlamentaria; la actividad de cabildeo; la ordenación y reglamentación del trabajo en comisiones; la clarificación del papel que los grupos parlamentarios deben jugar en un congreso moderno, diverso y plural y, desde luego, la amplia variedad de procedimientos especiales que han quedado incorporados al reglamento, en relación con las facultades que de manera exclusiva tiene reservadas el Senado conforme al precepto constitucional.

La importancia de éstos—por mencionar sólo algunos de los más significativos— radica no sólo en que con ello se abona a una mayor homologación y ordenación de las tareas del Senado, sino sobre todo en que, a partir de ello, la cámara alta está ante la oportunidad de acometer de manera eficiente y eficaz los retos que le plantea una sociedad crecientemente informada, consciente, demandante y con altas expectativas respecto a lo que espera de sus instituciones. De manera sucinta se subraya en los párrafos siguientes la trascendencia de que éstas, junto con otras temáticas, hayan quedado incorporadas en un ordenamiento integral.

La pregunta parlamentaria y el nuevo formato del Informe Presidencial. En relación con la institucionalización de los procedimientos para el desahogo del Informe Presidencial en su nuevo formato por escrito del titular del Ejecutivo federal al Congreso; las reglas y procedimientos para la glosa del mismo; la citación a comparecencias de diversos servidores públicos del Ejecutivo para la ampliación de información o aclaración de dudas respecto a los contenidos del informe, bajo protesta de decir verdad; para la interpelación, en caso de respuestas omisas o insatisfactorias a los cuestionamientos y preguntas; y para la formulación por escrito de preguntas parlamentarias, los plazos para su contestación, su análisis y, en su caso, solicitud de información adicional o de nuevas comparecencias.

Con las normas integradas al nuevo Reglamento, en sintonía con las reformas aprobadas por el Senado a la Ley Orgánica del Congreso enviadas como minuta a la Cámara Baja, será posible avanzar en el logro de los propósitos esenciales de un Congreso moderno, cooperativo y colaborador con los otros poderes (Campos^a, 2009:8-9):

- Transparencia en las actividades de la administración pública y rendición de cuentas a la ciudadanía.
- Diálogo político en los cuerpos colegiados representativos.
- Contribuir a un efectivo equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.





- Obtención de información de parte del Legislativo sobre asuntos que han sucedido o están por suceder en la esfera del Poder Ejecutivo.
- Ejercicio de funciones de control e investigación permanentes sobre el desempeño del Ejecutivo.
- Control de la gestión gubernamental; y de comunicación entre poderes.
- Sería posible con ello avanzar, a corto plazo, hacia el necesario establecimiento de "...sesiones de control parlamentario para que los informes rendidos a las cámaras, sean evaluados y se establezcan, de ser necesarias, las responsabilidades políticas o administrativas..." a que hubiere lugar (Campos^b, 2010:49).

Punto de acuerdo con pregunta parlamentaria

Especialmenciónrequiereladefiniciónprocedimental del Punto de Acuerdo con Pregunta Parlamentaria incorporado al nuevo Reglamento en su Título Octavo, para sustanciar lo estipulado al respecto en el artículo 93 constitucional, según lo cual pueden hacerse interpelaciones por escrito al Ejecutivo federal. El procedimiento ha quedado debidamente formalizado y consiste en:

- El acuerdo del Pleno para determinar la comparecencia del servidor público, si alguna respuesta a pregunta parlamentaria no se emite en ese plazo, o si no satisface el sentido de la pregunta o la interpelación.
- El procedimiento para el desahogo de la comparecencia en el pleno o ante comisiones.
- La toma de juramento de informar bajo protesta de decir verdad cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus ramos, o para que respondan interpelaciones o preguntas.
- El establecimiento, en su caso, de un plazo adicional no mayor al de los cinco días siguientes al de la comparecencia, para que el servidor público responda por escrito y remita la información completa u omitida, si a juicio de los presidentes de la Mesa Directiva o de la Junta Directiva de la comisión, hubo insuficiencias o deficiencias del compareciente.
- De ser necesario, la convocatoria a una segunda comparecencia si las respuestas por escrito no satisficieron las preguntas o interpelaciones.

De mediar comparecencia:

- Comunicación del Senado que indica al futuro compareciente si la presentación es en Pleno o en comisiones; el objeto de la reunión, anejando la documentación sobre el asunto por examinarse.
- La opción dada al servidor público para que envíe con antelación información útil para el desarrollo de la comparecencia.
- La remisión en su caso, acompañando al citatorio a los comparecientes, de las preguntas e interpelaciones que individual o grupalmente los

senadores hayan formulado, previo conocimiento de la Mesa Directiva.

- El planteamiento de preguntas o interpelaciones durante la comparecencia.
- Las quejas, en su caso, al titular del Poder Ejecutivo federal o del órgano autónomo correspondiente para los efectos que procedan, si la Mesa Directiva o las comisiones tuvieron obstáculos o dificultades para ser informadas, imputables al compareciente.
- La presentación por escrito de preguntas e interpelaciones firmadas por los senadores que las formulan en lo individual o grupalmente.
- Su inclusión en el Orden del Día de la sesión inmediata anterior del Pleno.
- Su fundamentación en el pleno, para su consideración, por un representante de los autores.
- Su remisión, en caso de ser sancionadas por el Presidente de la Mesa Directiva, al servidor público a quien van dirigidas.
- La sujeción de las respuestas por escrito al plazo constitucional previsto no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.
- La obligación de publicar en la Gaceta del Senado tanto las preguntas turnadas como las respuestas recibidas.

En el horizonte legislativo, el uso cabal de estas facultades puede ir forjando la cultura parlamentaria para las sesiones de control constitucional.

El Cabildeo y su reconocimiento formal en el nuevo Reglamento

Es un hecho que el cabildeo ante las cámaras del Congreso, sus órganos, comisiones o senadores en lo personal, se ha venido intensificado desde la atenuación de la centralidad política del Poder Ejecutivo. Se trata de una actividad que por sí mismos, o a nombre de terceros, realizan profesionales dedicados a gestionar intereses legítimos de particulares o a incidir en la orientación de las decisiones legislativas. Su proliferación en estos últimos años, amerita sin duda una regulación jurídica específica* con rango de ley, la que por supuesto, una vez expedida, trascendería lo que por ahora ha incorporado al respecto el nuevo Reglamento del Senado para determinar algunas normas mínimas a las que habrá de sujetarse la actividad.

Sin embargo, no deja de ser significativo que por primera ocasión se reconozca al cabildeo en un ordenamiento jurídico procedimental como una ocupación real, creciente e irreversible sin duda, para la que sólo se disponía de usos y reglas no escritas, caracterizadas generalmente por la laxitud y discrecionalidad en su aplicación y, de ello derivado, sin consecuencias efectivas y tangibles ante la eventualidad de que los legisladores, funcionarios o personal del Senado incurrieran en anomalías en su desarrollo.

De ahí entonces la importancia de que, con la nueva normatividad, se sujete a las comisiones y a los senadores a la obligación de informar a la Mesa Directiva de las actividades que en ese sentido realizan frente a ellos los diversos cabilderos en la búsqueda de atención de sus intereses.

Pero sobre todo, las prohibiciones expresas que se establecen para la aceptación por los legisladores,

* Tanto en comisiones del Senado como de la legisladora, existen diversos proyectos de Ley en proceso de dictaminación, para la regulación integral de esta actividad (no únicamente en lo que toca a legisladores, órganos y personal del Congreso, sino también respecto a los agentes cabilderos y a los denominados enlaces que en representación del Poder Ejecutivo realizan gestiones ante alguna o ambas cámaras los que, de igual manera se han propagado crecientemente).

directivos de órganos senatoriales e incluso servidores públicos adscritos a la cámara alta, de dádivas, pagos en efectivo o en especie por parte de cabilderos u otras personas que así busquen influir ilícitamente en las decisiones del Senado, so pena de incurrir en los supuestos de responsabilidades políticas, administrativas o penales, exponiéndose a las consecuentes sanciones previstas por los ordenamientos aplicables. Para ello, podrá resultar relevante la aprobación de la minuta que se encuentra en el colegisladora con reformas al artículo 62 constitucional, relativas al conflicto de interés en la función legislativa.

El trabajo en comisiones y el rol de los grupos parlamentarios

Parte total del nuevo Reglamento resultan sus títulos, capítulos y disposiciones que se refieren a las diferentes comisiones legislativas ordinarias reconocidas por la ley, las especiales y de investigación, las generadas para la atención de problemáticas particulares, o las bicamerales, así como los comités senatoriales institucionales que gozan por igual de un estatus jurídico.

En relación con todos estos órganos, son de destacarse las reglas y procedimientos para la integración y funcionamiento de sus cuerpos directivos y sus atribuciones; para la elaboración del Orden del Día y sus contenidos mínimos; para el desarrollo de los debates y el tratamiento de los votos particulares; la posibilidad de su desagregación en grupos, secciones o subcomisiones; los procedimientos y el emplazamiento, con alguna flexibilidad y en casos excepcionales, para el procesamiento y conclusión de dictámenes.

Y, relacionado con ello, la facultad que se otorga a la Mesa Directiva –en este caso en el apartado sobre el proceso legislativo– para redireccionar los turnos a comisiones afines en caso de incumplimiento o negligencia de los plazos de emisión de dictámenes, o por fallas severas de técnica legislativa; e, incluso, para que ese órgano pueda someter de manera directa al pleno las iniciativas no dictaminadas en los tiempos previstos o los que adicionalmente se hubiesen concedido. En casos excepcionales para determinar con la aprobación del pleno, la caducidad de iniciativas que hayan perdido viabilidad, y el establecimiento de reglas para acordar los procedimientos y con ello abatir el rezago legislativo.

De la misma manera establece reglas relativas al carácter público o privado de sus sesiones, las convocatorias a éstas; las relativas a la conformación de quórum, el pase de lista, asistencias y disciplina parlamentaria; los perfiles profesionales deseables para sus secretarios técnicos, asesores y personal de apoyo y, de manera importante, para el despliegue de sus trabajos en comisiones unidas o en conferencia con sus homólogas de la colegisladora, cuando así lo acuerden sus cuerpos directivos, lo justifique la naturaleza de los asuntos a decidir y lo autoricen u ordenen los órganos superiores del Senado.

En lo que se refiere a los grupos parlamentarios, destaca la concepción moderna que hace de ellos el Reglamento, como organizaciones derivadas del fortalecimiento del sistema nacional de partidos, a la luz del derecho parlamentario comparado y las mejores prácticas en la materia. Es decir, su concepción como entes sujetos de derechos y obligaciones, a partir de la

definición y delimitación de su ámbito de actuación y su relación con los órganos directivos del Senado; las reglas para su formación, extinción y para los contenidos esenciales que deben prever sus estatutos.

Aquí son de destacarse las normas que se establecen en el Reglamento para su organización y para que preserven su carácter autónomo, así como las reglas sobre sus obligaciones en materia del ejercicio y vigilancia de los recursos públicos de que disponen para el desarrollo de sus actividades.

Pero sin duda, algo que resulta una real innovación para el mejor ejercicio de sus derechos, es la facultad para constituirse en cauce idóneo para presentar de manera compactada, las denominadas “*Iniciativas con Aval de Grupo*”, si son suscritas por la mayoría de los senadores integrantes de una misma fracción, incluyendo a su coordinador. La importancia de ello radica no únicamente en que así se retroalimenta la cohesión grupal de las fracciones, sino también en que ello abonará sin lugar a dudas en una decantación de las propuestas que se presenten al pleno y, por lo tanto, en calidad creciente en el trabajo de los senadores.

Reglamentación de las actividades exclusivas del Senado

Finalmente están, como temáticas fundamentales del nuevo Reglamento, las reglas y procedimientos que incorpora relativas a las facultades que constitucionalmente tiene encomendadas de manera exclusiva la cámara alta las que, o bien no estaban contenidas ni en la Ley ni en el Reglamento del Congreso, o estaban consignadas algunas de ellas al menos, en otro tipo de ordenamientos internos de jerarquía inferior (acuerdos, reglas provisionales, etc.).

Se trata de un vasto universo de atribuciones entre las que destacan el nombramiento, designación, ratificación o remoción de servidores públicos; la imposición anualmente de la Medalla Belisario Domínguez; su atribución relativa a erigirse como Jurado de Sentencia en los juicios políticos conforme al Título Cuarto Constitucional, sobre responsabilidades de los servidores públicos, y el papel en ello de la Sección de Enjuiciamiento y la Comisión Jurisdiccional.

Asimismo, se han integrado al ordenamiento las atribuciones senatoriales en política exterior, desde su análisis y valoración hasta el examen y aprobación en su caso, de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas, su interpretación o declaratoria de reservas, modificación o cancelación, y los casos de aceptación jurisdiccional de la Corte Penal Internacional o de otros organismos multilaterales, pasando por la ratificación de nombramientos del Ejecutivo de embajadores, cónsules, personal adscrito al servicio exterior en el extranjero, así como el procesamiento de licencias para viajes del Ejecutivo al exterior por más de siete días y para permitir a particulares o servidores públicos la aceptación y uso de condecoraciones otorgadas por gobiernos o entes externos.

También se consiga en el nuevo Reglamento lo relacionado con las atribuciones del Senado en materia de límites territoriales entre entidades federativas, como última instancia decisoria, o en su caso, para la suscripción de acuerdos amistosos entre gobernadores en este tipo de conflictos; la declaratoria de desaparición de poderes en las entidades federativas cuando sea procedente, así como aquellas otras para intervenir,



en caso necesario, en la remoción y nombramiento del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Se establecen así mismo, las reglas y procedimientos para sustentar las facultades de nombramiento, ratificación o remoción de servidores públicos de los altos niveles del Estado: Ministros de la Corte, Magistrados, integrantes del Consejo de la Judicatura y Magistrados de los tribunales Superior y Unitarios Agrarios, e integrantes de las Juntas de Gobierno del INEG y Banco de México; de los comisionados y titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el titular de la Procuraduría General de la República; la ratificación de empleados superiores de Hacienda, así como de coroneles y jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

En todos los casos el Reglamento norma los aspectos relativos a notificaciones y publicaciones en Gaceta y Diario Oficial de estas decisiones; el juramento bajo protesta constitucional frente al Senado cuando proceda; los mecanismos para votación y para emisión de resoluciones, o los casos de procedencia para la celebración de sesiones secretas.

Como se desprende de lo anterior, también en lo que toca a los procedimientos especiales del Senado o a las facultades que de manera exclusiva le corresponden, el nuevo Reglamento habrá de incidir para avanzar tanto en los procedimientos como en la necesaria eficacia y certidumbre legal y constitucional, inherentes a un sistema parlamentario debidamente estructurado.

Finalmente, es de saludarse la disposición transitoria del decreto del nuevo Reglamento, en el sentido de la obligatoriedad que impone para que “...*La Mesa Directiva y los grupos parlamentarios (realicen) progra-*

mas y acciones de difusión para con los senadores, e inducción y capacitación entre el personal de apoyo, para el debido conocimiento y aplicación del Reglamento del Senado de la República...”, que bien pudiera extenderse al público en general.

El cumplimiento cabal de esta disposición asegurará, indudablemente, que el nuevo Reglamento, producto de muchos años de esfuerzo, de análisis y de la conjugación de talentosas personalidades de las diversas tendencias políticas y de los equipos de apoyo técnico, no corra la suerte del anterior, a cuya consulta se recurría más como curiosidad arqueológica, que para encontrar soluciones a problemas concretos.

Al respecto, la Secretaría de Servicios Parlamentarios se dispone a emprender a muy corto plazo, un intenso y exhaustivo programa de capacitación y divulgación sobre el nuevo Reglamento, dirigido a legisladores, personal técnico, administrativo y de apoyo del Senado, de forma que al momento en que inicie el siguiente periodo ordinario, conjuntamente con la vigencia del ordenamiento, en el Senado se disponga de una visión integral de sus contenidos y un conocimiento cabal de las disposiciones que en particular obligan a cada uno de los legisladores, directivos o trabajadores, de acuerdo con sus funciones.

A la par, habrá de resultar relevante que la Coordinación General de Comunicación Social diseñe y ponga en práctica una estrategia de difusión entre la población en general, para destacar la importancia de este nuevo ordenamiento de la cámara alta para ordenar su quehacer interno y sobre los posibles beneficios de ello en la vida política nacional.



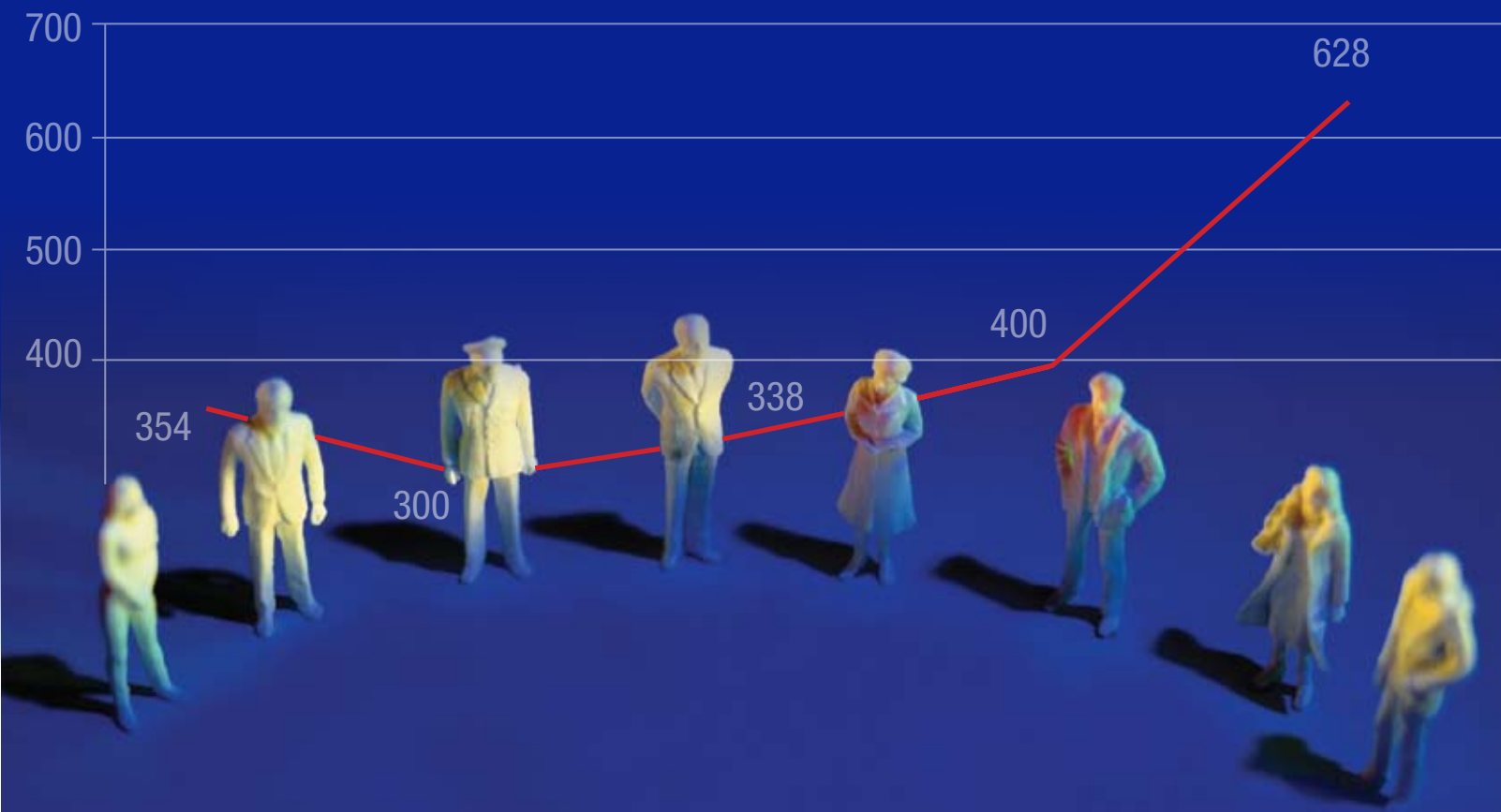
Referencias

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Reglamento del Senado de la República. Dictamen en Gaceta del Senado del 22 de abril de 2010, aprobado en sus términos.
Versión estenográfica de la sesión del Senado del 22 de abril de 2010.
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Beltrones, Manlio Fabio, 2010. *Apuntes para un balance legislativo*. El Universal, 5 de mayo.

Campos⁸ Mario, 2009. *Reglamentación de la pregunta parlamentaria*. En IBD, Senado de la República. http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/reglaman_preg_para.pdf. Julio.

Campos⁹ Mario, 2010. “*La pregunta parlamentaria: ¿Regulación o Reforma?*” En Rev. Pluralidad y Consenso, Año 3, No 10, Marzo. IBD del Senado de la República.



Taryn A. Sánchez Montesinos*
Mario Campos Mota*
Marco A. Andrade Romero*

El Gobierno Federal a través de sus plazas

* Investigadores de la Dirección
General de Estudios Legislativos:
Gobierno y Administración Pública

Abstract

En la presente administración se han comprometido al menos tres paquetes de propuestas encaminadas a compactar la estructura burocrática y al redimensionamiento del gasto público. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere lo contrario, no conforme a la información proporcionada por el gobierno federal, y no obstante lo abigarrado de la forma en que se presenta, de donde resulta prácticamente imposible –salvo para los muy adentrados en la materia– tener claridad sobre los avances o insuficiencias de las medidas de austeridad adoptadas.

Este artículo, sustentado en estudios más amplios, soportados a la vez en diversa información oficial disponible, pretende arrojar algunos elementos de evaluación sobre la forma que en estos 10 años han evolucionado, de una parte, las estructuras formales y extraoficiales de los altos mandos en el gobierno y, de otra, el comportamiento del gasto en el periodo, particularmente el de servicios personales, como parte del gasto corriente del Presupuesto de Egresos y en relación con los presupuestos asignados a las dependencias del gobierno federal.

I. Marco general

La administración pública federal se define como el conjunto de instituciones que auxilian al titular del Poder Ejecutivo federal para dar cumplimiento a las obligaciones que le corresponden y ejerza las facultades que le otorgan la Constitución y las leyes que emanan de ella (Mainero, 2000).

Fundamentada en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la retribución al cuerpo de empleados que conforman a la Administración Pública Federal (APF) se sustenta también en el artículo 75 de la Constitución, en el que se establece que al aprobarse el Presupuesto de Egresos cada año, se deberá señalar la retribución de los empleos que se contemplan en dicho ejercicio. Tal disposición indica a la letra que:

“Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del presupuesto de egresos de la federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables”.

Para tales fines, en el artículo 134 de la Constitución dispone que los recursos asignados a las tareas de la administración pública se ejercerán con “*eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez*”.

Por ello, toda plaza de la APF requiere sustento en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); de ahí que sea relevante analizar la evolución que ha tenido la generación de plazas en la administración pública federal en los últimos 10 años, con un simple método consistente en observar la información publicada por la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el Análítico de Plazas del Gobierno Federal, publicado en su página de Internet, confrontándolo retrospectivamente entre sí para los mismos niveles reportados, a efecto de constatar si los dichos de austeridad guardan congruencia con los hechos del gasto público.

Dicho Análítico considera sólo las plazas que conforman los ramos administrativos de las dependencias que ahí figuran, es decir, no incluye al personal que brinda servicios directamente a la población como son maestros, médicos y enfermeras, entre otros; aspecto que se analiza de manera separada en otro apartado de este documento, no tanto desde la perspectiva del crecimiento en el número de personal, sino en lo que toca al gasto que absorbe del PEF, en el sub rubro de servicios personales para este tipo de personal, pero también para mandos medios y altos del gobierno en su sector centralizado.

La sola revisión de esos datos revela cuestiones importantes y hallazgos fundamentales; para analizar el comportamiento de plazas en la APF de manera debidamente contextualizada, conviene remitirse a las medidas que el gobierno federal se ha propuesto llevar a cabo en los últimos años con el propósito explícito de generar ahorros:

1. El 25 de mayo de 2008 anunció que redoblaría las medidas de austeridad en aras de abatir los efectos de la crisis económica mundial sobre la economía mexicana. Al día siguiente de ese anuncio, la SHCP informó a los Oficiales Mayores o sus equivalentes en la APF de las “*Medidas de Racionalidad para el Ejercicio Fiscal 2008 y con efectos regularizables para el Proyecto de PEF de 2009*”. Dicho documento hace referencia a los ejes de política pública del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual tiene entre sus objetivos mejorar la calidad del gasto público mediante una asignación más eficiente. Entre las medidas de racionalidad y ahorro se estableció el congelamiento de plazas desocupadas (exceptuando las relacionadas con seguridad pública y seguridad nacional).
2. En mayo de 2009, un año después de haberse emprendido las medidas antes mencionadas, se emitieron los “*Lineamientos de Austeridad, Racionalidad, Disciplina y Control del Ejercicio Presupuestario 2009*”. El documento informaba a las dependencias y entidades de la APF que para cumplir con las metas de ahorro, a partir de la entrada en vigor de los Lineamientos, éstas no podrían realizar nuevas contrataciones (personal eventual, contratos por honorarios, ni tendrían de las plazas vacantes y sus recursos), exceptuándose nuevamente a las plazas relacionadas con seguridad pública y seguridad nacional.
3. En septiembre de ese mismo año el Ejecutivo federal anunció una reforma estructural para la APF por la que se propuso la desaparición de tres dependencias, lo que le permitiría reducir el gasto público; no obstante, la manifestación de impacto presupuestario que acompañó la iniciativa de desaparición de las secretarías de



la Función Pública, Reforma Agraria y Turismo sólo se refería a que no habría incremento en el presupuesto, más no al monto de recursos que se ahorrarían con esa medida.

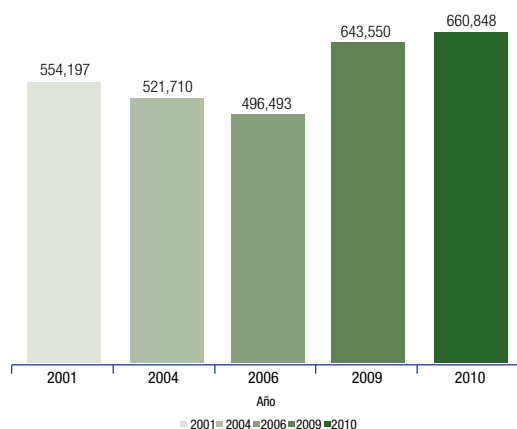
- Asimismo, en el proceso de negociación del paquete económico 2010, la SHCP anunció que había un *boquete* fiscal por 300 mil millones de pesos derivado de la caída de los precios del petróleo y los efectos de la crisis mundial, a raíz de lo cual se optó por incrementar los impuestos: el Impuesto al Valor Agregado pasó del 15% al 16%; el Impuesto Sobre la Renta de 28 a 30%; se creó un impuesto a las telecomunicaciones del 3%, del cual se exentó la telefonía rural fija, la pública y el servicio de Internet hasta un cierto monto; asimismo, se aumentó el Impuesto a los Depósitos en Efectivo del 2 al 3% y se redujo el monto del depósito de 25 mil a 15 mil pesos, entre otros.

II. Las plazas de la administración pública federal central en los niveles jerárquicos superiores

Con las medidas señaladas anteriormente puede suponerse la disminución en el número de plazas en el PEF, con los correspondientes efectos en las necesarias economías.

Sin embargo, del examen realizado de los datos puede observarse que no es así, por el contrario, la actual administración federal, de acuerdo con el Analítico del PEF, ha aumentado en 33% las plazas de la alta burocracia en los últimos cinco años al pasar de 496 mil 494 plazas a 660 mil 848, conforme a la información que reporta la SHCP en los analíticos correspondientes a estos cinco años, tal como se muestra en la gráfica siguiente:

Total de plazas asignadas en la Administración Pública Federal



FUENTE: SHCP, PEF 2001, 2004, 2006, 2009, 2010, Analítico de plazas <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

A pesar de haberse argumentado sobre el déficit fiscal para este año, las plazas del gobierno federal en vez de disminuir volvieron a incrementarse, lo cual

revela una situación atípica ya que se ha estado jugando con ajustes a la estructura burocrática, quedando de manifiesto en el Analítico de la burocracia reportada en los ramos administrativos creció entre 2009 y 2010, periodo en el que pasaron de 643 mil 550 a 660 mil 848, es decir, 17 mil 298 plazas más, lo que representó un 3% de incremento.

Rubro de Gastos	Plazas Asignadas	
	2009	2010
B: Ramos Administrativos		
02 Presidencia de la República	1,637	1,594
04 Gobernación	12,148	14,434
05 Relaciones Exteriores	4,109	4,029
06 Hacienda y Crédito Público	39,097	45,711
07 Defensa Nacional	203,203	206,861
08 Sagarpa	19,707	18,565
09 Comunicaciones y Transportes	24,772	24,664
10 Economía	5,009	5,059
11 Educación Pública	126,953	128,770
12 Salud	28,162	23,596
13 Marina	56,324	57,656
14 Trabajo y Previsión Social	5,602	5,650
15 Reforma Agraria	3,456	3,274
16 Medio Ambiente y Rec. Naturales	22,378	22,788
17 Procuraduría Gral. de la República	24,725	26,898
18 Energía	1,276	1,241
20 Desarrollo Social	6,419	6,081
21 Turismo	1,649	1,583
27 Función Pública	2,546	2,546
31 Tribunales Agrarios	1,624	1,637
32 Tribunal Fed. Just. Fiscal y Adtva.	2,009	2,009
36 Seguridad Pública	50,593	56,053
37 Consejería Jur. del Ejtvo. Federal	152	149
totales	643,550	660,848

FUENTE: SHCP, PEF 2001, 2004, 2006, 2009, 2010, Analítico de plazas, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

En lo que respecta a la Alta Burocracia en el periodo 2006-2010 es notorio el incremento. Las plazas de subsecretario aumentaron en 10 al pasar de 59 a 69, de acuerdo con la siguientes distribución: cuatro adicionales para la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), cinco más en la Procuraduría General de la República (PGR), y una en la Secretaría de Gobernación (Segob).

Año	Plazas asignadas	Secretario	Subsecretario
2001	554,197	18	82
2004	521,710	18	97
2006	496,493	18	59
2009	643,550	18	68
2010	660,848	18	69

FUENTE: SHCP, PEF 2001, 2004, 2006, 2009, 2010, Analítico de plazas, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

Otro dato contrario a las medidas de austeridad comprometidas por el Ejecutivo federal es el aumento en las plazas homólogas a subsecretario, las cuales



pasaron de 164 en 2006 a 335 para este año, lo que significa un aumento de 104% de personal con esta jerarquía, que cuenta con prestaciones y salarios correspondientes a funcionarios de alto nivel.

Cabe destacar que el aumento principal se dio entre 2009 y 2010 al pasar estas plazas de 198 a 335; es decir, que en un solo año se reportaron 137 puestos más de ese nivel.

Al crearse ese tipo de plazas, es indudable que se generan por un lado estructuras paralelas en los altos niveles sin justificación organizacional y, derivado de ello, estructuras de apoyo a esos puestos adicionales con personal de mandos medios y operativos.

En el caso de las Direcciones Generales de estructura, de 675 que había en 2006 ahora existen 995, lo que significa 47% de incremento.

Rubro de Gastos	Plaza Homóloga a Subsecretario				
	2001	2004	2006	2009	2010
B: Ramos Administrativos					
02 Presidencia de la República	14	20	15	2	3
04 Gobernación	1	32	33	36	50
05 Relaciones Exteriores	3	4	4	4	3
06 Hacienda y Crédito Público	11	17	22	41	26
07 Defensa Nacional					
08 Sagarpa	0	1	3	4	4
09 Comunicaciones y Transportes	5	5	4	12	5
10 Economía	4	4	7	13	20
11 Educación Pública	0	3	5	5	6
12 Salud	3	4	4	6	6
13 Marina					
14 Trabajo y Previsión Social	0	4	7	8	4
15 Reforma Agraria	0	0	0	1	1
16 Medio Ambiente y Rec. Naturales	13	3	6	12	12
17 Procuraduría Gral. de la República	4	4	20	18	20
18 Energía	7	2	2	3	2
20 Desarrollo Social	3	9	9	11	10
21 Turismo	2	0	1	1	2
27 Función Pública	17	17	18	19	24
31 Tribunales Agrarios					
32 Tribunal Fed. Just. Fiscal y Adtva.					133
36 Seguridad Pública		4	4	2	2
37 Consejería Jur. del Ejtvo. Federal					2
totales	87	133	164	198	335

FUENTE: SHCP, PEF 2001, 2004, 2006, 2009, 2010, Analítico de plazas, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

El aumento más significativo en este tipo de puestos se dio en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), en donde de 23 puestos de Director General pasó a 101, lo que representa un aumento de 339%, el cual se dio en los primeros años de la actual administración. En secretarías como Gobernación, se pasó de 75 a 128, incrementándose en 70%; en la SHCP, en estos años, las plazas de este tipo crecieron en casi 186% al pasar de 28 Direcciones Generales a 80.

Una de las situaciones atípicas en la estructura del Analítico de Plazas del Gobierno Federal se da con una figura muy cuestionada dentro de la APF: la de Director General Adjunto, ya que en la mayoría de las ocasiones existe una duplicidad de funciones entre los Directores Generales y aquéllos, pues sólo excepcionalmente existen funciones asignadas para ellos en los Reglamentos Internos de las dependencias.

Rubro de Gastos	Director General				
	2001	2004	2006	2009	2010
B: Ramos Administrativos					
02 Presidencia de la República	41	51	49	34	36
04 Gobernación	74	73	75	134	128
05 Relaciones Exteriores	36	45	42	41	37
06 Hacienda y Crédito Público	31	32	28	73	80
07 Defensa Nacional					
08 Sagarpa	20	24	29	40	43
09 Comunicaciones y Transportes	63	58	58	79	79
10 Economía	34	45	38	53	52
11 Educación Pública	77	86	51	52	51
12 Salud	21	33	24	56	53
13 Marina					
14 Trabajo y Previsión Social	13				17
15 Reforma Agraria	8	8	8	9	15
16 Medio Ambiente y Rec. Naturales	70	28	23	101	101
17 Procuraduría Gral. de la República	13	18	93	122	130
18 Energía	22	22	22	23	29
20 Desarrollo Social	19	29	42	56	57
21 Turismo	13	15	14	14	13
27 Función Pública	22	22	20	23	19
31 Tribunales Agrarios	4	3	3	3	4
32 Tribunal Fed. Just. Fiscal y Adtva.	2	1	2	2	2
36 Seguridad Pública	5	43	48	48	44
37 Consejería Jur. del Ejtvo. Federal		8	6	5	5
totales	588	644	675	968	995

FUENTE: SHCP, PEF 2001, 2004, 2006, 2009, 2010, Analítico de plazas, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>



La figura de Director General Adjunto se encuentra generalmente asociada a la debilidad institucional propia de sistemas de botín, en los que se premian lealtades o cercanías con otros cuadros de las altas esferas de la APF. Es importante señalar que en casos como el de la SSP, en su Reglamento Interno¹ no se contemplan las facultades de los "Adjuntos", lo cual tiene que ver con que, a diferencia de los Directores Generales, aquella figura no asume actos de autoridad administrativa en la mayoría de los casos, a menos que expresa y formalmente tuviera asignada la realización de trámites.

Es pertinente señalar que esa figura pasó de 867 funcionarios en el inicio de la administración actual, a los mil 395 reportados en 2010, lo que muestra un incremento de 61% en el periodo que se examina.

Rubro de Gastos	Director General Adjunto				
	2001	2004	2006	2009	2010
B: Ramos Administrativos					
02 Presidencia de la República	7	14	15	47	48
04 Gobernación	65	113	108	96	122
05 Relaciones Exteriores	11	26	28	28	26
06 Hacienda y Crédito Público	147	143	112	120	230
07 Defensa Nacional					
08 Sagarpa	45	48	67	78	77
09 Comunicaciones y Transportes	26	42	45	76	71
10 Economía	43	39	66	83	82
11 Educación Pública	30	49	78	82	82
12 Salud	30	24	28	52	47
13 Marina					
14 Trabajo y Previsión Social	0				3
15 Reforma Agraria	4	6	4	5	5
16 Medio Ambiente y Rec. Naturales	142	48	58	134	135
17 Procuraduría Gral. de la República	1	1	37	142	154
18 Energía	16	6	11	30	34
20 Desarrollo Social	14	42	39	50	54
21 Turismo	19	13	10	10	10
27 Función Pública	100	110	105	103	100
31 Tribunales Agrarios					
32 Tribunal Fed. Just. Fiscal y Advta.	6	7	7	7	7
36 Seguridad Pública	3	46	40	92	96
37 Consejería Jur. del Ejtvo. Federal		5	9	12	12
totales	709	782	867	1,247	1,395

FUENTE: SHCP, PEF 2001, 2004, 2006, 2009, 2010, Análisis de plazas, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

En la Presidencia de la República, de 15 plazas con ese rango en 2006 se pasó a 48; en Hacienda se han duplicado, ya que de 112 funcionarios de ese nivel con los que contaba en 2006, ahora tiene 230.

Al igual que en el caso de los Directores Generales, la Semarnat también ha tenido un aumento considerable en las Direcciones Generales Adjuntas, ya que pasó de 58 a 135 funcionarios con ese nivel, y lo mismo sucedió en la SSP en donde existen 96 funcionarios con ese nivel, cuando en 2006 había sólo 40.

Aunque menores, también se detectan aumentos en este tipo de plazas en la Segob de acuerdo con su

página de Internet, específicamente en la Subsecretaría de Gobierno, la cual dispone de 6 Direcciones Generales Adjuntas como parte de la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas: una para la Zona Centro, una para el Bajío, dos para el Noreste, una para el Sureste y otra para el Sur, existiendo además una Dirección General Adjunta con el mismo nombre de la Dirección General.

A su vez existen 3 Jefaturas de Unidad: la Unidad de Enlace Federal que cuenta con una Dirección General Adjunta; la Unidad de Gobierno, con tres; y la Unidad de Atención de las Organizaciones Sociales, con dos; además de un Director General, lo que da un total de 11 Direcciones Generales Adjuntas para esta Subsecretaría.

Por otro lado, en el caso de las Direcciones de Área, también se presenta un incremento considerable en los últimos 5 años, al haberse pasado de 3 mil 035 a 5 mil 492 plazas.

Rubro de Gastos	Director de Área				
	2001	2004	2006	2009	2010
B: Ramos Administrativos					
02 Presidencia de la República	102	127	124	114	112
04 Gobernación	311	432	436	471	546
05 Relaciones Exteriores	124	140	149	141	130
06 Hacienda y Crédito Público	421	412	397	488	526
07 Defensa Nacional					
08 Sagarpa	126	106	161	199	280
09 Comunicaciones y Transportes	160	169	180	324	324
10 Economía	105	186	187	267	273
11 Educación Pública	183	245	244	324	405
12 Salud	117	125	108	269	252
13 Marina					
14 Trabajo y Previsión Social	63				83
15 Reforma Agraria	32				70
16 Medio Ambiente y Rec. Naturales	296	118	121	371	374
17 Procuraduría Gral. de la República	109	108	83	536	554
18 Energía	75	65	62	101	101
20 Desarrollo Social	111	160	169	314	320
21 Turismo	37	50	53	52	52
27 Función Pública	228	240	288	317	314
31 Tribunales Agrarios	9	9	9	9	13
32 Tribunal Fed. Just. Fiscal y Advta.	42	54	53	430	430
36 Seguridad Pública	60	177	194	320	311
37 Consejería Jur. del Ejtvo. Federal		15	17	22	22
totales	2,711	2,938	3,035	5,069	5,492

FUENTE: SHCP, PEF 2001, 2004, 2006, 2009, 2010, Análisis de plazas <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

Una de las secretarías más beneficiadas con ese aumento en la actual administración es la Secretaría de Educación Pública (SEP), en donde de 244 plazas que se tenían en 2006 se pasó a 405 en este año.

Las Secretarías de Salud (SSA) y Comunicaciones y Transportes por su parte incrementaron su plantilla para estas plazas en ese mismo periodo en 144 empleados: la primera contaba con 108 Directores de Área y actualmente cuenta con 252 y la segunda pasó de 180 a 324.

1 <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/89996/archivo>

Diez años de Alta Burocracia

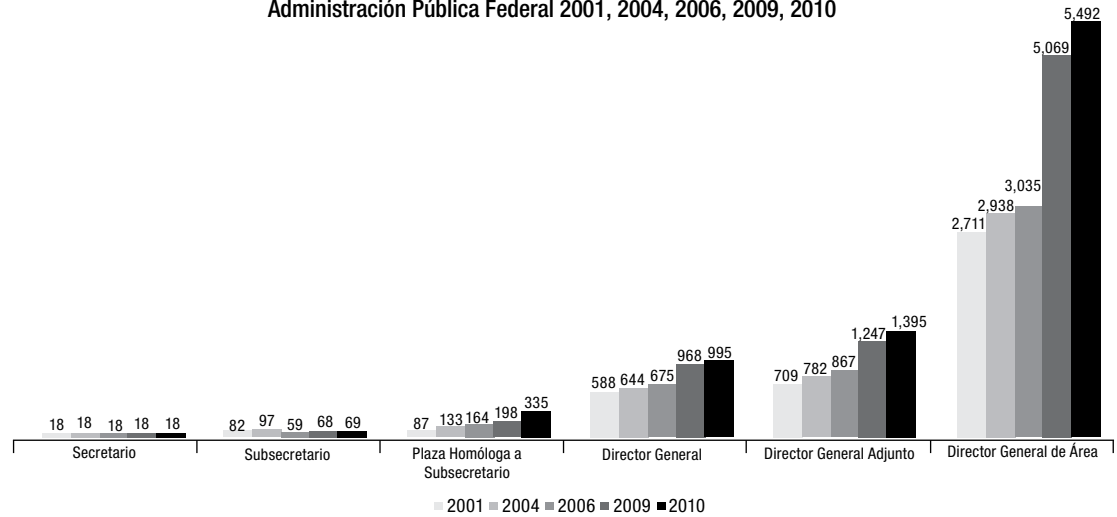
En el análisis de los últimos 10 años de gobierno, se puede observar igualmente que el personal burocrático de los ramos administrativos en los niveles superiores, reporta un aumento considerable de 106 mil 651 plazas, al haber pasado de 554 mil 197 a 660 mil 848.

A nivel de plaza homóloga a Subsecretario se pasó en el periodo 2001-2010, de 87 a 335 plazas, destacando la Segob que pasó de una sola con ese nivel a tener 50 hoy en día, seguida de la de Economía, que pasó de 4 a 20. Por su parte, al finalizar el periodo,

el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuenta con 133 plazas bajo esta categoría, si bien es necesario aclarar que en los años restantes del periodo no se reporta ninguna plaza de este tipo.

Asimismo, se aprecia un aumento considerable en las plazas de Dirección General, de 2001 a 2010, en donde las secretarías con mayor aumento fueron la Segob y la PGR, ya que de 13 Direcciones Generales que reportaba esta última, al día de hoy cuenta con 130, lo que refleja un incremento de 900% en plazas de ese tipo en dicha dependencia. Por su parte, en la Segob se pasó de 74 plazas en 2001 a 128, incrementándose así en 73%.

Comparativo de plazas asignadas por rango en la Administración Pública Federal 2001, 2004, 2006, 2009, 2010



FUENTE: SHCP, PEF 2001, 2004, 2006, 2009, 2010, Análisis de plazas <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

En el caso de los Directores Generales Adjuntos, se pasó de 709 a mil 395 funcionarios de ese nivel, incrementándose en 97% los puestos de ese tipo. Los casos de la SSP y la PGR reflejan de manera tajante ese incremento, ya que de tres Directores Generales Adjuntos con los que contaba la primera en 2001, al día de hoy cuenta con 96; mientras que la Procuraduría pasó de una Dirección General Adjunta a 154.

Por lo que respecta a las Direcciones de Área, éstas han tenido también un aumento considerable, ya que de 2 mil 711 plazas que conformaban la Administración Pública Federal al inicio del periodo, en 2010 soporta una carga de 5 mil 492 funcionarios con ese nivel, lo que representa un 102% adicional.

Un caso de atención especial es el del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que aumentó su número de plazas en 924%, ya que de 42 que tenía registradas en 2001 en la actualidad registra 430. De igual manera, la SSP registra 311 plazas bajo esa categoría, a pesar de que en 2001 sólo contaba con 60.

La revisión de los datos dice más que cualquier descripción de ellos. El gobierno federal, visto a través de sus plazas, presenta una imagen distorsionada y muchas veces incongruente con una estructura organizacional sana y equilibrada. ¿Cómo es posible que existan más Directores Generales Adjuntos que Directores Generales Titulares, pero todos con altos sueldos? A continuación se presenta los datos de soporte del presente estudio.



El gobierno federal, visto a través de sus plazas, presenta una imagen distorsionada y muchas veces incongruente con una estructura organizacional sana y equilibrada...

Comparativo de plazas asignadas por rango en la Administración Pública Federal 2001, 2004, 2006, 2009, 2010

Rubro de Gastos	Plazas asignadas					Secretario			Subsecretario			Plaza Homóloga a Subsecretario			Director General			Director General Adjunto			Director de Área														
	2001	2004	2006	2009	2010	2001	2004	2006	2009	2010	2001	2004	2006	2009	2010	2001	2004	2006	2009	2010	2001	2004	2006	2009	2010										
B: Ramos Administrativos	2,420	1,980	1,666	1,637	1,594	1	1	1	1	1	7	13	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6									
02 Presidencia de la República	13,830	12,320	11,593	12,148	14,434	1	1	1	1	1	7	10	5	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6									
04 Gobernación	4,127	4,027	3,781	4,109	4,029	1	1	1	1	1	4	8	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4									
05 Relaciones Exteriores	11,651	9,170	6,526	39,097	45,711	1	1	1	1	1	7	6	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6									
06 Hacienda y Crédito Público	183,297	191,991	194,991	203,203	206,861																														
07 Defensa Nacional	29,076	26,860	21,835	19,707	18,565	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3									
08 Sagarpa	29,461	28,634	22,529	24,772	24,664	1	1	1	1	1	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3									
09 Comunicaciones y Transportes	5,253	4,897	4,270	5,009	5,059	1	1	1	1	1	6	6	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4									
10 Economía	100,147	98,625	95,336	126,953	128,770	1	1	1	1	1	7	7	4	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4									
11 Educación Pública	20,189	13,682	10,274	28,162	23,596	1	1	1	1	1	4	6	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3									
12 Salud	55,687	55,497	55,539	56,324	57,656																														
13 Marina	6,416	5,223	4,657	5,602	5,650	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3									
14 Trabajo y Previsión Social	3,081	2,423	2,083	3,456	3,274	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2									
15 Reforma Agraria	37,149	6,149	5,240	22,378	22,788	1	1	1	1	1	7	3	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3									
16 Medio Ambiente y Rec. Naturales	17,018	21,838	21,755	24,725	26,898	1	1	1	1	1	8	10	2	7	7	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4									
17 Procuraduría Gral. de la República	1,067	899	862	1,276	1,241	1	1	1	1	1	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3									
18 Energía	9,859	6,924	5,913	6,419	6,081	1	1	1	1	1	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3									
20 Desarrollo Social	2,175	2,090	1,836	1,649	1,583	1	1	1	1	1	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2									
21 Turismo	2,283	2,194	2,073	2,546	2,546	1	1	1	1	1	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3									
27 Función Pública	1,588	1,557	1,557	1,624	1,637						1																								
31 Tribunales Agrarios	1,603	1,719	1,719	2,009	2,009																														
32 Tribunal Fed. Just. Fiscal y Adm.	16,820	22,900	20,330	50,593	55,063	1	1	1	1	1	1	2	2	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4									
36 Seguridad Pública		111	128	152	149																														
37 Consejería Jur. del Ejtvo. Federal																																			
Totales	554,197	521,710	496,493	643,550	660,848	18	18	18	18	18	82	97	59	68	69	87	133	164	198	335	588	644	675	968	995	709	782	867	1,247	1,395	2,711	2,938	3,035	5,069	5,492

FUENTE: SHCP, PEF 2001,2004,2006,2009,2010, Analfítico de plazas, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

.....
 2 Habrá que considerar que la inflación acumulada ha sido de alrededor del 47% en los últimos 10 años según cifras del Banco de México. Aun así resulta mucho menor respecto al ritmo de aceleración del gasto de servicios personales.

III. Evolución del gasto en servicios personales en relación con el PEF y los presupuestos de los ramos administrativos

Una consecuencia del crecimiento exponencial de las plazas en los altos mandos en la administración pública centralizada es el crecimiento en el gasto corriente del PEF en ese periodo y, dentro de él, en el sub rubro de servicios personales, cuyos montos se habrían incrementado en mayor proporción respecto de las erogaciones destinadas a la construcción de infraestructura y, en general, en detrimento del gasto de inversión.

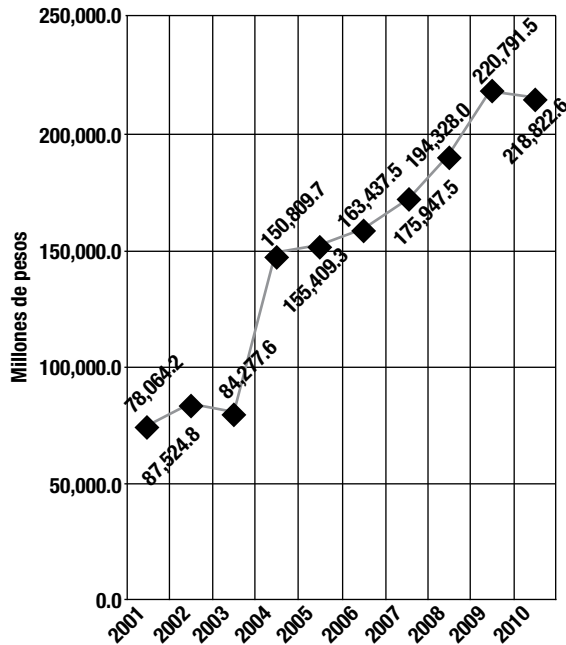
Sin embargo, los documentos oficiales disponibles no permiten conocer de manera transparente y accesible las tendencias y el comportamiento general del gasto destinado a servicios personales; complicando la valoración de hasta dónde se ha estado cumpliendo con las medidas de austeridad comprometidas.²

En este apartado elaborado también a partir de la información oficial disponible en la página Web de la SHCP, se presenta una primera aproximación a la tendencia que ha seguido el gasto en servicios personales en estos años.

III.1. Evolución del gasto en servicios personales en el sector central de la APF

Del análisis realizado sobre el PEF de los últimos diez años sobre el gasto de los ramos administrativos correspondientes al Poder Ejecutivo en el sector central de la APF, son de destacarse varios elementos, como se ilustra en el gráfico y en el siguiente cuadro:

EVOLUCIÓN DEL GASTO EN SERVICIOS PERSONALES DEL GOBIERNO FEDERAL (Dependencias de la APF. Sector Central)



- En el período, el PEF total se incrementó en un 233% (3,176,332.0/1,361,866.5 mmdp*), en tanto que el presupuesto correspondiente a los ramos administrativos de la APF, lo hizo en 166% (786,097.3/298,579.0; lo que proporcionalmente significa que el presupuesto de los ramos se incrementó en un 71% más, respecto a lo que aumentó el PEF (166/233).
- Por su parte, no obstante que en esos años el presupuesto de los ramos administrativos aumentó en 166%, el rubro de servicios personales para ellos se disparó hasta en un 283% (218,822.6/78,064.2), es decir, más que duplicado.
- Por otro lado, en lo que toca a este sub rubro dentro del gasto corriente de la APF centralizada, mientras que en 2001 representaba el 5.9% del PEF en su conjunto, en vez de disminuir, aumentó para 2010, hasta alcanzar un 7% del PEF;
- Otro tanto sucedió con ese sub rubro de servicios personales en relación con el presupuesto asignando a los ramos administrativos del gobierno central, pues mientras que en 2001 aquél representaba 26.8% de este último, para 2010 se elevó a un 28.1%.



Servicios Personales PEF 2001-2010 (Millones de Pesos)

Cuadro 1

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Presidencia	847.8	920.3	944.5	928.3	900.0	916.7	908.4	894.9	839.3
2	Gobernación	2,503.0	2,570.1	2,784.6	2,974.2	3,122.0	2,992.9	3,277.9	4,943.1	4,539.2
3	R. Exteriores	1,954.5	1,954.8	2,132.1	2,149.1	2,600.5	2,718.8	2,824.1	2,817.4	3,231.7
4	Hacienda	3,095.7	3,318.6	2,684.6	16,082.3	15,812.8	15,612.4	16,792.8	17,010.7	16,234.8
5	Defensa	17,401.4	22,311.6	19,077.0	19,679.9	21,360.5	27,090.3	29,538.1	34,167.0	35,017.4
6	Sagarpa	3,097.3	3,325.0	2,881.6	6,916.2	6,312.5	6,411.8	6,764.3	6,825.8	6,445.0
7	Com. y transp.	2,983.1	4,642.5	3,467.3	4,922.5	4,755.4	4,908.5	5,529.7	5,795.8	5,432.4
8	Economía	1,079.7	1,120.7	1,162.7	2,400.0	2,470.9	2,379.5	2,842.9	3,176.7	2,969.2
9	SEP	20,247.2	21,705.6	23,286.8	51,740.1	54,220.6	60,097.6	66,456.9	72,097.6	74,099.3
10	SSA	2,978.5	3,909.6	3,447.9	12,191.8	12,337.3	14,972.1	15,643.9	18,370.1	16,779.9
11	Marina	5,463.4	5,877.3	6,194.8	6,539.2	6,808.7	8,359.9	9,673.8	11,318.6	11,805.5
12	ST y PS	1,079.5	1,118.5	1,115.6	1,295.0	1,280.5	1,366.2	1,466.4	1,683.3	1,595.0
13	R. Agraria	367.9	381.2	375.2	1,281.7	1,262.5	1,223.2	1,345.5	1,336.9	1,248.3
14	SEMARNAP	4,967.2	1,758.6	1,492.6	5,982.6	5,797.0	5,808.4	6,222.0	6,615.6	6,651.4
15	PGR	3,044.5	4,309.9	4,903.5	5,152.9	5,932.4	6,789.2	6,741.3	9,549.4	8,631.2
16	SENER	297.0	381.2	334.3	970.2	956.0	959.5	1,148.1	1,120.3	1,280.8
17	SEDESOL	1,333.4	1,353.8	1,240.7	1,913.2	1,866.3	1,889.6	2,705.6	3,439.0	3,145.8
18	SECTUR	280.4	295.4	310.6	534.6	459.3	472.7	531.6	548.9	508.2
19	Func. Pública	849.8	884.6	898.2	1,157.0	1,071.6	1,064.7	1,182.5	1,181.0	1,043.4
20	Trib. Agrarios	424.2	446.7	470.8	476.0	489.5	483.6	492.5	542.4	509.7
21	Trib. Fisc. y Admvo.	581.7	628.2	680.8	676.2	860.7	809.1	870.8	1,220.2	1,183.5
22	Seg. Pública	3,187.0	4,310.6	4,391.4	4,846.7	4,732.4	8,620.8	11,368.9	16,136.8	15,631.6
	TOTALES	78,064.2	87,524.8	84,277.6	150,809.7	155,409.3	175,947.5	194,328.0	220,791.5	218,822.6

NOTA: No incluye Consejería Jurídica ni CONACYT porque no se contemplan en todos los años de la década o porque cambiaron de ubicación en el PEF

IV. A manera de conclusiones

- Es oportuno señalar que en la historia de las administraciones públicas y privadas se tienen evidencias de que el aumento de las estructuras de personal, y por ende en el gasto, no garantiza la mejora de la gestión; por el contrario, se genera un crecimiento y una triangulación piramidal, un aumento de la ineficiencia; los cambios se degeneran, por lo tanto, en los modelos operativos para que se dé un mejor funcionamiento, es decir mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública. De ahí la tendencia de la gerencia pública moderna que con Gaebler y Osborne, proponía hacer más y costar menos, que evidentemente no es el caso mexicano.
- Por otra parte, el crecimiento de las estructuras orgánicas, además del costo presupuestal que conlleva, implica asignar para una misma tarea o encargo a más de un responsable, lo cual representa un difícil deslinde de responsabilidades; es decir, se fragmentan los procesos operativos y con ello, al dividirse la responsabilidad no hay quién responda de forma integral sobre los resultados que se deben alcanzar.
- Las cifras y porcentajes que se indicaron en los dos apartados anteriores estarían dando la impresión de que responden a una nueva forma de administrar o dirigir la APF, en la que coexisten dos estructuras en paralelo: una para que responda a los requerimientos de la sociedad, es decir a la razón de ser del gobierno; y otra para generar beneficios para un grupo o grupos insertados en ella y sin responsabilidades específicas conforme a las estructuras y plantillas autorizadas por las instancias facultadas para ello. Adicionalmente, ello incide en la generación de estructuras de apoyo a esos puestos con personal de mandos medios y operativos.
- La aparición de las Direcciones Generales Adjuntas, en las estructuras gubernamentales data de los años noventa. Su creación fue un truco de la SHCP para atender la aparente necesidad que tenía algunas Direcciones Generales que por su tamaño, presentaban un tramo de control demasiado grande. El paso del tiempo muestra que quizá de una necesidad fundada, se llegó a un abuso en la creación de estas plazas, asignándose éstas bajo un criterio que no corresponden a necesidades organizacionales o funcionales; criterio, que podría ser extensivo a las plazas homólogas de subsecretario, a las de Jefes de Unidad, etc.
- En ese sentido, no parece haber racionalidad administrativa ni financiera en la tendencia que se observa de crecimientos proporcionalmente mayores en el sub rubro de servicios personales respecto a los aumentos registrados en el PEF, y en los propios aumentos promedio que registró el total de los ramos administrativos en el período 2001-2010.
- La tendencia en el crecimiento del gasto en servicios personales en el sector central de la APF, referido a las percepciones de los servidores públicos de base, confianza, honorarios homologados de todos los niveles jerárquicos y, como se observa, desproporcionado en relación con los indicadores que se señalan, resulta consistente con el crecimiento de altos mandos de la esfera gubernamental, cuyas plazas se han multiplicado también de manera general y en particular en algunas dependencias: precisamente en las que se registran mayores crecimientos en este tipo de gasto.
- Pese a los diversos programas de austeridad para abatir el gasto corriente y, de manera particular el correspondiente a servicios personales, que tanto en la pasada como en la actual administración se han comprometido, lo cierto es que los resultados presentados anteriormente evidencian exactamente lo contrario: que ha aumentado en vez de disminuir sobre todo en la alta burocracia, y que el incremento ha sido significativo respecto a la tendencia de crecimiento del PEF y de los presupuestos asignados a las dependencias.
- Ni siquiera la agudización de la crisis en 2009, cuyos efectos aún se resienten en el presente año, y que según pronósticos continuará en el corto plazo, hizo posible que disminuyera el gasto en servicios personales; no al menos en la proporción en que dicha crisis afectó los fundamentos de la economía, ni en relación al aumento de la carga fiscal, o el deterioro de la capacidad adquisitiva de las percepciones de la población en general y de su bienestar.
- En ese sentido, es importante señalar que a pesar de que en el actual sexenio se ha pedido congelar plazas, existe un gran volumen de contratación en áreas que se reservaron, lo cual no permite tener ahorros significativos, y mucho menos cumplir con el objetivo de lograr un gasto público más eficiente. Al aumentarse las plazas de élite se está optando por hacer sacrificios en el capítulo 1000 que impactan plazas jerárquicas de menor nivel, las cuales realizan la mayor parte de las labores operativas de las instituciones de la administración pública.

Referencias

- Mainero, E. Carlos, La Administración Pública Mexicana, Tercer Milenio, México D.F: 2000, Primera Edición.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes a los años 2001- 2010.
- Análisis de Plazas del Gobierno Federal conforme al PEF para los años 2001-2010.
- Medidas de Racionalidad para el Ejercicio Fiscal 2008 y con efectos regularizables para el Proyecto de PEF de 2009".
- "Lineamientos de Austeridad, Racionalidad, Disciplina y Control del Ejercicio Presupuestario 2009".
- Reglamentos Internos de diversas dependencias.
- Página de la Secretaría de Gobernación www.segob.gob.mx



Froylán C. Manjarrez:

Constituyente progresista

Manuel González Oropeza¹

La historia del Congreso Constituyente de Querétaro a través de sus integrantes es todavía, a principios del siglo XXI, una tarea por realizarse. Por supuesto que lo anterior lejos de ser un reclamo, resulta un deleite para el investigador quien tiene en México un campo fértil para su oficio.

¹ Licenciado y Doctor en Derecho por la UNAM. Maestro en Derecho Público por la Universidad de California en Los Ángeles. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Es investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Posee una extensa bibliografía especializada sobre Derecho Constitucional, Historia del Derecho y Derecho Comparado. Actualmente es Magistrado en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2 *Los constituyentes su obra 1917*, México, Senado de la República, 1985, pág. 201.

3 *Ídem*, pág. 200; Romero Flores, Jesús, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, 1978, pág. 373; Ulloa, Berta, "La Constitución de 1917", *Historia de la Revolución Mexicana 1914-1917*, México, El Colegio de México, 1983, p. 327.

4 Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1959.

5 *Cfr.*, *Diario de los debates del Congreso Constituyente*, México, 1920, t. I, sesión del 26 de diciembre de 1916.



En Tochmilco, pueblo ubicado en las faldas del Popocatepetl, perteneciente al municipio de Atlixco, Puebla, se encuentran dos piezas arquitectónicas de singularidad, por ser obras coloniales de temprana factura del siglo XVI que fusionan un ingenio estilo indígena con las sobrias y masivas formas coloniales de un convento franciscano y una fuente. En este pueblo nació el diputado Constituyente Froylán Cruz Manjarrez Romano. De un documento autógrafo que se conserva debido a la publicación del Senado de la República, sabemos que el propio Manjarrez manifestó haber nacido el 5 de octubre de 1891,² aunque sus colegas en el Congreso, como Jesús Romero Flores, hayan afirmado que su nacimiento había ocurrido en 1894 y que contaba con 25 años cuando asistió al Congreso Constituyente.³

Aunque sus padres, Pedro Román y María, propiciaron que Froylán estudiara comercio, a los veinte años, es decir en 1911, comenzó su carrera periodística y en ese mismo año, seguramente perseguido por sus comentarios contra la dictadura, se unió a la Revolución en Sonora en donde se afilia al grupo de Obregón y Calles.

El Congreso Constituyente convocado por Venustiano Carranza dio oportunidad a figuras noveles en la tribuna parlamentaria para desplegar sus cualidades intelectuales y revolucionarias; tal fue el caso de Froylán Manjarrez, quien sin tener antecedentes parlamentarios fue electo para el Congreso Constituyente como diputado propietario por el 6° distrito de Puebla, siendo su suplente, Manuel A. Acuña.

Su elección no causó problemas en la Asamblea, a pesar de que el Congreso fue muy escrupuloso en la reunión de las credenciales de los presuntos diputados constituyentes. La autocalificación de sus miembros tomó mucho del valioso tiempo del Congreso. Este ha sido el Congreso más breve. Comienzan sus sesiones el 10. de noviembre de 1916 y durante este mes y el siguiente, se discuten fundamentalmente las credenciales de los diputados. Desesperado, el 25 de noviembre de 1916 Manjarrez reclamó que se dejara pasar el tiempo en lo que calificó de deliberaciones "tontas y baladíes". El proyecto de Constitución presentado por Carranza, bajo la inspiración de uno de sus más fervientes adeptos, el rector de la Universidad Nacional, José Natividad Macías, no se conoció sino hasta el 1 de diciembre de 1916 y, nuevamente, Manjarrez reclamó que se imprimiera y distribuyera el proyecto a la brevedad posible; sin embargo, todavía el 2 de diciembre se siguieron discutiendo credenciales. De esta forma, el Congreso sólo tuvo escasos dos meses para discutir el proyecto de reformas constitucionales, lapso insólito en la historia de los congresos constituyentes mexicanos.

Otro obstáculo que enfrentó el Constituyente de Querétaro, además del tiempo, fue la profunda división que hubo entre dos bloques parlamentarios. El núcleo de uno, al que se denominó "renovador" y que representaba el pensamiento tradicional liberal del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, lo constituyó el grupo formado por José Natividad Macías, Gerzayn Ugarte, secretario particular de Carranza; Félix F. Palavicini, encargado del Despacho de Instrucción Pública, y Luis Manuel Rojas, director de la Biblioteca Nacional y que fungió como un activo presidente del Congreso Constituyente, entre otros.

Por otra parte, el grupo conocido como "jacobino", cuyos personajes más conspicuos fueron Francisco J. Múgica, Juan de Dios Bojórquez, Luis G. Monzón y Froylán Manjarrez, entre otros, integraron un bloque de 94 diputados que fueron los que imprimieron la tónica progresista e innovadora al Congreso. Este grupo lanzó el 31 de diciembre de 1916 un "Manifiesto a la Nación", en el cual quedó establecido su ideal político. Para Pastor Rouaix, diputado y secretario de Fomento, en el grupo jacobino había partidarios del general Álvaro Obregón, entonces secretario de Guerra.⁴

La desconfianza de Carranza hacia su secretario Obregón fue manifiesta desde la realización del Congreso Constituyente. El episodio en que Carranza salió de la ciudad de México cabalgando hacia Ecatepec, para de ahí acudir a Querétaro por tren, primero acompañado por Obregón y después solo, fue manifiesto de su deseo de no involucrar a Obregón ni a los militares en la fragua del proyecto de nación que Carranza quería en sus reformas constitucionales. Los periódicos de la época reseñaron pormenorizadamente esta salida apoteótica de Carranza.

Manjarrez, aunque jacobino, tuvo algunos puntos de contacto con el pensamiento de Carranza. Uno de ellos era precisamente su rechazo por el militarismo; sin embargo, este punto no constituyó un alejamiento con el grupo Sonora. En uno de sus discursos sobre el civilismo, pronunciado en la sesión del dos de diciembre de 1916, con motivo de las presiones militares que había habido en las elecciones del 2° distrito de Tlaxcala, a favor del candidato González Galindo, nuestro biografiado aludió:

Ahora, señores diputados, cuando se está, por ejemplo en el Estado de Sonora y ve uno a un Plutarco Elías Calles, todo un civil, que me dice a mí: "muy bien hecha la campaña de civismo que hace usted en contra del militarismo"; cuando se trata de un general que cada vez que llega el caso da disposiciones a sus soldados para que no se metan en los asuntos que conciernen a los civiles, entonces se quita uno respetuosamente el sombrero y dice al general Calles: "Es usted más civil que yo y tiene usted más derecho que yo, porque usted, como ciudadano armado estaba en la línea de fuego y nosotros, como civiles, en calidad de impedimento".⁵

Era la segunda ocasión que protestaba por los fraudes electorales respaldados por el ejército, ya que en la sesión del 25 de noviembre de 1916 había participado en la discusión del presunto diputado Alatríste, del distrito de Tepeaca en Puebla, no obstante, en su carácter civil apoyaría posteriormente la rebelión de Huerta en 1923, según veremos posteriormente.

Una vez recibido el proyecto de reformas a la Constitución, el Congreso debatió su reglamento interior y procedió a integrar sus comisiones. Al respecto, aunque Manjarrez no formó parte oficialmente de ninguna de las comisiones que se integraron, sus propuestas fueron especialmente luminadoras para el debate. Para la integración de las comisiones de Constitución, que tendría que presentar dictámenes sobre el texto de reformas, propuso que fuera una especie de gran comisión en la cual hubiera un representante de cada una de las diputaciones de los Estados, con objeto de garantizar la pluralidad de revolucionarios. Manjarrez tuvo la visión histórica suficiente, al momento de discutir la

nueva Constitución, que ésta tendría que ser el documento normativo más importante de la Revolución mexicana, de ahí que su preocupación constante por plasmar los ideales obreros y campesinos, lo llevó a insistir en la expresa consagración de los principios que formarían el artículo 123 constitucional.

Efectivamente, en la célebre sesión del 26 de diciembre de 1916, Manjarrez propone la sugerencia más luminosa de constitucionalismo social mexicano:

Se ha visto que esta Revolución no es una Revolución Política, sino una Revolución Social (...) pasará así solamente pidiendo las 8 horas de trabajo, no; creo que debe ser más explícita nuestra Carta Magna sobre este punto y precisamente porque debe serlo, debemos dedicarle toda atención, y si se quiere, no un artículo, no una adición, sino todo un capítulo de la Carta Magna (...) yo no opino que cuando fijen las leyes reglamentarias sea cuando se establezca tal o cual cosa en beneficio de los obreros, no señores. ¿Quién nos garantiza que el nuevo Congreso habrá de estar integrado por revolucionarios?... ¿Quién nos garantiza, digo, que ese Congreso General ha de expedir y ha de obrar de acuerdo con nuestras ideas? No señores, a mí no me importa que esta institución esté no dentro de los moldes que previenen juriconsultos, a mí no me importa nada de eso, a mí lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente el clamor de esos hombres que se levantaron en la lucha armada y que son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos a que debido a errores de forma, aparezca la Constitución un poco mala en la forma; no nos asustemos de esas trivialidades, vamos al fondo de la cuestión.⁶

Esta propuesta que refleja el pensamiento social, más progresista, característicamente mexicano, y que proviene de liberales como Ignacio Ramírez en el Constituyente de 1856-1857 y de sus otras posteriores en 1875, Manjarrez convence al Constituyente que la formalidad ortodoxa es muy estrecha y ciega para elevar al rango constitucional los rasgos más apremiantes de la revolución social del país. El periodista poblano vislumbró una nueva teoría constitucional, y ve a una *supralegalidad constitucional* que permite alejar del alcance de congresos ordinarios, los valores más importantes de una nueva comunidad,⁷ nueva en tanto se convulsiona por una revolución que replantea y cuestiona principios políticos y sociales, sobre las cuales habrá estado fundamentada.

Con esta participación, Manjarrez pasó a la historia y todos los cronistas e historiadores ponderan las consecuencias de su preocupación por el carácter revolucionario del Congreso Constituyente.⁸

Antes de este capítulo histórico, Manjarrez habría asumido la defensa de la libertad de prensa en el Constituyente. Para él, el mejor medio para su protección es el de juzgar los probables debates ante jurados especializados. En la sesión del 20 de diciembre de 1916 recordó que en 1883, a través de la ley expedida por el entonces presidente Manuel González, estos delitos eran juzgados por jurados comunes, por lo que propuso en la sesión del 9 de enero de 1917 que fuesen juzgados por jurados populares y no por ningún otro juez que fuera susceptible de recibir consignas. Los jueces y jurados comunes no deben ser competentes para limitar la libertad de expresión, por lo que apoya el precepto, que finalmente acepta, de crear una especie de fuero de prensa.

Volviendo a la cuestión laboral, Manjarrez, sobra decirlo, fue un convencido de la necesidad de incluir en el texto constitucional un título, que finalmente fue el sexto de la Constitución, en su capítulo único dedicado al trabajo y a la previsión social, el artículo pormenorizado, como es el 123, sobre las condiciones de la clase obrera. El artículo 123 sólo es comparable en importancia y extensión a los originales textos de los artículos 3º, 27, 73 y 115.

En la sesión del 28 de diciembre de 1916 propuso primero verbalmente y después, a requerimiento de Palavicini, el siguiente pedimento por escrito:

Ciudadano presidente del honorable Congreso Constituyente:

Es ya el tercer día que nos ocupamos de la discusión del artículo 50 que está a debate. Al margen de ellos hemos podido observar que tanto los oradores del pro como los del contra, están anuentes en que el Congreso haga una labor todo lo suficiente posible en pro de las clases trabajadoras.

Cada uno de los oradores, en su mayoría, ascienden a la tribuna con el fin de hacer nuevas proposiciones, nuevos aditamentos que redunden en beneficio de los trabajadores. Esto demuestra claramente que el problema del trabajo es algo muy complejo, algo de lo que tenemos precedente y que, por lo tanto, merece toda nuestra atención y todo nuestro esmero.

A mayor abundamiento, debemos tener en consideración que las iniciativas hasta hoy presentadas no son ni con mucho la resolución de los problemas del trabajo; bien al contrario, quedan aún muchos escollos y muchos capítulos que llenar; nada se ha resuelto sobre las indemnizaciones del trabajo; nada se ha resuelto sobre las limitaciones de las ganancias de los capitalistas; nada se ha resuelto sobre el seguro de vida de los trabajadores, y todo ello y más, mucho más aún, es preciso que no se pase desapercibido de la consideración de esta honorable Asamblea.

En esta virtud y por otras muchas razones que podrían explicarme y que es obvio hacerlas, me permito proponer a la honorable Asamblea, por el digno conducto de la Presidencia, que se conceda un capítulo exclusivo para tratar los asuntos del trabajo, cuyo capítulo podría llevar como título "Del Trabajo", o cualquier otro que estime conveniente la Asamblea.

Asimismo me permito proponer que se nombre una comisión compuesta de cinco personas o miembros encargados de hacer una recopilación de las iniciativas de los diputados, de datos oficiales y de todo lo relativo a este ramo, un objeto de dictaminar y proponer el capítulo de referencia, en tantos artículos cuantos fueren necesarios.⁹

La propuesta venía respaldada por Rafael Ochoa, Rafael L. de los Ríos, diputado y secretario particular de Rouaix y José María Rodríguez. Al enterarse de la propuesta, Pastor Rouaix formó la Comisión a través de De los Ríos, quien propuso una moción suspensiva en la discusión del artículo 50., para discutir la conveniencia de un título para la cuestión obrera; las sesiones informales se llevaron a cabo durante los primeros 10 días de enero de 1917 y el 13 de enero se presentó el dictamen firmado por 70 delegados, mismo que mereció la aprobación de la Asamblea el 23 de enero.¹⁰

Aunque con esta concepción de Manjarrez bastaría para asignarle un sitio importante dentro de la rica experiencia del derecho público mexicano, como digno promotor del constitucionalismo social, su figura se presenta relevante por otro motivo adicional. Manjarrez fue un defensor de los Congresos frente al creciente poderío del Poder Ejecutivo. En este aspecto chocó frontalmente con la tendencia presidencialista de Carranza. La concepción *sui generis* del grupo de renovadores sobre

6 *Ídem*, pp. 688 y 689.

7 Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, 3a. ed., México, UNAM, 1989, pp. 283-284.

8 Excepto la historia de Palavicini sobre el Congreso Constituyente, las demás, especialmente las escritas por jacobinos, reconocen la sugerencia de Manjarrez, *Cfr.*, Bórquez, Djed, *Crónica del Constituyente*, México, Botas, 1983; Rouaix, *op. cit.* supra; Melgarejo, Randolf L. y J. Fernández Rojas, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Secretaría de Fomento, 1917, pp. 534 y 535; Ulloa, *op. cit.*, pág. 327; González Ramírez, Manuel, *La Revolución Social de México*, 2a. ed., México, t. II, pp. 327-328.

9 *Cfr.*, *Diario de los debates del Congreso Constituyente*, México, 1920, t. I, sesión del 28 de diciembre de 1916, pp. 739 y 740.

10 Cumberland, Charles C., *La Revolución mexicana. Los años constitucionales*, México, 1975.



el sistema federal presidencial se perfiló claramente con motivo de la propuesta para cambiar el nombre oficial de “Estados Unidos Mexicanos” por el de “República Mexicana”, presentada en la sesión del 12 de diciembre de 1916. Los carrancistas pusieron tanto empeño en combatir este cambio que se antoja más semántico que de fondo, que correspondió al propio presidente del Congreso, Luis Manuel Rojas, hacer la defensa del sistema, dejando a Cándido Aguilar, vicepresidente del Congreso, en funciones de presidente.

Rojas siguió el pulso de la propuesta y consideró que se encaminaba no sólo a cambiar el nombre oficial de México sino el sistema presidencial por uno parlamentario y el federal por uno centralista. Rojas, después de recordar el proyecto de parlamentarismo que la XXVI Legislativa presentó por los elementos más reaccionarios, llegó a considerar que: “la palabra República en efecto, no puede significar de ninguna manera, la idea de federación, la palabra ‘República’ por su tradición está asociada a los antecedentes del sistema central”. En esta ocasión, el grupo renovador ganó por 108 votos contra la propuesta y hubo sólo 57 por la afirmativa, entre los que estaba el voto de Manjarrez.¹¹

Ante esta postura, Manjarrez tuvo ocasión de presentar el 17 de enero de 1917 una iniciativa suscrita por 25 diputados que se reducía a la siguiente propuesta:

Que el Presidente de la República tenga facultades para nombrar a los Secretarios de Estado y del Despacho, pero previa aprobación de la Cámara de Diputados.

Esta sesión se había prolongado hasta las 23:15 horas, por lo que ante el cúmulo de propuestas y debates, Palavicini sugirió que las iniciativas y dictámenes no se leyeran ante la Asamblea y, en consecuencia, no aparecieran inmediatamente en el *Diario de debates*, sino que fueran directamente a la imprenta del Congreso y se distribuyera a los diputados.

La iniciativa de Manjarrez fue asimilada por sus opositores al proyecto que para implantar el sistema parlamentario se había interpuesto por el famoso “cuadrilátero” de diputados, proclives a Victoriano Huerta, contra Madero en 1912.¹² De esta manera, se la pretendió cubrir de un halo antirrevolucionario y conservador impresionante. No obstante, los dos proyectos eran distintos, ya que la propuesta de Manjarrez era compatible con el sistema presidencial y federal de los Estados Unidos, puesto que en ese país, desde el siglo XVIII los secretarios son ratificados por el Senado, mientras que el proyecto parlamentario que fue contra Madero, siempre se planteó como un sistema centralizado, contrario al sistema federal.

Además, la iniciativa de Manjarrez contaba con la tradición de los Congresos Constituyentes, ya que, tanto el de 1824 en su sesión del 22 de julio, fue ponderado este sistema por el diputado Ignacio de Mora, como en el de 1856-1857, Ponciano Arriaga pugnó por la participación del Congreso en la designación de los funcionarios importantes del Poder Ejecutivo. Recientemente, esta propuesta fue todavía presentada por Roberto Jaramillo Flores del Partido Socialista Revolucionario el 23 de junio de 1977.

La propuesta de Manjarrez se originó al momento de discutirse la fracción II del artículo 89, mediante

la cual se asigna al Presidente libertad absoluta en el nombramiento y remoción de los secretarios de Estado y el jefe de Departamento del Distrito Federal. En la sesión del 18 de enero de 1917, nuestro biografiado hace profesión de fe del parlamentarismo:

Si estuviéramos todavía en tiempo oportuno, yo vendría a abogar francamente en pro del Sistema parlamentario que es el único, y debe entenderse así, que garantiza el funcionamiento de la democracia.

En su participación, Manjarrez lanza una aseveración lapidariamente cierta: “La Revolución, señores diputados, debe entenderse bien, que se hizo y cuando se refiere a la parte política, en contra del Poder Ejecutivo, no se hizo en contra del Poder Legislativo.”

El diputado poblano apreciaba valientemente que todo el proyecto de reformas constitucionales le retiraba al Congreso sus facultades necesarias para el equilibrio de poderes: “con ese voto presidencial le va a ser casi imposible legislar” decía. “Tenemos esta Constitución llena de facultades para el Ejecutivo, y esto ¿Qué quiere decir? Que vamos a hacer legalmente al Presidente de la República un dictador.”

David Pastrana Jaimes, compañero de diputación apoyó estas aseveraciones y la propuesta de intención en el nombramiento de secretarios de Estado.¹³

Repararon en contra del sistema parlamentario –entendido por Manjarrez como la ratificación de los nombramientos de los secretarios del Estado por la Cámara de Diputados– los diputados Manuel Herrera y Rafael Martínez de Escobar. El sustento contra el parlamentarismo venía desde el proyecto presentado por Carranza, al cual acompañó un mensaje en el que se lee:

Ahora bien ¿Qué es lo que se pretende con la tesis de gobierno parlamentario? Se quiere nada menos que quitar al Presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno denominado –gabinete–. En otros términos, se trata de que el Presidente personal desaparezca, quedando de él una figura colectiva.

¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el Parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado.¹⁴

Herrera pugna por la necesaria libertad de acción del presidente para ejercer sus atribuciones, de las cuales es responsable y Martínez de Escobar repite estas objeciones.¹⁵

A partir de esta propuesta que fuera rechazada y que ni siquiera mereció dictamen ni discusión por la Asamblea, Manjarrez se separó del grupo carrancista en el poder. Sin embargo, después de firmar la Constitución siguió la carrera parlamentaria que le había descubierto su experiencia en el Congreso Constituyente y lo hizo durante el período carrancista de 1917 a 1920, es decir, durante la XXVII y XXVIII Legislaturas del Congreso de la Unión.

Su actuación como diputado al XXVII Congreso manifestó su mismo espíritu revolucionario, así como su preocupación por los problemas obreros y la persistencia en su proyecto para establecer el sistema parlamentario. El 6 de septiembre de 1917 suscribe un proyecto de decreto autorizando al Poder Ejecutivo

¹¹ Cfr., *Diario de los debates*, op. cit., sesión del 12 de diciembre de 1916.

¹² González Oropeza, Manuel y Arturo F. Zaldívar Lelo de Larrea, “Proyectos de Parlamentarismo en México”, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, México, UNAM, 1988, t. VI, pág. 408.

¹³ Mendiola, Ferrer, *Crónica del Constituyente*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1957, pág. 109; González Ramírez, op. cit., pág. 313.

¹⁴ González Oropeza, Manuel y Arturo F. Zaldívar, op. cit., pág. 409.

¹⁵ *El Senado Mexicano*, México, Senado de la República, 1987, t. II, pág. 300.

para que establezca las juntas de arbitraje necesarias en el territorio nacional; se derivan así las controversias que ciertas empresas provocan al convocar a un paro y dejar sin trabajo a miles de obreros. Al día siguiente, el 7 de septiembre de 1917, presentó junto con Federico Rocha un proyecto de ley orgánica del Banco Único de Emisión, objetivo que no se logró sino hasta 1925 con la creación del Banco de México.

Sin embargo, conjuntamente a la propuesta parlamentaria que esbozó en los trabajos del Congreso Constituyente, Manjarrez, en compañía de 52 diputados,¹⁶ presentó un proyecto bien estructurado para implantar ese sistema en lugar del presidencial, a través de reformas constitucionales. Los firmantes se identificaban con el recién fundado Partido Cooperatista Nacional y con Álvaro Obregón, por lo que los carrancistas persistieron en su punto de vista.

Este proyecto de reformas, aunque presentado formalmente el domingo 30 de diciembre de 1917, ya había sido divulgado ante la opinión pública y en consecuencia, atacado desde el 30 de noviembre fundamentalmente a través del periódico *Excélsior*. Mediante entrevistas a los personajes más connotados del carrancismo que el periódico publicó a partir del 5 de diciembre, el sistema parlamentario ya era condenado aún antes de su iniciativa de implantación formal.

Luis Manuel Rojas manifestó que el proyecto iba en contra de las tradiciones e instituciones políticas mexicanas, pues el parlamentarismo se ha dado sólo en monarquías o repúblicas centralistas, pero no en repúblicas federales como México.

La exposición de motivos que se inserta como apéndice en este trabajo es una interesante argumentación a favor del sistema que contesta los ataques contra el parlamentarismo. La iniciativa pretendía reformar 35 artículos constitucionales que sólo afectaban la estructura del Poder Legislativo y sus relaciones con el Ejecutivo y no incidían en el sistema federal.¹⁷

Resumiendo el proyecto, podríamos esquematizarlo de la siguiente manera:

1. Establece un Poder Legislativo depositado en un Parlamento integrado por dos cámaras;
2. El Parlamento se compondría con representantes electos cada cuatro años y renovados por mitad cada dos años;
3. Las sesiones del Parlamento iniciarían los días 1 de marzo y 1 de septiembre, concluyendo el 30 de junio y 31 de diciembre, respectivamente. El propio Parlamento podría prorrogar sus sesiones o concluir las anticipadamente sin consultar otras autoridades;
4. Se prevé la existencia de un Consejo de ministros cuyo presidente sería integrante del Parlamento con facultad para iniciar leyes;
5. La Comisión permanente del Parlamento estaría integrado por 45 miembros: 30 diputados y 15 senadores;
6. El ejercicio del Poder Ejecutivo sería a través de un presidente por conducto del Consejo de ministros;
7. El presidente de la República nombraría al presidente del Consejo de entre los integrantes del Parlamento;

8. El presidente del Consejo designaría a los ministros integrantes del gabinete a los tres días siguientes a su designación;
9. El gabinete tendría que ser aprobado por la Cámara de Diputados;
10. El presidente del Consejo sería el encargado de promulgar y ejecutar las leyes.

Esta interesante propuesta fue turnada a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, que presentaron el dictamen hasta el 3 de octubre de 1919 en el sentido de consultar el desechamiento del sistema parlamentario. El único argumento que sustentaba el dictamen fue que dicho sistema requería de partidos políticos consolidados, que México no tenía en ese momento. El dictamen fue aprobado ante el desencanto de Manjarrez.

Sin embargo, esos partidos políticos fuertes cuya carencia motivaba el desechamiento de la propuesta, empezaron a surgir. La consolidación del Partido Cooperatista Nacional, al cual pertenecía Manjarrez, hizo que nuestro personaje llegara a la gubernatura de su Estado natal. El gobernador José María Sánchez del Partido Liberal Constitucionalista, a quien sustituyó Manjarrez, había cometido diversos atropellos contra la población y la Legislatura de Puebla, la cual, con el apoyo del Partido Cooperatista, lo desafió y nombró a Manjarrez gobernador provisional el 22 de marzo de 1922. El gobernador Manjarrez tuvo que tomar posesión de su cargo con el auxilio de las fuerzas federales.¹⁸ Uno de los primeros acuerdos como gobernador fue derogar la Ley de Patentes que había irritado a los integrantes de la Cámara de Comercio de Puebla.¹⁹

Del corto período de Manjarrez como gobernador provisional poco se sabe, aunque hay constancias de su impulso a las obras públicas del Estado. En este período tan álgido, el Partido Cooperatista sufrió una división: su presidente en 1923, Emilio Portes Gil, apoyó la candidatura oficial de Plutarco Elías Calles, mientras que uno de sus fundadores, Jorge Prieto Laurens, presidente municipal de la ciudad de México, decidió apoyar la candidatura de Adolfo de la Huerta. Por su parte, el gobernador Manjarrez decidió apoyar al candidato civil de la Revolución de Agua Prieta.

Plutarco Elías Calles, como secretario de Gobernación de Obregón, inició su campaña política para la Presidencia de la República con todo el apoyo del titular del Ejecutivo, mientras que De la Huerta, que constituía el elemento civil del grupo Sonora, era objeto de una campaña de desprestigio por su lucha como secretario de Hacienda, auspiciada por el presidente Alvaro Obregón y ejecutada por Alberto J. Pani, su sucesor en la cartera de Hacienda. El distanciamiento entre Obregón y De la Huerta se había evidenciado desde las negociaciones de De la Huerta con Lamont, representante de los bancos extranjeros, para solventar la deuda externa del país.²⁰

Animado por el Partido Cooperatista, De la Huerta presentó su candidatura en noviembre de 1923 y contendió contra Calles. Sin embargo, lejos de seguir la vía electoral que entendía cerrada por la voluntad de Obregón, se replegó a Veracruz con sus seguidores. Guadalupe Sánchez, Juan Álvarez del Castillo y Rafael Zubarán Capmany, entre otros. Al pronunciarse

.....
16 Dichos diputados fueron: Luis Sánchez Pontón, Aurelio Manrique, R. Aveleyra, Rafael Martínez de Escobar, Miguel Alonzo Romero, Juan Manuel Álvarez del Castillo, Manuel García Vigil, A. Cienfuegos y Camus, Jacinto B. Treviño, M.A. Peralta, A. Ruiz Estrada, E. Neri, Salvador Saucedo, López Lira, José Luis Figueroa, José Rivera, J. R. Padilla, J. Ramírez Garrido, A. Magallín, Basilio Vadillo, Justo González, J. M. González, José Siurob, G. Pardiés, J. C. Cruz, Antonio Navarrete, Rafael Márquez, E. Gómez S., J. R. Lizalde, Ernesto Aguirre, J. C. Saucedo, Francisco Arreola R., Aarón Saenz, G. Malprica, F. M. de Escobar, M. Hernández Garibay, S. G. García, J. C. Echeverría, Vega Sánchez, Benito Ramírez G., J. Aguirre Escobar, Enrique Sánchez Tenorio, Alfonso Pardo, J. I. Reynoso, Juan A. Ruiz, M. Rueda Magso, Antonio Ancona Albertos, Pedro Ramírez, Alfonso Pruneda, J. P. Alejandro, M. Gómez y J. Jesús Ibarra.

17 Dichos artículos eran: 37, 50, 51, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 108 y 109.

18 Prieto Laurens, Jorge, *Anécdotas históricas*, México, B. Costa-Amic Editor, 1977, pág. 88.

19 Cordero, Enrique, *Historia compendiada del Estado de Puebla*, Puebla, México, t. II, pp. 310-311.

20 "Adolfo de la Huerta", *Los presidentes de México, 1910-1988*. México, 1988, pp. 70-71.



Manjarrez a favor de De la Huerta, Obregón dispuso su aprehensión. El 9 de diciembre de 1923 presentó su renuncia ante la Diputación Permanente y el gobierno del estado fue ocupado sucesivamente, durante unos días, por Antonio Villarreal y Francisco Espinoza Fleury. Finalmente, Manjarrez compartió el destierro con los partidarios de De la Huerta, aunque en lugar de ir a Estados Unidos partió para Cuba, y de ahí a España.²¹

Las revoluciones dividen a hombres de mérito para crear facciones y producir más convulsiones intestinas. La lucha revolucionaria de Manjarrez fue particularmente difícil, pues a pesar de haber aportado desde su juventud las excelentes iniciativas que hemos reseñado, sufrió las adversidades de estar al lado de las facciones opositoras a los poderosos durante el Constituyente; estuvo fuera de la ideología carrancista y durante el obregonismo apoyó a De la Huerta. La congruencia política tiene sus costos y Manjarrez los cubrió. No llegó a ser el héroe de la historia según Carlyle, pero sí fue el protagonista de moderada figura sin el cual no se entienden los demás cintilantes personajes.

Para demostrar la congruencia de Manjarrez hay que recordar que al volver a México, diez años después, lo encontramos en el escenario político apoyando la formación de partidos políticos nacionales como el Partido Nacional Revolucionario (PNR) y formulando el Plan Sexenal, un verdadero plan de gobierno y no solamente económico. Ambas instituciones, tanto el partido político como el plan de gobierno aprobado por el partido, son instituciones parlamentarias con las cuales había simpatizado.

Durante la célebre Convención de Aguascalientes del PNR, celebrado en el Teatro Olímpico a fines de 1932, él se pronunció a favor del principio de no reelección:

“Yo no creo compañeros delegados, como se ha asegurado por allí, que el principio de la no reelección sea un principio que no interesa ya a las masas proletarias.”²²

El principio de la no reelección fue propiciado después del magnicidio de Álvaro Obregón quien, al haber quebrantado el principio de Francisco I. Madero, apoyó que se reformara la Constitución a iniciativa de Calles, mediante un anteproyecto propuesto por primera ocasión en la historia mexicana, por un partido político. Lo anterior resultaba más compatible con el sistema parlamentario que con la tradición presidencial mexicana. Para confirmar el pensamiento de Manjarrez que en la revolución social se había luchado contra la institución presidencial, y que el sistema parlamentario sería el más democrático para reemplazarlo, al final

de su vida renovaba su ideal, promoviendo como secretario de prensa y propaganda del PNR una reforma que limitaría el poder presidencial, como era la no-reelección absoluta del Presidente de la República.

Sin embargo, la exaltación de los delegados a la Convención que, seguramente actuaban con la anuencia del jefe máximo, llevaron el principio hasta el extremo de aplicarlo a otros poderes que no lo necesitaban, como las Legislaturas, e hizo que el principio no permitiera la elección de un diputado local para la diputación federal en su siguiente período y viceversa. A esta insensatez se opusieron tanto Manjarrez como José Manuel Puig Casauranc.

Al año siguiente, participó en la Convención del PNR en Querétaro en un significativo encuentro del exdiputado constituyente en el Teatro de la República. El motivo de esta Convención fue aprobar el primer plan de gobierno para ser aplicado por el primer presidente que duraría seis años, por ello se le denominó Plan Sexenal. El 4 de diciembre de 1933 formó parte de la Comisión Dictaminadora del Plan, al lado de Luis León y Alberto Bremauntz.

Aunque Cárdenas fue el primer Presidente que gobernó con un Plan Sexenal, la idea había sido de Calles, quien en su célebre mensaje presidencial del 1 de septiembre de 1928 aludió a que:

Ya es hora de formar un programa minucioso de acción que cubra los seis años del próximo período presidencial; programa que debe estar basado en el cálculo, en la estadística, en las lecciones de la experiencia... Debemos estudiar lo que podemos alcanzar, dadas las posibilidades de nuestros presupuestos y las realidades nuestras.²³

Manjarrez fue un cardenista convencido. En 1933 se le nombró director del periódico *El Nacional* culminando así su trayectoria profesional de periodista. Desde la “columna del director” Manjarrez continuó apoyando el movimiento obrero; se unió a la precandidatura de Lázaro Cárdenas, elaborando incluso su biografía, y al llegar éste a la presidencia, enfatizó la labor de Cárdenas como agrarista, reportando la trascendencia de la reforma en la Laguna.²⁴

El 2 de octubre de 1937 Manjarrez falleció prematuramente en Cuernavaca, y dejó como legado su fructífera participación en la creación de instituciones que ahora enriquecen el acervo político del país. Su vida sencilla, pero a la vez azarosa nos permite vislumbrar, tal como lo dijo el 6 de diciembre de 1933, que:

“La Constitución de México ni siquiera la elaboraron los intelectuales, la elaboraron hombres que veníamos de las filas revolucionarias”.

.....
21 Romero Flores, Jesús, *La Constitución de 1917 y los primeros gobiernos revolucionarios*, México, Libro Méx., 1960, t. II, pp. 195-210.
22 *Historia documental del Partido de la Revolución*, t. I, PNR, 1929-1932, México, PRLICAP, 1981, pág. 317.
23 *Ídem*, t. II, pág. 76.
24 González Ramírez, *op. cit.*, t. III, pág. 348.



Delincuencia organizada:

un asunto de corresponsabilidad entre México y Estados Unidos

Silvia Chavarría Cedillo¹

La Iniciativa Mérida es un mecanismo de cooperación bilateral celebrado entre los gobiernos de México y Estados Unidos y, entre otras cosas, tiene la finalidad de combatir a la delincuencia organizada transnacional, uno de los componentes de la Estrategia Nacional para el combate a este fenómeno, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.

El presente trabajo pretende mostrar la importancia de la Iniciativa Mérida en el combate a la delincuencia organizada transnacional, en un esquema de corresponsabilidad por parte de Estados Unidos, asumiendo que se está ante un problema global con repercusiones tanto en materia de seguridad pública como en seguridad interior y seguridad nacional.

¹ Investigadora en la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado, del IBD.



Introducción

El narcotráfico es uno de los fenómenos que más contribuye a la creciente violencia del crimen organizado. Es un fenómeno complejo que tiene que ver con la producción, el tráfico, la adicción, el consumo y el lavado de dinero, por tanto, debe combatirse no sólo desde un enfoque local o nacional sino, sobre todo, internacional. Su combate exige estrategias donde se comparta información, se ejerza un control territorial soberano y se eviten las áreas sin ley. Bajo este contexto, la cooperación internacional es necesaria para combatir este fenómeno, en particular, a las bandas de narcotráfico que operan en el territorio nacional, vinculas fuertemente con actividades ilícitas con los Estados Unidos.

En ese contexto surge el 22 de octubre de 2007 la Iniciativa Mérida: Un nuevo Paradigma de Cooperación en materia de Seguridad, con la finalidad de enfrentar la problemática que representa la delincuencia organizada transnacional. Es oportuno resaltar que el gobierno mexicano, desde el inicio, definió a la Iniciativa Mérida como un esquema de cooperación bilateral no asistencialista entre México y Estados Unidos que permitiera fortalecer y completar los esfuerzos internos contra la delincuencia organizada transnacional y el narcotráfico (Arámbula, 2008).

Es por ello que la Iniciativa se fundó en instrumentos jurídicos bilaterales y multilaterales que incluyeron compromisos de acción de cada uno de los gobiernos en su respectivo territorio, como acciones de cooperación bilateral y transferencias de equipo, tecnología y capacitación para México. Este mecanismo de colaboración tiene los siguientes objetivos:

- Reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia en México.
- Reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia en Estados Unidos.
- Ampliar la cooperación bilateral regional dirigida a la amenaza que representa la delincuencia organizada transnacional.

Antecedentes de la cooperación binacional México y EUA

Al término de la Segunda Guerra Mundial el negocio de la droga en México aumentó considerablemente dada la escasez del producto en los Estados Unidos, lo que permitió a los narcotraficantes mexicanos posicionarse, así como obtener mayor poder de tipo económico, además de que algunos elementos de los gobiernos estatales y federal mexicanos se introdujeron al negocio de la droga.

Astorga (2003) documenta que la cooperación de altos funcionarios con las redes del narcotráfico se basó en la facilitación del transporte de la droga a cambio de dinero o de bienes. En la década de los sesenta, el gobierno de Richard Nixon aplicó unilateralmente la operación "Intercepción en los límites con México"; esta operación consistió en cerrar la frontera para evitar el paso de la marihuana a su territorio. El gobierno estadounidense envió inspectores a las aduanas para que revisaran los vehículos y personas en su totalidad,

además se instalaron unidades de radares desde San Diego hasta El Paso, lo que causó muchos problemas y molestias al gobierno y población mexicana, por lo que se llegó a un acuerdo con el gobierno estadounidense para concluir dicha operación, a cambio de la instauración de la "Operación Cooperación".

Toro (1988, 38-40) relata que en 1985 el asesinato del oficial de la DEA, Enrique Camarena Salazar, en territorio mexicano, junto con un piloto de la Fuerza Aérea Mexicana, trajo consigo una crisis de confianza de algunas agencias de seguridad del gobierno norteamericano. En la administración del presidente Miguel de la Madrid, el narcotráfico fue considerado como una amenaza grave a la seguridad nacional. El gobierno estadounidense impuso la idea de utilizar a las fuerzas armadas mexicanas en los operativos antidrogas, sin incluir a la policía dadas las condiciones de corrupción, además del involucramiento de altas autoridades estatales con el narco, como el caso de algunos gobernadores de los estados del norte del país.

En sitios oficiales del gobierno de Estados Unidos aparece que en octubre de 1986, durante la Conferencia Regional en Puerto Vallarta, México, el gobierno estadounidense declaró que el gobierno mexicano presentaba fallas en el combate al narcotráfico, iniciándose en ese mismo año las certificaciones de los Estados Unidos hacia otros países. El proceso de certificación consistió en una evaluación unilateral anual que el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica enviaba al Congreso sobre la cooperación de los principales países productores y de tránsito de drogas que se estableció en 1986. El Presidente de los EUA debía certificar anualmente que cada uno de estos países productores y de tránsito hubiese cooperado plenamente con los Estados Unidos, o tomado medidas adecuadas por su propia cuenta para alcanzar las metas y objetivos de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas de 1988. El proceso de certificación se fundamentó en los siguientes ordenamientos legales de los Estados Unidos: Ley de Anti-Abuso de Drogas de 1986, la Ley de Control Internacional de Narcóticos de 1992 y el Título VIII de la Ley Pública 99-570 [H.R. 5484] Tratamiento Arancelario de Productos de Países Productores o de Tránsito de Drogas no Cooperativos, también conocida como la Ley Comercial de Control de Narcóticos.

Rico (2008, 8-9) señala que la cooperación México Estados Unidos en el combate contra el crimen organizado, en particular el narcotráfico, que dotó de bases legales, fue en 1989 con la firma del Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia y recibió un impulso sin precedente en los últimos años de la década siguiente. En 1997 se dio a conocer el primer estudio diagnóstico Conjunto México y Estados Unidos ante el problema de las drogas, y los presidentes de ambos países firmaron la Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas; al año siguiente, la Estrategia Bilateral de Cooperación contra las Drogas; a principios de 1999, por último, las Mediciones de Efectividad de la Estrategia Bilateral de Cooperación contra las Drogas México-Estados Unidos.



México, a diferencia de otros países de Latinoamérica, se había negado a recibir montos importantes de Estados Unidos en la guerra contra las drogas...

El mismo autor menciona que durante este período, el trabajo llevado a cabo por el Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas (GCAN) permitió algunos avances que contribuyeron al desarrollo de un importante grado de confianza entre los funcionarios participantes. El diálogo establecido tuvo un cierto grado de continuidad a lo largo de los años siguientes, en el marco de instancias como el Grupo Plenario México-Estados Unidos de Procuración de Justicia (conocido como SLEP, por sus siglas en inglés). Probó, sin embargo, ser mucho más difícil inicialmente replicar en el nivel operativo la confianza desarrollada entre tomadores de decisiones. El impulso político a la cooperación que marcó esos años se vio obstaculizado por el proceso de “certificación” anual, por parte del gobierno de EUA, así como por la devolución de los 73 helicópteros UH-1H a los EUA, aspectos que influyeron para que durante los años siguientes las actividades y programas estuvieran acotados.

El esquema de cooperación en materia de seguridad de 1997 respecto al establecimiento del Grupo de Alto Impacto México-EUA, se vio entorpecido con la detención del zar antidrogas mexicano General Jesús Gutiérrez Rebollo, por cargos de corrupción y vínculos con el crimen organizado, evento que destruyó muchos de los avances logrados en el período 1991-1995.

Estudiosos del tema como Trejo (2006,10-12) documentaron que en el sexenio de Vicente Fox se intentó reactivar avances contra el crimen organizado; uno de sus principales logros fue obtener la cancelación del proceso de certificación para nuestro país. En 2002 se firmó el Acuerdo entre México y Estados Unidos para la instauración del mecanismo “fronteras inteligentes”, el cual tendría como objetivo vigilar más el tránsito de personas y bienes entre ambos países, para evitar al máximo riesgos de narcotráfico y terrorismo hacia los Estados Unidos. En marzo de 2005, los gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos firmaron el Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte

(ASPAN) que contempló una serie de programas para lograr fronteras cerradas al terrorismo, pero abiertas al comercio. Este Acuerdo se definió como un “entendimiento” para facilitar la coordinación entre dependencias, (tanto al interior de los países miembros como entre ellos) y no como un tratado o convenio internacional; este acuerdo constituyó la primera aproximación a un sistema de seguridad regional en América del Norte. Esta alianza se basó en dos pilares: la proporción del crecimiento económico, competitividad y calidad de vida, y el desarrollo de un enfoque común en materia de seguridad y tránsito en América del Norte.

México, a diferencia de otros países de Latinoamérica, se había negado a recibir montos importantes de Estados Unidos en la guerra contra las drogas; ello se debe a que nuestro país sigue enfocado a su seguridad interna, orientado a la defensa tradicional de soberanía, así como a la resistencia nacionalista en el seno de las Fuerzas Armadas Mexicanas y de la élite política. Sin embargo, si bien la doctrina de seguridad en México no se ha transformado después de la Guerra Fría, se ha ido adaptando a los cambios en la relación de cooperación con Estados Unidos, ya que la preocupación con las fronteras ha sido asimilada en la región.

Por otra parte, se ha pretendido desnaturalizar la Iniciativa Mérida bajo el argumento de que se trata del mismo esquema del Plan Colombia, sin embargo, hay una diferencia fundamental que consiste en que en la estrategia colombiana se combate a los grupos armados y paramilitares junto al crimen, en tanto que en México y Centroamérica el enemigo es el crimen organizado. Dentro del Plan Colombia se incluyeron estrategias económicas, fiscales y financieras; de desarrollo alternativo, para actividades económicas rentables; participación social para ejercer una presión sobre la guerrilla y demás grupos armados; y la estrategia de desarrollo humano para garantizar servicios de salud y educación.

Naturaleza de la Iniciativa Mérida

La Iniciativa Mérida se encuentra enmarcada en un mecanismo internacional de cooperación bilateral, en materia de combate a la delincuencia organizada transnacional, que incluye transferencia de equipo, procuración de tecnología y capacitación, cuyo sustento jurídico se encuentra en el Decreto promulgatorio del Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 1992.

El Ejecutivo federal negoció la Iniciativa Mérida con base en sus facultades constitucionales relacionadas con la conducción de la Política Exterior, artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el plano bilateral, el Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, y en el plano multilateral, de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional /Convención de Palermo adoptada en 2000 y en vigor para México a partir del 28 de septiembre de 2003. Estos instrumentos sirven de marco legal para desarrollar medidas concretas de cooperación. Ambos documentos fueron sometidos previamente a la aprobación del Senado, por tanto son ley suprema de toda la Unión, conforme al artículo 133 de la Constitución federal.

Este mecanismo internacional de cooperación bilateral está delimitado por lo previsto en el artículo II del Acuerdo sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, el cual prevé la asignación y aplicación de recursos humanos, financieros y materiales necesarios para la ejecución de programas concretos, en materia de narcotráfico y farmacodependencia; así como el artículo 30 de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la cual contempla la transferencia de recursos para fortalecer la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional.

Los términos legales de las transferencias de equipo y tecnología han sido definidos en el documento denominado "Carta de Acuerdo sobre la Iniciativa Mérida" firmado entre México y Estados Unidos, el 3 de diciembre de 2008.

En caso de que se determinara la transferencia de la propiedad del equipo y tecnología a favor del gobierno de México, pasarían al activo y bienes de propiedad federal, sin embargo, estos bienes no constituirán un "ingreso" en términos de la Ley de Ingresos de la Federación, toda vez que los mismos no son impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, aportaciones de seguridad social, conceptos todos previstos en la ley por los cuales el gobierno federal puede exigir a un particular en México el desembolso de recursos. El incremento que llegado el caso, con estos bienes se incorporaría al activo del gobierno federal a los bienes muebles del patrimonio federal.

El mecanismo internacional de cooperación binacional de la Iniciativa Mérida se sustenta en tres ejes:

1. Las acciones de cada país en su propio territorio contra la delincuencia organizada.
2. Las acciones de cooperación.
3. Transferencias de equipo, tecnología y capacitación para fortalecer las capacidades de México en el combate contra la delincuencia organizada.

Estos recursos serían transferidos a México a través de equipo y capacitación para los siguientes objetivos: cooperación antinarcóticos y seguridad de puertos, aeropuertos y fronteras; prevención del crimen y modernización policial; reducción de demanda de drogas; mejorar el sistema de justicia penal; anticorrupción, transparencia y derechos humanos, los cuales han sido desglosados en cuatro grupos:

1. Grupo I.- Antinarcóticos, contraterrorismo y seguridad fronteriza.
2. Grupo II.- Seguridad Pública y Procuración de Justicia.
3. Grupo III.- Fortalecimiento de Instituciones y Procuración de Justicia.
4. Grupo IV.- Apoyo a programas.

Es importante resaltar que la Iniciativa Mérida sólo constituye uno de los componentes de la Estrategia Nacional instrumentada por el gobierno federal para la lucha contra el crimen organizado; estrategia de carácter nacional e integral que incluye múltiples aspectos como salud pública, aplicación de la ley, fomento de mayor participación de la ciudadanía, entre otros. El otro elemento lo constituye la cooperación internacional en este combate, que no incluye todos los elementos de la primera. La cooperación internacional en la lucha contra el crimen organizado es necesaria e inevitable por tratarse de un problema transnacional, por lo que es aplicable el principio de responsabilidad compartida, en el que cada uno de sus participantes asuma plenamente la tarea común que le corresponde y aportar los recursos según sus capacidades, siendo la reciprocidad la regla central de la cooperación internacional.

La instrumentación de la Iniciativa Mérida se basa en los principios de pleno respeto a la soberanía, jurisdicción y normatividad de cada socio. Por ello, esta Iniciativa fue discutida dentro de los órganos de gobierno de cada Estado. Por lo que respecta a nuestro país, se realizó un amplio proceso de consulta entre las principales dependencias federales involucradas directamente, para detectar sus necesidades y la conformación del diseño del esquema integral para orientar sus acciones.

Dentro del Congreso mexicano también ha sido debatida la Iniciativa Mérida. El 28 de abril de 2008 el Pleno del Senado aprobó un dictamen en el que se estableció un mecanismo que permitirá a este órgano de representación federal, a través de las comisiones unidas de Relaciones Exteriores, América del Norte, de Seguridad Pública, de Justicia y los senadores integrantes de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, contar con un espacio de diálogo y consulta con el Ejecutivo federal para analizar y evaluar la iniciativa señalada. Con base en los resultados del mecanismo



de consulta señalado, se construirá una agenda de diplomacia parlamentaria que coadyuve a propiciar un clima de respeto y entendimiento que permita a México y Estados Unidos lograr un mayor nivel de cooperación y corresponsabilidad en el combate al crimen organizado y el narcotráfico. La Comisión de Relaciones Exteriores América del Norte del Senado de la República le ha dado seguimiento y la información sobre la Iniciativa Mérida, se encuentra disponible en su página de internet.

Contenido y alcances de la Iniciativa Mérida

Con la Iniciativa Mérida, México no recibirá recursos en efectivo sino transferencias de equipo, tecnología y capacitación para fortalecer las capacidades de las instituciones mexicanas responsables del combate a la delincuencia organizada transnacional. La cooperación internacional de los Estados Unidos está sujeta a procesos de transparencia y evaluación que serán mutuamente instrumentados, con pleno respeto a la jurisdicción y soberanía de ambos países.

El financiamiento de la Iniciativa Mérida comprometido por el gobierno de los Estados Unidos es por un total de mil 400 millones de dólares y está diseñado para ser aplicado en un lapso de tres años con recursos de los ejercicios fiscales 2008, 2009 y 2010. Este financiamiento proviene de tres fondos presupuestales: Internacional Narcotics Cooperation and Law Enforcement (INCLE), administrado por el Departamento de Estado; Foreign Military Financing (FMF), administrado por el Departamento de Defensa, y el Economic Support Fund (ESF), administrado por la Agencia de Cooperación Internacional de los Estados Unidos (USAID).

El gobierno federal reporta en la página de internet <http://iniciativamerida.gob.mx> que de conformidad con los procedimientos que se siguen para implementar la sección 620J del Acta de Asistencia Exterior de 1961, el 15% del financiamiento de la Iniciativa Mérida corresponde a los fondos INCLE y FMF y está vinculado a la presentación de informes del Departamento de Estado que demuestre que México cumple con cuatro aspectos: mejoramiento en la transparencia y rendición de

cuentas de la policía federal; desarrollo de consultas regulares con organizaciones de derechos humanos; investigación y enjuiciamiento a miembros de la policía federal y fuerzas armadas por violar derechos humanos, y prohibición de aceptar testimonios obtenidos mediante tortura. El Departamento de Estado entregó al Congreso estadounidense los informes que han permitido la liberación de los recursos correspondientes a los presupuestos suplementarios para el AF 2008 y 2009. Este mismo Departamento deberá presentar un informe similar para liberar el 15% del fondo INCLE aprobado en el presupuesto para el AF 2010.

Conforme a información oficial disponible, el ejercicio de los recursos se formaliza mediante diversos instrumentos, cuyas características variarán de acuerdo con la naturaleza de la transferencia. El primero de estos documentos es un acuerdo interinstitucional denominado "Carta Acuerdo" que ampara programas de transferencia de equipos, tecnología y capacitación equivalentes a 197 millones 175 mil dólares. Entre dichas transferencias destacan: equipos de inspección e informático y diversas tecnologías aplicadas al procesamiento de datos, la interconexión de equipos, las telecomunicaciones, el control de confianza y distintas técnicas de investigación, perros adiestrados para la detección de sustancias y materiales ilícitos; programas de capacitación y entrenamiento relevantes con objeto de garantizar que todos los recursos recibidos sean operados por personal mexicano.

Las dependencias mexicanas que ha solicitado transferencias de equipo o capacitación con recursos de los años fiscales 2008 a 2010 son: Sedena, Demar, PGR, SSP, SEGOB, SCT, SFP, CISEN, INAMI, AGA/SAT; UIF Y Conadic, según información disponible en el portal: <http://iniciativamerida.gob.mx>.

En ese mismo sitio, el gobierno federal señala que el Poder Judicial de la Federación, al igual que la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, también recibirá financiamiento a partir de fondos previstos en la IM. Asimismo, diversas organizaciones no gubernamentales de derechos humanos podrán participar en programas que financie la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, USAID, dentro del marco de la IM.





...a la fecha se han capacitado más de 4 mil elementos de la Policía Federal...

El gobierno federal reporta que a la fecha se han capacitado más de 4 mil elementos de la Policía Federal, entre nuevos investigadores, mandos medios y superiores, con la participación de entrenadores de diversos países. Se han capacitado a instructores penitenciarios en la Academia Penitenciaria de Santa Fe, Nuevo México, quienes a su vez capacitan a los nuevos custodios federales en la reciente inaugurada academia penitenciaria de Xalapa, Veracruz. También reporta que gran parte de los equipos de última tecnología (helicópteros, equipo de inspección) no están disponibles actualmente, se fabrican bajo pedido, o deben pasar por un proceso de licitación, lo que retrasa su entrega. Se reporta que al mes de febrero de 2010 se han ejercido recursos por un total de 257 millones 300 mil dólares. Existe otra cantidad ya asignada y en vías de aplicación para un total de 402 millones de dólares en cifras redondas. El total comprometido a la Iniciativa Mérida hasta este momento es por mil 330 millones de dólares.

Existe un micro sitio en la página de la Secretaría de Gobernación donde se presenta el Mecanismo de Diálogo con la Sociedad Civil sobre la Instrumentación de la Iniciativa Mérida, con la finalidad de generar un espacio para el diálogo abierto sobre diversos aspectos de la Iniciativa. Se busca compartir información con representantes de la Sociedad Civil (ONG, academia, centros de reflexión, representantes sindicales, empresariales y líderes de opinión) interesados en el tema, con objeto de sostener un diálogo informado, crítico, plural y productivo.

Consideraciones finales

- Los esfuerzos de colaboración entre México y los Estados Unidos se convierten en automático en un tema controversial. La historia de desencuentros entre estas dos naciones con diferencias y asimetrías levantan de inmediato diferentes posiciones, pero nadie puede negar la urgente necesidad de combatir el crimen organizado, el terrorismo y el narcotráfico, al ser problemas regionales y mundiales. Por ello la naturaleza de la relación de cooperación

entre México y EUA debe dar un giro a partir de esta iniciativa, con el reconocimiento explícito por parte de EUA a la solución al narcotráfico y el crimen organizado, bajo el esquema de corresponsabilidad.

- Las amenazas planteadas por el crimen organizado al bienestar de los mexicanos han aumentado en complejidad e intensidad a lo largo de los últimos años. A la creciente sofisticación y poderío financiero, tecnológico y logístico de las bandas delictivas que operan en México se suma hoy una capacidad de fuego sin precedente para plantear un claro desafío a las instituciones y a la seguridad ciudadana. Desde la corrupción e infiltración de las estructuras gubernamentales hasta los asesinatos y ejecuciones de policías y otros representantes del Estado; sus actividades constituyen un peligro real e inmediato para la seguridad pública y la vigencia plena del estado de derecho.
- El espacio de la cooperación internacional en la lucha contra el crimen organizado es necesario y prácticamente inevitable, así lo determina el carácter transnacional del desafío, ya que la importancia de la Iniciativa Mérida no radica en la cantidad de recursos aportados por los Estados Unidos ni por la tecnología de punta que contempla, sino en el reconocimiento explícito de la necesidad de actuar de manera conjunta ante amenazas comunes, y como componente de un proceso de armonización en materia de seguridad nacional.
- La verdadera dimensión de la Iniciativa Mérida radica en que es uno de los componentes de la Estrategia Nacional instrumentada por el gobierno federal en la lucha contra la delincuencia organizada. Sin embargo se requiere la inclusión de estrategias económicas, fiscales y financieras; de desarrollo alternativo para actividades económicas rentables; participación social.
- La atención pública se ha centrado en la transferencia de recursos por parte del gobierno de los EUA, lo que ha provocado cierto grado de divergencia entre los especialistas de la materia. Por ello es necesario que se establezcan mecanismos que transparenten la utilización de los recursos provenientes de la Iniciativa Mérida y se incluya dentro de la normatividad de responsabilidades por el desvío o mal uso de estos recursos.
- Existe la necesidad de desarrollar estrategias propias de cooperación con aquellos países con los que compartimos fronteras; entre ellos los Grupos de Alto Nivel sobre Seguridad Fronteriza (los llamados Gansef), establecidos con Guatemala y Belice, cobran especial importancia en este contexto y constituyen los puntos de partida de una estrategia regional más amplia, cuyos contenidos específicos deberán ser definidos conjuntamente con los países de Centroamérica. Se deben agilizar los ejercicios en curso, tales como el Diálogo de Seguridad, México-Sistema de Integración Centroamericano (SICA), que permitan avanzar en esta dirección.

- En una época de globalización, las organizaciones criminales operan en un mundo sin fronteras, mientras que los gobiernos continúan funcionando en un mundo con fronteras basadas en nociones desarticuladas de soberanía. La soberanía nacional la viola el crimen organizado al debilitar al Estado y descomponer la cohesión social.
- Algunos especialistas consideran a la Iniciativa Mérida como injerencista, tanto por el lenguaje que insiste en el respeto a los derechos humanos, como por el hecho de que esta Iniciativa fue aprobada como parte de la Ley de Gasto Complementario para Irak y Afganistán, además de que implica la continuidad de la controvertida participación del Ejército en el combate al crimen organizado.
- La Iniciativa Mérida ha sido comparada con el controversial Plan Colombia, sin embargo debe recordarse que este Plan, desde sus orígenes, tiene un componente inexistente en México: la violencia histórica y endémica colombiana. Si bien es cierto que con este Plan se busca atacar de manera integral el problema de las drogas y la delincuencia organizada transnacional, y para justificar y lograr la aprobación de fondos en el Congreso de los Estados Unidos, se tuvo el componente antiterrorista, que no tiene la Iniciativa Mérida. Dentro del Plan Colombia se incluyeron estrategias económicas, fiscales y financieras; de desarrollo alternativo, para actividades económicas rentables; participación social para ejercer una presión sobre la guerrilla y demás grupos armados, y la estrategia de desarrollo humano para garantizar servicios de salud y educación.

Bibliografía

- Árámula Reyes, Alma (2008). *Compendio Iniciativa Mérida*, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, pp. 67-71.
- Astorga, Luis (2008). *Drug Trafficking in México*. First General. Colegio Interamericano de Defensa, Assessment. México-UNESCO, 199. Marzo 16, 2008. Disponible en: <http://www.unesco.org/most/Astorga.htm>
- Benítez, Raúl (2007). *La Iniciativa Mérida, desafíos del combate al crimen y narcotráfico en México*. Madrid: Fundación Real Instituto Elcano.
- Benítez, Raúl (2010). "La encrucijada de la "guerra" y la inseguridad". Suplemento dominical *Enfoque* No. 834, Periódico Reforma, pp.4-7.
- Córcega Cabezut, Santiago (2010). "Seguridad Pública y Derechos Humanos". En Revista *Bien Común*, No. 65, Año 6. Fundación Rafael Preciado Hernández. México.
- Chacón, Susana (2000). *La negociación del Acuerdo Militar: México y Estados Unidos, 1940-1942*. México D.F. Colegio de México.
- González Ávalos, Jaime (2003). *El tráfico de drogas en el continente americano y su influencia en la seguridad, defensa y desarrollo de la región*. Washington D.C. Colegio Interamericano de Defensa.
- Piyeiro, José Luis (1985). *Ejército y Sociedad en México: Pasado y Presente*, México, D.F. Universidad Autónoma de Puebla-UAM Azcapotzalco.
- Trejo García, Alma del Carmen (2006). *Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte*, Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados.
- Toro, María Cecilia (1988). "La internalización de la policía: El caso de la DEA en México". En Serrano, Fernando. Homenaje a Rafael Segovia. México. El Colegio de México.
- Velázquez Flores, Rafael (2009). *Análisis Comparado: Iniciativa Mérida y Plan Colombia: Nuevo paradigma de cooperación entre Estados Unidos y América Latina en materia de seguridad*. CIDE.

Sitios de Internet

- www.senado.gob.mx
- www.senado.gob.mx/comisiones/LX/relextamericanorte/content/asuntos_interes/ini
- www.diputados.gob.mx
- www.presidencia.gob.mx
- www.sre.gob.mx
- www.whithouse.gov/infocus/defense
- http://mexico.usembassy.gov/sborders_Merida_Initiative.html
- Iniciativa Mérida, Progreso e impacto de la asociación México-Estados Unidos para la Seguridad:
- http://mexico.usembassy.gov/merida/smerida_factsheet_meridapillars.html
- Iniciativa Mérida de un vistazo, Alianza México-EUA contra el tráfico de armas y lavado de dinero:
- http://mexico.usembassy.gov/merida/smerida_factsheet_USMX_armsmoney.html
- Iniciativa Mérida: Avances y resultados:
- http://mexico.usembassy.gov/merida/smerida_factsheet_progressandimpact.html
- El camino del Grupo Consultivo de Alto Nivel:
- http://mexico.usembassy.gov/merida/smerida_factsheet_roadtothehighlevelgroupmeeting.html
- Una nueva visión de la frontera:
- http://mexico.usembassy.gov/merida/smerida_factsheet_newborder.html
- Progreso e impacto de la asociación México- EUA en materia de seguridad:
- http://mexico.usembassy.gov/merida/smerida_factsheet_meridapillars.html
- Contra el lavado de dinero:
- http://mexico.usembassy.gov/merida/smerida_factsheet_moneylaundership.html



La federalización del delito de secuestro

Carlos Montes Nanni¹

El pasado 29 de abril tuvo lugar en la Cámara de Senadores una determinación de gran trascendencia, aunque todavía no concluyente, que incidirá en la forma en que las autoridades competentes procuran y administran justicia para una de las conductas delictivas que más ha lastimado a nuestra sociedad. Los nocivos efectos de las conductas antisociales manifestadas en la ejecución de secuestros, que atañen prácticamente a la totalidad del entorno de armonía y seguridad que deben existir en una nación.

La participación de todas las instancias de procuración y administración de justicia en su combate no debe tener límite de ley o competencia alguna, salvo las garantías consagradas por la Constitución y el respeto a los derechos humanos.

El delito de secuestro debe ser erradicado en nuestro país; ése es el punto definitivo y contundente en la voluntad de todas las fuerzas políticas en la Cámara alta. No se deben permitir nuevas injusticias. La impunidad actual se revertirá a fuerza de una responsabilidad institucional dotada de las herramientas e instrumentos jurídicos que garanticen plena legalidad, seguridad y eficacia jurídicas.

¹ Investigador en la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado, del IBD.

Los daños producidos por este delito son claros: "Compresión de la libertad de tránsito o de locomoción de la persona, compresión de la seguridad de la vida de la víctima del secuestro, compresión de la tranquilidad personal y compresión de la seguridad del patrimonio de la víctima o de sus familiares. En cuanto a los bienes que guardan relación con la calidad del sujeto activo: compresión de la seguridad y la confianza en las instituciones de seguridad pública y compresión de la tranquilidad pública" (Islas de González Mariscal y Jiménez Ornelas 2002: 101).

De igual manera, la intención tácita de las autoridades involucradas –el Ejecutivo con la propuesta y el legislador con propuestas y consultas a la sociedad civil– es buscar el involucramiento a nivel nacional, de investigadores policiales, ministerios públicos, procuradores y jueces para que se guíen por un ordenamiento federal.

El presente ensayo expone, desde los antecedentes que la formaron, los puntos en cuestión que significan una innovación en nuestro sistema ministerial y policial de procuración de justicia y una serie de consideraciones que se enfoquen a la aplicación y utilidad práctica de las mismas.

La minuta de la Ley, sus antecedentes y composición

Pocos son los esfuerzos legislativos en los que concurre una diversidad de fuerzas políticas con un objetivo común: eliminar por completo las conductas delictivas del secuestro y las que se derivan de él (homicidio, lesiones, extorsión, etc.).

En su aspecto procesal, señala la pertinencia de federalizar la tipificación y persecución del delito de secuestro como parte de una política criminal integral estableciendo criterios uniformes para su combate.

El 4 de mayo de 2009 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la última reforma al artículo 73 de nuestra Constitución Política. Reforma que incidió dentro de las facultades del Congreso para que el mismo estableciera los delitos contra la federación y expresamente expedir una ley general en materia de secuestro. Dicha reforma se derivó de la iniciativa presentada el 2 de octubre de 2008 en la Cámara de

Diputados por un grupo de legisladores (diputados y senadores) del Partido Revolucionario Institucional.

La exposición de motivos de la referida iniciativa de reforma constitucional es contundente: la inseguridad y necesidad de acabar con la impunidad, en especial de la derivada del delito de secuestro por afectar uno de los bienes más preciados del ser humano, su libertad personal. "Como sea, no hay duda que la lucha contra la delincuencia organizada exige recursos y facultades de los que generalmente dispone mejor una autoridad nacional que una regional o local" (García Ramírez 2000: 141).

En la Cámara de Senadores encontramos antecedentes de iniciativas presentadas desde 2007, todas ellas encaminadas a la aprobación de leyes con la intención de dotar de las herramientas jurídicas necesarias a las instituciones de procuración y administración de justicia para prevenir y combatir los delitos de secuestro.

Nuestras autoridades tienen perfectamente claro que su actuación respecto de delitos comúnmente considerados del fuero común, como la privación de la libertad de una persona en contra de su voluntad y con la finalidad de obtener un lucro: el secuestro, rebasa la competencia de su potestad local y municipal de justicia, debido a que en la mayoría de los casos éstas no pueden hacer frente a los recursos económicos y sofisticadas técnicas de operación de las bandas de secuestradores, utilizadas para desarrollar sus ilícitas actividades.

Es en este punto cuando surge la necesidad de establecer una autoridad de competencia nacional, plenamente dotada de los instrumentos jurídicos, técnicos y de recursos humanos y financieros para el abatimiento del delito de secuestro. Una autoridad que garantice mejores resultados y que rinda cuentas, en la medida que las investigaciones y procesos penales la autoricen; respetuosa de la legalidad y seguridad jurídicas y de los derechos fundamentales de las personas.

Sustancialmente fueron once las iniciativas de ley presentadas en el Senado de la República cuyos contenidos fueron analizados por la Comisión de Justicia de la Cámara y cuyo dictamen respondió al trabajo conjunto de la mencionada así como de las de Gobernación y Estudios Legislativos Segunda.



Pocos son los esfuerzos legislativos en los que concurre una diversidad de fuerzas políticas con un objetivo común: eliminar por completo las conductas delictivas del secuestro...

Iniciativas

Fecha de presentación	Denominación	Presentador
13 de marzo de 2007	INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 25 Y 366 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL	Ejecutivo federal
13 de agosto de 2008	INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 25 Y 366 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, ASÍ COMO EL ARTÍCULO 194, FRACCIÓN I, INCISO 23), DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES	Sen. Carlos Jiménez Macías (PRI)
27 de agosto de 2008	INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL FONDO NACIONAL PARA EL COMBATE CONTRA EL SECUESTRO	Sen. Arturo Escobar y Vega (PVEM)
2 de septiembre de 2008	INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	Sen. Tomás Torres Mercado (PRD)
6 de noviembre de 2008	INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCIÓN XXII AL ARTÍCULO 387 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL	Sen. Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez (PRI)
11 de marzo de 2009	INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA	Sen. Silvano Aureoles Conejo (PRD)
19 de marzo de 2009	INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE EXPIDE LA LEY ANTISECUESTRO	Sen. Felipe González González y Sen. Ricardo Torres Origel (PAN)
31 de marzo de 2009	INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL CONTRA EL SECUESTRO	Sen. Guillermo Tamborrel Suárez (PAN)
15 de diciembre de 2009	INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE EXPIDE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE SECUESTRO	Senadores del PRI
18 de febrero de 2010	INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO, REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, DE LA LEY DE LA POLICÍA FEDERAL, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA	Ejecutivo federal
2 de marzo de 2010	INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO DE LEY GENERAL DE PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL DELITO DE SECUESTRO	Sen. Alejandro González Alcocer (PAN), Sen. Alejandro Zapata Perogordo (PAN), Sen. Pedro Joaquín Coldwell (PRI), Sen. Tomás Torres Mercado (PRD), Sen. Arturo Escobar y Vega (PVEM)

Como se puede apreciar, el impulso del órgano legislador fue orientado a lograr, en la concurrencia del acuerdo y las coincidencias, el instrumento adecuado que el mandato constitucional (ya vigente) demandaba.

En ese orden de ideas las comisiones encargadas del análisis de las iniciativas se dieron a la tarea de generar el dictamen correspondiente (punto central del presente trabajo), que en lo posible reuniera las propuestas jurídicas viables, con plena certeza, seguridad y legalidad jurídico-constitucionales.

Estructura de la minuta

La tarea de integrar un ordenamiento jurídico reglamentario de una disposición constitucional debe cumplir con los requisitos de legalidad enmarcados en la propia ley fundamental. Sin que se pierda de vista el momento social (altos índices de impunidad y falta de herramientas acordes a la capacidad de respuesta al fenómeno delictivo), de manera clara y eficaz, por medio de una adecuada técnica legislativa indispensable en el proceso de elaboración de leyes y un objetivo político común: satisfacer la demanda social de justicia efectiva.

La existencia de esta razón urgió al legislador a producir un ordenamiento jurídico a la mayor prontitud

posible y forjar legalmente un sistema de procuración de justicia que tenga efectos en el corto plazo (resultados reales, medibles y comprobables). El instrumento (la minuta) contempla nuevas instituciones acordes con el delicado momento que se vive actualmente.

En los posibles efectos de la incipiente ley reglamentaria, se hace énfasis en lo que se puede considerar la columna vertebral de la reforma: la coordinación de todas las instancias y autoridades responsables de la procuración y administración de justicia, basada en la redistribución de competencias. Siendo oportuno postular la afirmación de que una autoridad federal sea la competente de manera integral en la investigación, persecución, sanción y prevención del delito de secuestro, supuesto que por el momento el legislador ha dejado pendiente al no ubicar al delito de secuestro como un delito de competencia federal (por ejemplo los delitos contra la salud), pero que sin duda alguna constituye un fundamental avance en su atención.

De esta manera la incipiente Ley Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución está formada por disposiciones sustantivas (tipos penales, señalamiento de penas y cómputo de las mismas), adjetivas (formas de prevención e investigación) y administrativas (responsabilidad de instancias gubernamentales y atención a víctimas del delito).



Contenidos en catorce capítulos, los cuarenta y ocho artículos que forman la hoy minuta de la Cámara de Senadores tienen aportaciones que en su contexto, representan las bases de un sistema especial, acondicionado y dispuesto para el combate al secuestro.

La característica de ser una Ley General

Se obedeció a un mandato constitucional vigente desde el 5 de mayo de 2009, dándole un ámbito de aplicación para toda la república mexicana donde la coordinación entre los tres órdenes de gobierno se realizará en términos de la ley.

La denominación de Ley General para la hoy minuta que nos ocupa, se basa en la necesidad práctica de que exista un sólo ordenamiento jurídico sustantivo que prevenga y sancione las conductas delictivas que se tipifiquen como secuestro, de aplicación en todas las entidades federativas y el Distrito Federal. La primera impresión que se puede tener es que, derivado de la aprobación del proyecto de ley, se estaría ante la situación y efecto práctico de “federalizar” el delito de

secuestro, ya que la prevención y sanción del mismo correspondería entonces a un ordenamiento sustantivo de aplicación obligatoria en todo el país expedido por el Congreso de la Unión a cargo de autoridades federales, locales, municipales y del Distrito Federal, pero que no recibe expresamente la denominación de ser federal.

Cabe hacer la afirmación en el sentido de completar la propuesta de reforma, ubicando al delito de secuestro como un delito federal, en donde la competencia de las autoridades nacionales sea la que inicie, desarrolle la investigación, procese y sancione penalmente a los responsables.

El término general debe interpretarse de acuerdo con el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyo Pleno determinó:

“... leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente, o el poder revisor de la constitución, ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado mexicano, lo cual se traduce



en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas; de tal manera que, una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.” (Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXV, Abril de 2007. Página: 5. Tesis: P. VII/2007. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional).

En lo conducente, el Capítulo IV relativo al ámbito de aplicación de la ley establece:

“Artículo 23.- Los delitos previstos en esta ley se perseguirán, investigarán, perseguirán y sancionarán por la federación cuando se trate de los casos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y cuando se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Penales; o cuando el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de la entidad federativa, le remita la investigación correspondiente, atendiendo a las características propias del hecho, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo.

En los casos no contemplados en el párrafo anterior, serán competentes las autoridades del fuero común.”

Luego entonces la intención del legislador es la de contar con la legislación aplicable en todo el territorio nacional, que de manera uniforme (jurídicamente entendida) sirva a las autoridades locales y federales para la erradicación del tipo de delito en cuestión.

“Sabemos que en nuestros días resulta de suma importancia la labor del Poder Legislativo para inhibir entre otras la conducta antijurídica de referencia, tanto a nivel federal como local, pues su actuar da pauta a la labor de los demás poderes, que son el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, a efecto de regular su actuación frente al secuestro y demás delitos, el primero principalmente y entre otras actividades, en cuanto a la fase de investigación, persecución y el ejercicio de la acción penal, y el segundo al proceso de aplicación de las sanciones respectivas” (Góngora Pimentel 2004: 12).

Se debe mencionar también que, cuando el delito de secuestro produzca efectos en dos o más entidades

federativas, será competente la autoridad investigadora de cualquiera de éstas (artículo 23, párrafo tercero). Lo anterior con la finalidad de involucrar de manera integral a policías y ministerios públicos en su obligación de investigación.

Como casos de leyes generales que son aplicadas por autoridades de las entidades federativas se pueden mencionar la Ley General de Educación, la Ley General de Salud o el Código de Comercio, por mencionar algunas. Sus disposiciones se aplican en todo el territorio nacional y sus efectos jurídicos son reconocidos por autoridades de los tres niveles de gobierno. Así debe ocurrir con esta Ley Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La necesaria coordinación de instancias y autoridades en el combate al secuestro

Como referíamos, una de las características primordiales de la nueva legislación es la disposición de diversas obligaciones a cargo de las autoridades locales y federales para coordinarse en la prevención y combate al delito de secuestro. Para ese efecto, el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública tendrá bajo su responsabilidad la implementación de un Centro Nacional de Prevención y Participación Ciudadana encargado de actualizar y perfeccionar los estándares y sistemas de investigación para la prevención de los delitos; identificar zonas y sectores considerados de riesgo y expresar medios de protección; así como establecer relaciones de colaboración con las autoridades competentes.

La coordinación dispuesta por el ordenamiento a analizarse ahora en la Cámara de Diputados correrá a cargo de las instituciones de Seguridad Pública de los tres órdenes de gobierno y las Procuradurías de Justicia de la Federación de los estados y del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública y específicamente su Secretario Técnico, en términos de lo dispuesto, es el actor principal en las labores de coordinación institucional, cuyos efectos deberán mostrar resultados en el corto plazo ya que el artículo Séptimo Transitorio de la minuta, señala un término de seis meses para elaborar un Programa Nacional para prevenir, perseguir y sancionar las conductas relacionadas con el secuestro.

Se debe entender que el propósito del legislador, después de haber recibido un considerable número de opiniones, pero sobre todo, escuchando la voz de quienes fueron afectados por el reprobable delito, es el de integrar de manera definitiva la estructura institucional capaz de dar pronta respuesta y proteger los intereses de la ciudadanía de manera integral (seguridad personal, seguridad de la sociedad y seguridad al patrimonio) un sistema integral de procuración de justicia, especialmente destinado a la erradicación de ese delito.

En el Senado de la República se organizó y efectuó el Foro: Alto al Secuestro, a cargo de la Comisión de Justicia, los días 2 y 3 de marzo de 2010, en donde se expusieron ideas, opiniones, experiencias internacionales e inclusive inconformidades de sectores sociales.

Evento que antecedió el trabajo de análisis y dictamen de las iniciativas, para robustecer y transparentar el procedimiento de creación del ordenamiento legal que comprendiera la mayor parte de ellas, en una importante expresión de lo que significa la participación ciudadana con efectos vinculantes para el legislador. De hecho, en la discusión del dictamen, a instancia de la intervención de la ciudadana Isabel Miranda, se incluyó el capítulo relativo al Fondo de Apoyo a Víctimas del Delito.

Aportaciones en materia de procuración e impartición de justicia

Es importante señalar que la nueva ley contempla instrumentos sin precedentes en materia penal; de manera enunciativa podemos mencionar los siguientes:

- Se concreta una legislación especial específicamente para las conductas relacionadas y el delito de secuestro, obligatoria para toda autoridad y aplicable en todo el territorio nacional.
- Se establece un sistema de coordinación para los tres niveles de gobierno cuya responsabilidad recae en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Se impone la aplicación de la pena de prisión hasta por 70 años en los casos en que la víctima sea privada de su vida por motivo de un secuestro.
- Se dispone la autorización de vigilancia especial hasta por cinco años a las personas que hayan

sido condenadas por alguna de las conductas previstas en la ley, después de su liberación.

- Es competente toda autoridad investigadora de cualquier entidad federativa en donde produzca efectos el secuestro.
- Se obliga al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones a colaborar con la autoridad ministerial de manera inmediata, en la investigación del delito.
- La implementación de un Programa Federal de Protección a Personas para aquéllas cuya vida o integridad personal pueda estar en peligro por su intervención en las averiguaciones previas o proceso penal seguido en contra de secuestradores.
- Se le concede a las víctimas y ofendidos una participación activa y reconocida por las autoridades para contribuir a las finalidades de investigación y sanción a los responsables y exigir al juez que decreta en la sentencia correspondiente la reparación del daño a su favor.
- Se obliga a la autoridad correspondiente a proveer la restitución inmediata de derechos a las víctimas y, en su caso, a un embargo por el valor equivalente en los bienes del sentenciado para el pago de la reparación del daño.
- Se crea el Fondo para la Atención de Víctimas del Secuestro, orientado a la atención médica y psicológica de las víctimas y protección de menores en desamparo. La administración de dicho fondo corresponderá a la Procuraduría General de la República.

... una de las características primordiales de la nueva legislación es la disposición de diversas obligaciones a cargo de las autoridades locales y federales para coordinarse en la prevención y combate al delito de secuestro...



Sin duda, algunas de las mencionadas medidas pueden ser materia de discusión, lo que no se debe soslayar es el hecho de que han sido producto de una importante aportación de actores políticos (legisladores), expertos y sociedad (víctimas y afectados). Su efectividad dependerá del trabajo responsable de Procuradurías y Jueces que interpreten y apliquen la ley de manera integral, comprendiendo los alcances de sus actuaciones y determinaciones y anteponiendo los intereses que la sociedad requiere.

En caso de ser aprobada en sus términos por la Cámara revisora, la ley deberá tener efectos comprobables después de un año de que se publique, tomando en cuenta que en la parte conducente (artículos transitorios), se señalan 90 días para que entre en vigor, seis meses para expedir un Programa Nacional de Prevención y 180 días para hacer las adecuaciones necesarias para la creación del Fondo para la Atención de Víctimas del Secuestro.

Calculando que la Cámara de Diputados iniciará su próximo período ordinario el 1 de septiembre de 2010, y sólo en el caso de su aprobación inmediata sin modificaciones, será hasta fines del 2011 y principios del año 2012 cuando se podrán medir los efectos de la ley.

Modificación a leyes sustantivas, adjetivas y administrativas

El decreto que se plasma en la minuta contempla asimismo una serie de reformas a disposiciones lega-

les complementarias para la aplicación de la ley, como son:

- 1) Código Federal de Procedimientos Penales. Incluyendo en su catálogo de delitos graves a los previstos por la Ley General para prevenir y sancionar los delitos de secuestro.
- 2) Código Penal Federal. Incluyendo como medida de seguridad la colocación de dispositivos de localización y vigilancia. La aplicación de las penas para el caso de concurso de delitos y la negación del beneficio de la libertad preparatoria a los sentenciados por ese tipo de delitos.
- 3) Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Adecuando la parte relativa para incluir a la Ley General para prevenir y sancionar los delitos de secuestro, así como el acceso a las constancias de la averiguación previa.
- 4) La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Para autorizar la intervención de comunicaciones privadas.
- 5) Ley de la Policía Federal. En lo relativo a la intervención de comunicaciones.
- 6) Ley Federal de Telecomunicaciones. Señalando las obligaciones a cargo de los concesionarios en las investigaciones por secuestro.
- 7) Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En su intervención a nivel institucional para la prevención y labores de coordinación en las acciones de combate al delito de secuestro.



Perspectivas en torno a la aprobación de la minuta y la reforma judicial

La aprobación de la minuta en sus términos es algo que probablemente no se realice. Consideramos que lo anterior se deberá a los cambios que el sistema procesal actual sufrirá y a las reticencias de autoridades, tanto locales como federales, de romper con paradigmas y costumbres procesales (que no leyes).

La dificultad en primer término radicará en que la Cámara de Diputados también cuenta con sus propias iniciativas que, hasta donde es de nuestra información, no fueron tomadas en cuenta en el dictamen y discusión de la propuesta de ley aprobada por unanimidad de los senadores (fue aprobada por la unanimidad de los presentes en la sesión ordinaria del Pleno, contando en número de noventa y uno).

En la actual LXI Legislatura se pueden identificar ocho iniciativas presentadas por diputados relacionadas con el tema del secuestro:

Fecha de Presentación	Legislador	Denominación de la Iniciativa	Estatus
01/12/2009	Dip. Yolanda de la Torre Valdéz (PRI)	Proyecto De decreto que crea el Sistema Nacional de Alerta Temprana sobre el Secuestro o Robo de Niñas o Niños en México.	Pendiente en comisiones
04/11/2009	Dip. Carlos Alberto Pérez Cuevas (PAN)	Proyecto de decreto que expide la Ley General del Secuestro, reglamentaria del artículo 73, fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Pendiente en comisiones
08/12/2009	Dip. Adriana de Lourdes Hinojosa Céspedes (PAN)	Proyecto de Decreto que reforma el artículo 101 del Código Penal Federal.	Pendiente en comisiones
08/12/2009	Dip. Gerardo Leyva Hernández (PRD)	Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal.	Pendiente en comisiones
21/04/2010	Dip. Rodrigo Perezalonso González (PVEM)	Proyecto de decreto que expide la Ley del Fondo Nacional para el Combate al Secuestro.	Pendiente en comisiones
02/02/2010	Diputados y Diputadas de la LXI Legislatura de diversos grupos parlamentarios	Proyecto de decreto que expide la Ley General de Protección a las Víctimas del Delito de Secuestro.	Pendiente en comisiones
23/02/2010	Dip. Dolores de los Ángeles Názares Jerónimo (PRD)	Proyecto de decreto que expide la Ley General para prevenir, sancionar y combatir al secuestro y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.	Pendiente en comisiones
07/04/2010	Dip. Omar Fayad Meneses (PRI)	Que reforma el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Pendiente en comisiones
23/09/2009	Dip. Pablo Escudero Morales (PVEM)	Proyecto de decreto que reforma la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales.	Pendiente en comisiones

Como se puede apreciar, las ideas abundan y la intención de hacer observaciones y modificaciones a la minuta del Senado es latente. Este puede ser el factor legislativo que perfeccione la propuesta de ley reglamentaria y se contemplen y analicen aspectos que pudieron haber quedado fuera del instrumento, o bien se corrijan posibles errores técnico-jurídicos o sean pormenorizadas las acciones inmediatas a efectuar.

Con relación a lo anterior, también se puede tomar en cuenta que la reforma judicial constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, en donde, entre otras cuestiones, se instituye el sistema procesal penal acusatorio y la oralidad e inmediatez de los juicios en esta materia, aún no ha sido

procesada por el legislador y obviamente incidirá en las conductas previstas y sancionadas en la minuta del Senado. Por lo que resultaría pertinente aprovechar el impulso político que generó la aprobación del dictamen para contemplar, sin falsas pretensiones, la reforma judicial requerida por la Constitución.

Conclusiones y propuestas

- La minuta que contiene el decreto por el que se expide la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y



reforma y adiciona diversas leyes secundarias, representa el resultado de un esfuerzo político singular, en donde concurren las opiniones de legisladores, expertos en la materia, pero de manera importante de la sociedad organizada.

- El instrumento en cuestión dispone obligaciones para los tres niveles de gobierno y todas las autoridades encargadas de procurar y administrar justicia, dándole un ámbito de aplicación en todo el territorio nacional. Aunque no da el carácter de federal al delito de secuestro de manera expresa, sí hace a la ley jurídicamente aplicable por instancias locales y del fuero común, constituyéndose un sistema de coordinación integral para su prevención e investigación.
- El Sistema Nacional de Seguridad Pública se consolida como la instancia superior para la planeación y ejecución de programas de prevención; manejo de bases de datos y puente de comunicación entre federación y entidades federativas con la finalidad de enfrentar de for-

ma eficaz el fenómeno delictivo y de inseguridad pública.

- La atención a víctimas y ofendidos por el delito se convierte en uno de los objetivos principales en la actuación de Procuradurías estatales y de la federación, confirmándose la importancia de una reparación del daño acorde con el menoscabo sufrido y una garantía para la protección de sus intereses vulnerados.
- Se debe completar la comunicación legislativa con la Cámara revisora, para revisar las propuestas de ésta y unificar el criterio bajo el cual se discuta o propongan modificaciones a la minuta enviada por el Senado y evitar en lo posible la prolongación de tiempo en su aprobación.
- Es pertinente valorar la necesidad de ir incorporando propuestas tendientes a implementar la reforma judicial ordenada por la reforma constitucional de junio de 2008, para preparar el terreno legislativo en la implementación de los juicios orales en materia penal y el sistema acusatorio.

Variación de la percepción ciudadana respecto a la seguridad pública de 2008 a 2009.

Percepción de inseguridad a nivel Nacional (municipio, ciudad, estado)/percepción en 2008

¿Considera que vivir en este estado, ciudad, municipio o delegación es...?		%
Estado	Seguro	37.0%
	Inseguro	59.4%
	No sabe	3.6%
Total		100.0%
Ciudad	Seguro	42.5%
	Inseguro	56.0%
	No sabe	1.5%
Total		100.0%
Municipio / delegación	Seguro	54.7%
	Inseguro	44.2%
	No sabe	1.1%
Total		100.0%

Percepción de inseguridad a nivel Nacional (municipio, ciudad, estado)/percepción en 2009

¿Considera que vivir en este estado, ciudad, municipio o delegación es...?		%
Estado	Seguro	31.7%
	Inseguro	65.1%
	No sabe	3.2%
Total		100.0%
Ciudad	Seguro	37.9%
	Inseguro	60.2%
	No sabe	1.9%
Total		100.0%
Municipio / delegación	Seguro	49.7%
	Inseguro	48.8%
	No sabe	1.5%
Total		100.0%

Fuente: www.icesi.org.mx

Referencias

- García Ramírez, Sergio (2000). *Delincuencia Organizada. Antecedentes y regulación penal en México*. México Editorial Porrúa. Segunda Edición.
- Góngora Pimentel, Genaro David (2004). *Evolución del secuestro en México y las decisiones del Poder Judicial de la Federación en la materia*. México Editorial Porrúa. Primera Edición.
- Islas de González Mariscal, Olga y Jiménez Ornelas, René A. (2002). *El secuestro. Problemas sociales y jurídicos*. Universidad Nacional Autónoma de México. Primera Edición.

Sitios en internet

- www.icesi.org.mx
www.ordenjuridico.gob.mx
www.senado.gob.mx
www.sil.gobernacion.com.mx
www.ssp.gob.mx



La necesidad de proteger los datos personales de menores en las redes sociales en internet

Silvia Chavarría Cedillo¹

La protección de los datos personales de los menores adquiere una especial relevancia por la confluencia de distintos factores: las condiciones subjetivas del titular de los datos en cuanto a su capacidad de entender y discernir sobre su derecho fundamental; el alto valor económico de su información personal para determinados sectores del mercado; la conciliación de los deberes familiares de control con los derechos del menor; vigilancia escolar, ocio y relaciones; el uso instrumental del menor como fuente de información sobre su entorno.

El presente trabajo pretende despertar el interés de los legisladores federales sobre la necesidad de regular los datos personales y la vida privada de menores de edad en las redes sociales en Internet, buscando establecer un equilibrio entre la garantía de los derechos y la protección ante los riesgos en la sociedad de la información y el conocimiento.

¹ Investigadora en la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado, del IBD.

Introducción

Las niñas, niños y adolescentes tienen cada vez mayor acceso a los distintos sistemas de comunicación, que les permiten obtener todos los beneficios que estos representan, sin embargo, esta situación ha llevado al límite el balance entre el ejercicio de los derechos fundamentales y los riesgos para la vida privada, el honor, buen nombre y la intimidad, entre otros; así como los abusos de que pueden ser víctimas, como discriminación, explotación sexual, pornografía, mismos que tienen un impacto negativo en el desarrollo integral y su vida adulta.

La regulación de la privacidad y protección de datos personales ha sido abordada a nivel mundial en forma muy particular por cada país. Ello se debe, en gran medida, a los intereses económicos, políticos y sobre todo responde a las estrategias comerciales de cada país. Actualmente el continente europeo es el más regulado en cuanto a protección personal de datos se refiere y el flujo transfronterizo de los mismos, inhibiendo en forma considerable sus relaciones comerciales con otros países como Estados Unidos, Canadá y algunos otros del continente asiático.

En México, la privacidad y los datos de las personas en las relaciones entre empresas y consumidores ya se encuentra regulada en la Ley Federal de Protección al Consumidor. En cuanto a normas para la protección de datos personales, se encuentran contenidas en la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. El pasado 27 de abril, el Senado de la República aprobó por mayoría la expedición de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en poder de los particulares. Con ello se cubre el vacío legal en torno a la protección de datos personales en poder de entes públicos y de particulares; sin embargo, en ninguno de estos ordenamientos se incluye la protección de datos personales de menores de edad.

La internet es una herramienta para el acceso e intercambio de información, propagación de ideas, participación ciudadana, educación, diversión e integración social, a través de las redes sociales, y al existir

una mayor penetración y uso de Internet, se requiere la creación de un marco jurídico que proteja los datos e información que proporcionen no sólo los ciudadanos sino también los menores de edad, tanto en los sitios web de las empresas y los que se encuentran en poder de los órganos gubernamentales, cuyos servicios se ofrecerán completamente en línea en un futuro no muy lejano.

Los menores de edad, cada vez más, disponen de medios para poder interactuar en su vida cotidiana, utilizando la mayoría de ellos la computadora y la conexión a Internet para investigar y descubrir nuevas cosas, expuestos en esa actuación loable, a que se les requiera información personal, ya sea por publicidad de regalos interesantes, por participación en concursos, por comenzar nuevas relaciones de amistad en la red; situación que los ubica en un alto grado de vulnerabilidad, además de que poseen un teléfono celular y han tenido contacto con la cultura digital (pantallas en video, consolas, ordenadores, celulares, cajero, etc.) desde los 2 años.

Por lo anterior, en julio de 2009 fueron adoptadas en el Seminario *Derechos Adolescentes y Redes Sociales en Internet* una serie de recomendaciones, recopiladas en el documento denominado "Memorándum sobre la Protección de Datos Personales y la Vida Privada en las Redes Sociales en Internet, en particular de Niños, Niñas y Adolescentes", donde nuestro país participó activamente, a través del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

Las redes sociales y sus riesgos

Las redes sociales en Internet han tenido gran aceptación entre los menores de edad porque han significado una revolución de la comunicación, pero al existir un vacío legal que regule su actuar, estas redes constituyen hoy día un nuevo riesgo para niños y adolescentes que comparten información sensible con otras personas, cuya difusión puede comprometer su seguridad.



Entendiéndose como información sensible aquella que contiene datos personales, como nombre, dirección, números de identificación, rutinas personales y familiares, horarios y lugares de actividades, datos sobre propiedad de bienes. De acuerdo con información divulgada por el IFAI, cuando los cibernautas descargan aplicaciones relacionadas a estos sitios las firmas pueden acceder a información personal sin que el usuario se entere.

De acuerdo con los expertos, las redes sociales crean perfiles de acuerdo al círculo social de los usuarios y venden los perfiles a diversas empresas para hacer una publicidad dirigida, lo que implica un gran riesgo para la seguridad de los menores y su familia.

De forma concreta, algunos de los riesgos a los que se enfrentan los menores al proporcionar sus datos personales en las redes sociales son: hostigamiento digital o *ciberbullying*, suplantación de identidad para generar encuentros personales y consumir secuestros virtuales con base en actividades publicadas en facebook, corrupción de menores y robo de información para extorsión.

En la actualidad está imperando la autorregulación por parte de las empresas, sobre todo de marketing directo, respecto del tratamiento de datos de menores de edad con fines publicitarios. Dicha autorregulación está basada en la aprobación de códigos éticos donde se regulan diferentes aspectos, por ejemplo que la publicidad difundida a través de Internet no deberá perjudicar moral o físicamente a los menores. Para tratar datos de menores, las empresas deberán tener en cuenta la edad, el conocimiento y la madurez; obtener la autorización por escrito de los padres del menor para poder tratar sus datos y ceder los datos de los menores sin el previo consentimiento de los padres.

Los diferentes aspectos contenidos en los códigos tipo existentes regulan la recolección de datos de menores sin establecer ningún rango de edad específico; es más, en los diferentes códigos tipo existentes, únicamente se establece el modo de tratamiento de dichos datos.

En nuestro país, conforme a datos arrojados en la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares realizada por el INEGI en 2008, la población con acceso digital es 23.3 millones de usuarios de internet; y 56.5 millones sin acceso a internet.

Indudablemente, las redes sociales en internet han devenido en herramientas de comunicación multifuncionales, que nos permiten entrar en contacto con personas de todo el mundo y compartir experiencias de muy variado tipo en esta nueva era de la globalidad. Las redes sociales permiten obtener, almacenar y transmitir un sinnúmero de datos, documentos, fotografías, videos, música, etcétera, y el acceso a estos es tan sencillo como simplemente hacer un clic.

No cabe la menor duda que las redes sociales han significado una revolución en la forma de comunicarnos, y son los jóvenes, los adolescentes y también los niños y las niñas los usuarios más frecuentes, porque encuentran en ellas oportunidades de conocimiento, de entretenimiento, de diversión y también de socialización, pues con frecuencia para formar parte de estas redes hay que registrar un perfil del usuario al que después

se invita a pertenecer a amigos, conocidos, etcétera, formándose así un complejo tejido de relaciones sociales que si bien ofrece una atractiva interacción, los expone a una serie de riesgos. La exposición constante y pública de la información en las redes sociales como Facebook, My Space, Hi-5, Twiteer, etcétera, implica ciertos peligros particularmente para los menores de edad porque pueden acceder a contenidos de información que no son pertinentes para su edad o entrar en contacto con personas que explotan su información; esa información que circula con gran fluidez pudiendo ser objeto de discriminación, de difamación, de violencia psicológica e incluso de acoso sexual o pornografía, todos estos riesgos pueden dañar el desarrollo integral del niño y del adolescente.

Protección de datos personales de menores de edad en el ámbito internacional

A nivel mundial, según datos oficiales del gobierno español (ver el sitio <http://www.borrmarkt.es>), a nivel internacional sí existe regulación jurídica para proteger datos de menores en internet; concretamente en los Estados Unidos, donde se encuentra la Children's Online Privacy Protection Act (1998), conocida por sus siglas como COPPA. Esta organización establece una serie de salvaguardas para la privacidad de los menores en Internet.

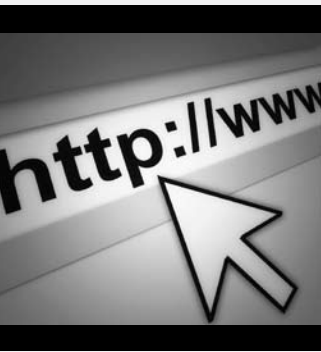
Por lo que respecta a España, este país cuenta con la Ley Orgánica de Protección de datos que establece, entre otras cosas, que no se podrá recabar por internet ninguna información o dato de carácter personal de menores de 13 años sin el permiso de sus padres o representantes legales.

Los padres o representantes legales tienen el derecho a conocer qué información sobre sus hijos se les ha solicitado y qué uso se le dará. Los padres tienen el derecho de acceso a dicha información obtenida de sus hijos, así como el derecho de decidir sobre su cesión a terceros o sobre su cancelación. No se podrá solicitar en la recolección de datos de menores más información de la que sea razonablemente necesaria para el acceso a los sitios web y su participación en las actividades (como juegos o concursos).

Las autorizaciones que, en cualquier caso, deban otorgar los padres o representantes de los menores, tienen que ser verificables, por ejemplo, con una autorización firmada enviada por correo ordinario o fax, o por medio de llamada telefónica. También se podrá verificar con el número de una tarjeta de crédito o enviando un e-mail, ya sea firmado digitalmente o acompañando una clave que la empresa otorgue únicamente al padre para prestar dicho consentimiento.

Los sitios web y los servicios on-line deben exhibir una política de privacidad bien definida, indicando quién realiza la recolección de los datos (incluyendo los datos de contacto de la empresa); el tipo de datos de carácter personal que se solicitan, el uso posterior que se le va a dar a dicha información, si la información va a ser cedida a terceros, y las advertencias de que no se va a solicitar más información de la que sea estrictamente necesaria para los usos y que los padres tienen los derechos de acceso, cancelación y oposición a la recolección de datos. Se deberá indicar la forma de ejercitar dichos derechos.

Se exceptúan de la solicitud de autorización de los padres en los siguientes casos:



- La obtención de la dirección de correo electrónico de menores de edad para actuaciones concretas y aisladas.
- La participación de menores en promociones o el envío de mensajes de correo electrónico siempre que los padres hayan sido notificados previamente de dicha posibilidad.
- En los sitios de chat controlados, si se omite toda información que permita identificar al usuario y si la que se almacene para dichos servicios se elimina posteriormente de los registros del proveedor de servicios de internet, cuando sea necesario para proteger la seguridad del menor o del sitio web.

La regulación marcó un hito en la protección de la privacidad de los menores, y se consideró adecuada. No obstante, falta todavía una regulación que responda efectivamente a la problemática del tratamiento de datos de menores para el envío de publicidad de su interés.

En la Unión Europea, existe un antecedente, el Dictamen 3/2003 relativo al Código de Conducta de la Federation of European Direct Marketing (FEDMA) sobre la utilización de datos personales en la comercialización directa, emitido por el Grupo 29 de la Comisión Europea, donde la Organización Europea de Consumidores (BEUC) consideró que las medidas del código no ofrecían un nivel de protección lo bastante elevado en su opinión, y citaba la COPPA Act estadounidense, como modelo a seguir. Citado en el Artículo: Los menores ante la Ley Orgánica de Protección de datos (2005), disponible en: <http://www.borrmart.es>

Martínez Ricard, en su artículo "La protección de los menores en el futuro reglamento de la LOPD" señala que la regulación jurídica existente en España, en el nuevo Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos Personales (el Real Decreto 1720/2007) ha venido a consolidar el criterio que hasta ahora seguía la Agencia de Protección de Datos para la prestación de servicios, pues ahora se requiere del consentimiento por parte de menores de edad para dar sus datos personales y exige la asistencia de sus padres o tutores cuando el niño sea menor de 14 años.

De acuerdo con el artículo 13 del Reglamento, es posible recoger y tratar datos personales de menores, diferenciando entre los menores y mayores de 14 años. Así, por un lado, los menores mayores de 14 años podrán consentir por sí mismos la captura y tratamiento de sus datos personales sin el consentimiento de sus padres, salvo que en casos puntuales exista alguna norma que exija cubrir la falta de capacidad con el consentimiento de padres o tutores. Mientras que, por otro lado, los datos de los menores de 14 años sólo podrán ser tratados si se obtiene previamente el consentimiento de sus padres o tutores.

El responsable del tratamiento, por ejemplo el titular de una web donde se recojan datos personales de menores, deberá articular procedimientos que garanticen que se ha comprobado de modo efectivo la edad del menor y la autenticidad del consentimiento prestado en

su caso, por los padres, tutores o representantes legales. En este sentido, la Agencia de Protección de Datos se ha pronunciado en una reciente resolución, indicando que no es suficiente una mera advertencia contenida en los términos y condiciones del servicio que advierta que el servicio no está permitido a menores, sino que además el responsable debe adoptar las medidas adecuadas para evitar el tratamiento de datos de menores sin el consentimiento válido, y actuar con la diligencia exigible (por ejemplo, mediante formularios que exijan al usuario, en el momento de registrarse, indicar su fecha de nacimiento completa; exigiendo documentos que acrediten la condición de padre o tutor legal cuando el usuario que desea registrarse sea menor de 14 años o en caso de no aportarlos, impidiendo a tal usuario comunicar sus datos).

Finalmente, el mismo artículo 13 del Reglamento prohíbe, en todo caso, recabar datos del menor que permitan obtener información sobre los demás miembros del grupo familiar, como los datos relativos a la actividad profesional de los padres, información económica o datos sociológicos. Además, previo a la captura de datos se deberá informar al menor de todas las circunstancias que exige la Ley de Protección de Datos (identidad del responsable, finalidad del tratamiento y uso de los datos, si estos se cederán o no, si son obligatorios u opcionales, etc.) con la particularidad de que dicha información deberá expresarse en un lenguaje que sea fácilmente comprensible por el menor.

En Colombia, en su artículo 47 del Código Civil, establece obligaciones especiales sobre el tratamiento de datos personales, entre otros: abstenerse de entrevistar, dar el nombre, divulgar datos que identifiquen o que puedan conducir a la identificación de niños, niñas y adolescentes que hayan sido víctimas, autores o testigos de hechos delictivos, salvo cuando sea necesario para garantizar el derecho a establecer la identidad del niño o adolescente víctima del delito, o la de su familia si ésta fuere desconocida. En cualquier otra circunstancia, será necesaria la autorización de los padres o, en su defecto, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Este mismo artículo señala que los niños y jóvenes son un sector primordial en el desarrollo de cualquier país y la manera en que se eduquen y conduzcan en la formación social con valores, redundará en el comportamiento que adopten en el uso de internet.

Memorándum de Montevideo

Ante la dimensión del problema, en América Latina surge lo que se conoce como el Memorándum de Montevideo, luego de una reunión donde participaron diversas autoridades de diferentes países latinoamericanos, Canadá y el Caribe, así como agencias de protección de datos, sumando esfuerzos, dentro de la diversidad social, cultural, política y normativa existente, para lograr consenso y racionalidad con objeto de establecer un equilibrio entre la garantía de los derechos y la protección ante los riesgos en la sociedad de la información y el conocimiento. Esta reunión surge debido a que un gran número de países no tiene legislaciones adecuadas que permitan la protección de los infantes en el uso de esta herramienta cibernética, lo que ha llevado a buscar el apoyo y coordinación

con instituciones involucradas en dicho tema a nivel mundial.

Este documento contiene una serie de recomendaciones, cuyo referente normativo fundamental es la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN). México participó en esta reunión, a través de la Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a Información Pública (IFAI) y su presentación en nuestro país se realizó el 3 de diciembre del 2009, en un evento organizado por la propia Comisionada Presidenta del IFAI.

La argumentación de la Comisionada Presidenta del IFAI sobre la importancia del Memorandum de Montevideo está basada en información oficial, donde se señala que en México uno de cada cinco menores de edad que son usuarios de internet es contactado, a través de la red, por un predador o un pedófilo. A nivel mundial, la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes en la red ocupa el tercer lugar en la lista de delitos cibernéticos, sólo antecedida por los fraudes y las amenazas. En enero de 2004, se registraron 72 mil 100 sitios de pornografía sexual de menores de edad. Dos años después, en 2006, el problema se agudizó dramáticamente, pues ya existían para entonces más de 100 mil sitios y conforme a un estudio de la Fundación Alia2, reveló que México es la nación número uno en intercambio de pornografía y registra un mayor número de archivos en internet susceptibles de ser pornografía infantil, seguido por España, Estados Unidos y Argentina.

Por ello, el IFAI analizó y debatió esta situación con especialistas en la materia de México y el extranjero, durante la presentación del llamado Memorandum de Montevideo, el 3 de diciembre del año pasado.

El IFAI, en su calidad de autoridad en materia de protección de datos personales y de derecho a la privacidad, ha promovido en México este Memorandum que contiene recomendaciones sobre la necesidad de prevenir y concientizar a los menores de edad, respecto a compartir datos personales en redes sociales y con desconocidos, y prevenir así prácticas tan nocivas como la trata de personas, la pederastia, la pornografía infantil, abuso sexual o secuestro.

Además, se busca sensibilizar a los miembros del Poder Legislativo sobre la necesidad de incluir en nuestro marco jurídico una legislación en materia de protección de datos personales, así como alcanzar compromisos y acuerdos sostenibles, a corto y mediano plazo, por parte de los actores involucrados en proteger la vida privada en las redes sociales de internet.

El Memorandum de Montevideo contiene un conjunto de recomendaciones dirigidas a organismos gubernamentales, a legisladores, a jueces, pero también a la sociedad y a la industria de las redes sociales para que en el ámbito de sus respectivas competencias se comprometan a trabajar a favor de la protección de los datos de menores.

El Memorandum intenta ser un elemento de consenso, por ello agrupa sus recomendaciones en los siguientes rubros:

- Para los Estados y entidades educativas para la prevención y educación.
- Para los Estados sobre el marco legal.

- Para la aplicación de leyes por parte de los Estado.
- En materia de políticas públicas.
- Para la industria.

Para efectos del presente trabajo sólo se hace mención a las recomendaciones sobre el marco legal y la aplicación de las leyes. En cuanto al marco legal, se recomienda que la protección de datos personales se base en el desarrollo de una normativa nacional, aplicable al sector público y privado, que contenga los derechos y principios básicos reconocidos internacionalmente, y los mecanismos para la aplicación efectiva de la misma. Los Estados deberán tomar especial consideración a las niñas, niños y adolescentes, en la creación y en el desarrollo de dicha normas. Debe asegurarse que cualquier acción u omisión contra una niña, niño o adolescente considerado ilegal en el mundo real tenga el mismo tratamiento en el mundo virtual, siempre garantizando su bienestar y la protección integral a sus derechos.

Los Estados deben legislar el derecho que tienen las niñas, niños y adolescentes directamente o por medio de sus representantes legales, a solicitar el acceso a la información que sobre sí mismos se encuentra en bases de datos tanto públicas como privadas, a la rectificación o cancelación de dicha información cuando resulte procedente, así como a la oposición a su uso para cualquier fin. Debe desarrollar una adecuada regulación para el funcionamiento de los centros de acceso a internet (públicos o privados) que pueden incluir, por ejemplo, la obligación de utilizar mensajes de advertencia, filtros de contenido, accesibilidad para las niñas, niños y adolescentes.

The screenshot shows a Facebook profile for Jack Shephard. The profile includes a cover photo, a profile picture, and a bio. The 'Muro' (Timeline) section displays recent activity, including posts from John Locke, Desmond Humes, and Hugo Reyes. The 'Amigos' section lists 108 friends, including Frank Lapidus, Benjamin Linus, and El Hurley. The '¿Qué personaje de LOST eres?' section shows a quiz result for Jack. The 'ACTIVIDAD RECIENTE' section shows recent actions like 'Jack asistirá a The Island' and 'Jack se ha unido al grupo Alcohólicos Anónimos'.

LOST Facebook
hecho por SideFX
(Argentina)

<http://sidefx88.blogspot.com>

En cuanto a las recomendaciones para la aplicación de las leyes, se recomienda garantizar la existencia de procesos judiciales y administrativos sencillos, ágiles, de fácil acceso y que sean tramitados con prioridad por parte de los tribunales y autoridades responsables. Se debe fortalecer el uso de la responsabilidad civil extracontractual objetiva como mecanismo regulatorio para garantizar los derechos fundamentales en la aplicación de la sociedad de la información y conocimiento, internet y redes sociales digitales. Las sanciones judiciales por los daños derivados tienen la ventaja de ser una respuesta inmediata, eficiente y capaz de desincentivar los diseños peligrosos. Este tipo de responsabilidad civil se funda en el interés superior del niño.

Las decisiones que se tomen en esta materia deberán tener la más amplia difusión, utilizando técnicas de anonimato que garanticen la protección de datos personales. Deberá desarrollarse y difundirse una base de datos sobre casos y decisiones judiciales o resoluciones administrativas sobre el tema y vinculadas a la sociedad de la información y el conocimiento, en especial a internet y las redes sociales digitales, que serán los instrumentos que los jueces puedan apreciar en el contexto nacional e internacional en el que están decidiendo.

Se debe establecer un canal de comunicación que permita a los menores presentar las denuncias que puedan surgir por la vulneración de sus derechos, en materia de protección de datos personales. Fomentar el establecimiento de organismos jurisdiccionales especializados en materia de protección de datos. Desarrollar capacidades en los actores jurídicos involucrados en materia de protección de datos, con especial énfasis en la protección de niñas, niños y adolescentes.

Consideraciones finales

- En México, uno de cada cinco menores de edad usuarios de internet es contactado por un secuestrador o un pedófilo, conforme a datos oficiales, de los cuales sólo el 7% de ellos lo comenta o consulta con sus padres por miedo a que pongan límites a su acceso en línea.
- La promoción de los derechos de la niñez debe ser, amén de prioritaria, urgente. No hay peor demagogia que hablar bajo el estandarte de la

defensa de la niñez y actuar en sentido contrario. El compromiso hacia la niñez podrá expresarse discursivamente de muchas maneras, pero para lograr un cambio sustancial del estado de cosas se les debe considerar seriamente como sujetos de derechos y protegerles contra toda injerencia arbitraria que atente o tergiversese.

- Reconocer los derechos de la niñez requiere de una visión holística de cada uno de sus derechos así como la concreción de medidas y acciones que involucren a gobierno y ciudadanos para que, en conjunto, se pueda construir una sociedad más igualitaria, justa y democrática.
- La protección de datos personales de los menores, usuarios de internet es un problema complejo, no tiene una solución única, su combate debe darse de manera integral e imaginativa, mediante normas legales que protejan a los menores y sancionen severamente a los infractores, y mediante políticas públicas en materia educativa, industrial, política y judicial.
- Las redes sociales en internet han tenido gran aceptación entre los menores de edad porque han significado una revolución de la comunicación, pero al existir un vacío legal que regule su actuar, estas redes constituyen hoy en día un nuevo riesgo para niños y adolescentes que comparten información sensible con otras personas, cuya difusión puede comprometer su seguridad.
- El Memorándum de Montevideo es un documento de gran utilidad y aun cuando no tiene carácter coercitivo, debería ser tomado en consideración por los tres niveles de gobierno para el desarrollo de una normatividad que proteja los datos personales de los menores. Este documento es muy enriquecedor y ofrece a los legisladores una rama de temas a legislar. Será una ardua tarea conseguirlo; en principio se podría presentar una iniciativa para incluir en la Ley Federal de Información Pública Gubernamental y en la recién aprobada Ley Federal de Protección de Datos Personales, en poder de los particulares, disposiciones tendientes a proteger los datos personales de los menores.

Bibliografía

- Martínez Martínez, Ricard. *La Protección de los menores en el futuro Reglamento de la LOPD*. Agencia Española de Protección de Datos.
- Peña Gómez, Angélica (2007). "La niñez en la construcción de la sociedad", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. XLIX, Núm. 200. UNAM.
- INEGI, 2008. Encuesta Nacional sobre disponibilidad y uso de tecnologías de la información en los hogares. 2008. INEGI.
- SCT. Gobierno Federal. *La protección de los menores frente a las nuevas tecnologías*. 2009.
- Los menores ante la Ley Orgánica de Protección de Datos. 2005. Artículo: <http://www.borrmart.es> Editorial Borrmart Madrid, España.

Memorándum de Montevideo

Sitios en Internet:

- www.presidencia.gov.colombia/leyes_decretos
<http://www.protecciondedatos.org.mx>
www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG
<http://www.memorandumdemontevideo.ifai.org.mx/>
http://www.presidencia.gov.colombia/leyes_decretos/

David Cienfuegos Salgado¹



Un proyecto educativo en Yucatán: La *República Escolar* de Salvador Alvarado

En noviembre de 1915 se expidió en Mérida un singular decreto suscrito por Salvador Alvarado, a la sazón General en Jefe del Cuerpo de Ejército del Sureste, a la vez que gobernador y Comandante Militar del estado de Yucatán. El mencionado decreto se ocupaba de lo que denominó la República Escolar, un novedoso proyecto social que revolucionaba el sistema de instrucción pública en la península.

Este documento resulta relevante por el cúmulo de consideraciones que se realizan en él y que pretenden, *grosso modo*, una educación que lleve a la conformación de una ciudadanía plena, conciente de sus derechos y de sus deberes. Experimento que si bien se da previo a la emisión de la Constitución de 1917, permite vislumbrar un contenido social más que evidente que será el común denominador del constituyente de 1916-1917. Circunstancia que habrá de justificar, más adelante, el calificativo para dicha Constitución como la primera de carácter social en el siglo XX.

Quizá habría que detenernos en el hecho de que en 1915 Salvador Alvarado acababa de arribar a Yucatán, enviado a combatir el levantamiento de Abel Ortiz Argumedo. Triunfante, se quedará como gobernador. Ahí habrá de coincidir con Felipe Carrillo Puerto, quien colaboraría en la Comisión Agraria, creada para lograr el reparto de tierras. El pensamiento social de ambos caracteriza un amplio periodo posrevolucionario en Yucatán: Alvarado sería gobernador de 1915 a 1918, mientras que Carrillo Puerto, lo sería de febrero de 1922 hasta su muerte en enero de 1924.

Alvarado fue un gran reformador social, especialmente en el plano legislativo, donde se hizo famoso por sus leyes conocidas como las “cinco hermanas”,

de amplio contenido social y la mayoría de ellas preconstitucionales: la ley agraria, la de hacienda, la del trabajo y la del catastro preceden a la expedición de la Constitución federal, mientras que la ley orgánica de los municipios es la única posterior a la Constitución del 17.

El decreto que aquí mencionamos es uno de los ejemplos más vívidos sobre el espíritu social que le anima. La historia regional consigna que durante su gestión gubernativa apoyó el establecimiento de la Casa del Obrero Mundial, organizó los primeros congresos Pedagógico y Feminista; combatió el alcoholismo, la prostitución y el fanatismo religioso. Más recientemente, su nombre se inscribió en letras de oro en la Cámara de Diputados federal.

La república escolar es un proyecto sumamente original en el escenario peninsular yucateco, máxime porque se trata de una respuesta a la problemática que advierte Alvarado desde su llegada. Sus preocupaciones y cuestionamientos están presentes en numerosos escritos que habrá de dejar y que dan cuenta también del momento de cambio que vive el país, debatiéndose entre un pasado que quiere olvidarse y un futuro que hay que conquistar; ¡hay que hacer realidad la revolución! Y para ello, siguiendo el ejemplo de Morelos, se inicia con la expedición de leyes sabias y justas.

En el decreto sobre la República Escolar se advierte el anhelo de conseguir ciudadanos competentes para la democracia, estimando que no debe desperdiciarse “un solo instante para preparar las generaciones futuras para las grandes conquistas del porvenir, de donde surgirá, si somos aptos, la más fecunda legión de hombres fuertes que sepan defenderse y defender a la patria”.

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero. Maestro y Doctor en Derecho por la UNAM. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM. Actualmente es Secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Contacto: davidcienfuegos_unam@yahoo.com.mx



Asimismo, afirma que a pesar de las leyes y prevenciones, no se ha consolidado una verdadera práctica democrática, a grado tal que los hombre que pueden considerarse educados o cultos, aun ellos, “necesiten revisar leyes y estudiar reglamentos para poder concurrir a una elección municipal y, aun así, a veces tienen serias dificultades al llegar al terreno de la práctica”. La referencia no podría ser más actual, 90 años después y no sólo en el ámbito electoral, sino en el complejo entramado jurídico de nuestros días.

El modelo de la República Escolar, que se establece sólo en algunas instituciones educativas, busca reproducir la organización política y jurídica del Estado mexicano. En cada escuela funcionarían poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En todos ellos, los alumnos, convertidos y registrados como ciudadanos, tendrían derecho a votar y a ser votados para ocupar los diversos cargos públicos. Quedaba abierta la posibilidad de extender el modelo a otras instituciones, cuando el número de alumnos y profesores lo permitiera.

En el decreto se señalaban las funciones que debía cumplir cada órgano, reproduciendo en gran medida el funcionamiento de los órganos del poder público conforme con la Constitución general de 1857, vigente en ese momento. Ello porque, como lo aclara el decreto, la República Escolar busca reproducir la “sociedad civil” y pretende que en ella se ensayen y aprendan “los medios y procedimientos del régimen gubernamental democrático, a fin de preparar a los jóvenes educandos para la vida pública, esencialmente liberal de nuestra época”.

La composición de cada poder es señalada claramente: el Legislativo se compone de siete miembros: Presidente, Vicepresidente, Secretario y Vocales; el ejecutivo es unipersonal y de él dependen las Secretarías de Orden público o Policía; de Guerra y Marina; de Obras Públicas y Ornato; de Sanidad e Higiene; de Trabajo, Industria, Comercio y Agricultura; de Hacienda, y de Beneficencia pública y Educación nacional; por último, el Judicial es un poder mixto: alumnos y profesores: los primeros integran un tribunal de justicia; los segundos, presididos por el director de la escuela, conforman el tribunal de apelación.

A la distancia, el símil resulta fascinante, pues el decreto de la República Escolar señala con claridad las funciones que están llamados a desempeñar en el ejercicio de cada uno de esos cargos, todos de elección popular, cuya duración es de un año escolar, sin posibilidad de reelección para cualquier empleo en el año inmediato siguiente.

La administración pública se hace evidente en cada una de las secretarías del Ejecutivo, así como en sus encomiendas, orientadas todas ellas al bienestar de la República Escolar:

- a) El Secretario de Orden Público o Policía tenía a su cargo la vigilancia del establecimiento en general y el cumplimiento de las prescripciones reglamentarias del mismo.
- b) El de Guerra y Marina se ocupaba de lo relativo a la cultura física, colonias escolares en la playa, regatas y viaje marítimos durante las vacaciones, ejercicios militares, desarrollo corporal de los alumnos y disciplina y formación del carácter de los mismos y proporcionará las reglas y explicaciones para la mejor clase de deportes.
- c) El Departamento de Obras Públicas y Ornato se ocupaba de lo relacionado con los trabajos o mejoramientos necesarios en el edificio, jardín y patios, así como en el mobiliario y material de enseñanza.
- d) El de Sanidad e Higiene buscaba mejorar las condiciones de salubridad, limpieza, vacunación, etc., y podía sugerir lo necesario para el estado perfecto de saneamiento de la escuela, sobre todo, en caso de epidemia.
- e) La Secretaría del Trabajo, Industria y Agricultura se ocupaba del mejoramiento de los trabajos manuales y campos de cultivo establecidos en la escuela, así como de hacer propaganda de las industrias lucrativas y promover su planteamiento, como adición de los trabajos manuales.
- f) La Secretaría de Hacienda se ocupaba de lo relativo a los asuntos financieros, formación de presupuestos y a los fondos de la sociedad escolar; asimismo, establecería y fomentaría su primera caja de ahorros conforme a disposiciones vigentes.
- g) La Beneficencia Pública y Educación Nacional se reservaría todos los asuntos relacionados con los ramos de la administración social, introduciendo en ellos el espíritu de la reforma contemporánea y estimularía el desarrollo del altruismo, buscando despertar el espíritu público; asimismo, procuraría instalar la primera biblioteca con el carácter de circulante a fin de despertar entre los ciudadanos-alumnos el amor a la lectura y a los estudios en general.

Para el adecuado funcionamiento, se preveía que en cada establecimiento educativo se formaría un reglamento, en el que constaría la forma de elegir los poderes, así como sus atribuciones; los derechos y deberes ciudadanos; los castigos a imponerse; las ordenanzas gubernamentales; el modo de proceder de los poderes y empleados; lo relativo a la policía y sus deberes.



... se preveía que en cada establecimiento educativo se formaría un reglamento, en el que constaría la forma de elegir los poderes...

La implantación del modelo se veía como una oportunidad real de incidir en la consolidación de un modelo democrático, basado en una educación que con matiz socialista buscaba la creación, en el aula, de la democracia. En este modelo era práctica cotidiana el ejercicio diario de la ciudadanía, lo que llevaría a una democracia sólida y duradera.

A la distancia, podemos imaginar múltiples razones para el fracaso de este proyecto. Eran otros tiempos. Todo el ánimo renovador fue insuficiente para entender las exigencias de una verdadera democracia. Por ejemplo, no hay mención a la ciudadanía de las mujeres, lo cual se entiende si vemos que las instituciones educativas están dirigidas, principalmente, a los alumnos varones. A pesar de ello, en los años subsecuentes veremos logros en tal sentido: la mujer asume roles políticos. Más aún, hoy día el gobierno yucateco está en manos de una mujer.

Sin embargo, no puede negarse que la aspiración que está presente en el proyecto de República Escolar es ilimitada, atemporal. Seguimos requiriendo de una República y para ello seguimos discutiendo sobre el particular: sus límites, sus alcances, sus matices, sus perfiles. Todo se construye todavía.

Desde Sinaloa y Sonora, Alvarado llegó a la península yucateca y encontró los hombres y las herramientas para llevar a cabo una tarea reformadora, innovadora, plena de creatividad y de amplio contenido social. Su proyecto y obra, apenas vislumbrados, merecen ser estudiados. Quizá no puestos en práctica, pero sí revisados para entender los gérmenes de una nueva idea de nación que no habrá de cuajar, pero que deja numerosas enseñanzas.

Salvador Alvarado proyecta los cimientos, mirando ya un gran edificio. El tiempo, las circunstancias y los hombres impedirán la construcción de ese edificio social. La República Escolar es la simiente que no habrá de echar raíces profundas.

En esa labor educativa y constructora, se requería de un listado de virtudes, un decálogo de mandamientos para el hombre, para el patriota, para el ciudadano en ciernes. De eso también se ocupó el decreto de Salvador Alvarado, de señalar lo que se consideran principios de ciudadanía. Una ciudadanía aún limitada, pero que vislumbra los cimientos de una nación diferente. Alumnos y profesores inmersos en una nueva dignidad, la del ciudadano-patriota.

Concluyo con la transcripción del listado que se ofrece en el artículo XXI del decreto, en donde se consignan los principios de ciudadanía que todos los alumnos deberían tener presente, para proceder como buenos hijos de la Patria:

- La Patria antes que la vida.
- Entre la muerte y el deshonor opta por la primera.
- Antes muerto que humillado.
- El respeto al derecho ajeno es la paz
- No debiera nacer quien a su paso por la vida no deja un buen ciudadano, un libro o un árbol.
- Sólo los hombres de carácter tienen derecho al triunfo.
- No mientas jamás. Di siempre la verdad cualquiera que sean las consecuencias.



- El título de hombre honrado vale más que todas las riquezas del mundo.
- Cornelia dando los Gracos al mundo es más grande que María.
- El mundo pertenece a los tenaces.
- El hogar formado por un hombre de honor y una mujer virtuosa vale más que la pompa y el esplendor de un imperio.
- La escuela es el verdadero templo del patriotismo y de la cultura.
- Es preciso entender que lo que existe no es propiedad exclusiva del capitalista.
- La admiración y el aplauso más merecidos son los que tributan al hombre que sabe conservarse digno en medio de la desgracia.
- El gobernante que se corrompe o permite que se corrompa a los miembros de su Administración se hace reo del delito de alta traición a la Patria.
- El hombre que engendra hijos y no los arma para la lucha por la vida, les inculca las ideas del patriotismo que llevan a los ciudadanos hasta el sacrificio en defensa de la libertad y del honor de su Patria, debiera llevar un estigma sobre su frente para que todos los hombres honrados huyeran de su lado.
- Usa cuidadosamente del mobiliario y material de la escuela: respeta toda propiedad de tus compañeros.
- No uses palabras destempladas, pornográficas u obscenas; no leas libros inmorales ni frívolos; no seas bufón y procura siempre ser servicial, digno, honrado y puro.
- No busques sólo tu felicidad, sino también la de tus coeducandos; las cosas buenas que aprendas en la escuela, enséñalas en tu casa y propágalas dondequiera. Mejora tus condiciones y las de los demás.
- Sé amante de la frugalidad, de la higiene y de la vida sencilla: en consecuencia, sé temperante, abstente de fumar, de ingerir alguna bebida alcohólica; de entregarte a juegos y diversiones o pasatiempos indignos de un ciudadano culto; autoedúcate, autoinstrúyete, y procura alcanzar

el mayor grado de saber y elevación moral y cívica.

- Todos los hombres tienen igualmente derecho a la vida, a la libertad y a la felicidad.
- La base de la verdadera ciudadanía la forman la nobleza de carácter, la limpieza, la decencia en el lenguaje, la laboriosidad, la probidad, la bondad hacia todos nuestros semejantes y la actividad, el entusiasmo y la inteligencia en amar y servir a la Patria.
- Sé amante del orden, del trabajo, de la libertad, del progreso y del bien en todas sus manifestaciones.
- Procura conocer a fondo la historia y geografía de tu patria, así como sus Leyes, costumbres y tradiciones. Respeta las leyes y ten un culto ardiente y constante por los héroes y mártires de nuestra bella y adorada patria, la grandiosa y magnánima nación mexicana.
- Los griegos querían que fuésemos como dioses a nuestros padres: tenlos tú también, y no olvides que debemos contar entre nuestros padres a los que son de la patria, como Hidalgo, Morelos, Juárez, etcétera.
- Acuérdate que los fundadores de nuestra República Mexicana querían un gobierno del pueblo por el pueblo; la igualdad de derechos para todos los ciudadanos, sin privilegios ni monopolios de ninguna clase; y que todo esclavo, por el sólo hecho de pisar tierra mexicana, recobra su libertad.
- El primer deber del hombre honrado es defender las instituciones democráticas de su país; es dar su vida, si fuere necesario, por la libertad, integridad, honor e independencia de la nación. Sin patria culta y libre, no puede haber momento de reposo para el buen ciudadano.
- Sé firme y valeroso en las convicciones filosóficas, científicas y patrióticas, experimentalmente adquiridas; reconoce tus errores; eso exige la razón ilustrada.
- *Mañana* es palabra fatídica; *ahora es una palabra de éxito*. Por el camino de mañana jamás se llega al éxito.
- El trabajo forma el caudal y la economía lo conserva.
- Entre los individuos que comprenden la gran familia de los mexicanos, debes particular cuidado, atenciones, amor y protección debida, a los que pertenecen a la raza aborigen: uno de tus mayores deberes ha de ser siempre contribuir a que se eduquen, se instruyan y se conviertan, por la virtud de la escuela moderna, en ciudadanos dignificados y conscientes, que han de cooperar a la mayor grandeza de nuestra patria.
- Otra agrupación de hombres hermanos nuestros es en alto grado merecedor de tus simpatías, de todos tus esfuerzos y del concurso de tu entendimiento y de tu voluntad: los obreros, dignos, laboriosos y honrados que constituyen, por decirlo así, fundamento glorioso de nuestra sociedad: a ellos se les debe todo y ellos se lo merecen todo.



Pedro Isnardo de la Cruz¹

La importancia de renovar la
estrategia presidencial
y la eficiencia sistémica ante
los desafíos a la **seguridad**
nacional de México

¹ Candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en temas de seguridad pública y seguridad nacional de la UNAM; profesor definitivo de Teoría del Estado y Sistema Político Mexicano. Fue Asesor en la Presidencia de Comisión de Seguridad Nacional de la Cámara de Senadores.

I. La presidencia de Calderón no tiene una estrategia contra el crimen organizado y el narcotráfico

La tesis de este ensayo plantea que, de manera progresiva, la presidencia de Felipe Calderón se enfrenta a mayores escenarios que debilitan su política antinarco. Los hechos muestran una evidencia cardinal: la estrategia se limita a una matriz de tácticas militares y policiales, y de acciones mediáticas orientadas a consolidar a su administración gubernamental.

Con cada vez menos tiempo político para este gobierno, se acumulan costos y riesgos que evidencian la incapacidad de alcanzar metas y victorias de Estado, decisivas. Se trata de una elaboración táctica gubernamental con alcances sólo en el corto plazo y con un caudal de cursos de acción que enfrenta un cada vez mayor nadir en el apoyo tanto de la opinión pública, como en el respaldo de las élites empresariales y políticas.

II. La incompreensión del enemigo: la estrategia de hostigamiento del narco mexicano

Los clanes criminales del narcotráfico en México ofrecen evidencia palpable de su capacidad de resistencia y adaptación a una guerra permanente intra cárteles y a la ofensiva contra éstos que pretende erosionarlos desde la administración calderonista.

Dichos clanes –no obstante la extradición o muerte de algunos de sus principales barones y lugartenientes–, han sabido aprovechar la cavidad estratégica que ofrece una política de seguridad nacional y una madeja de instituciones sin orquestación ni comparsa con las élites, poco realista ante la influencia y dominación que desde hace más de década y media ha alcanzado el crimen organizado y el narcotráfico en México: su status es global, su capacidad financiera requiere de una inteligencia multilateral sofisticada y su capacidad de disputar mercados internos y transnacionales está intacta.

Asimismo, los barones del crimen asociados al tráfico de drogas, armas y la perpetración de secuestros en el país, evidencian que su repliegue, resistencia y capacidad de respuesta opera con una doble tenaza: I) actúa con inteligencia política y estratégica de corto y mediano plazo y II) conoce las fibras más endebles y socialmente sensibles de la matriz gubernamental antinarco.

Los cárteles no están cometiendo el error estratégico de aguantar a pie firme la guerra selectiva que se libra contra ellos, azuzan la virulencia de la violencia cuya saña cada vez más sanguinaria y cercana a códigos que combinan originalidad con la copia fiel de métodos propios de actuación de las mafias italianas de las últimas tres décadas, han evitado al máximo que sus objetivos centren su atención en atentados contra gobernadores y la presidencia de la República; diversifican sus giros criminales temporalmente; afianzan sus redes de mercado interno de consumo de drogas y de extorsión en localidades donde no hay resistencia policial y gubernamental; desahucian regiones económicas enteras de plazas bajo dominio de cárteles rivales.

Se trata de una guerra oficial que tiene dificultad para lidiar con la mentalidad empresarial, la prestancia al riesgo de muerte, la inteligencia política y militar, así como la capacidad propagandística de los cárteles mexicanos.²

De hecho, por mucho territorio que pueda rescatar y resguardar el Ejército mexicano, no hay manera de que puedan colapsar la renovación de sus liderazgos y desmembrar masivamente sus células de reclutamiento por tres razones fundamentales: I) los narcotraficantes tienen capacidad de penetrar economías locales y regionales enteras –sobre todo cuando éstas no tienen personalidad propia ni redes institucionales sólidas–; II) edifican sus negocios ilícitos independientemente de la clase política gobernante; con o sin corrupción sistémica, la capacidad de reproducción, de flexibilidad estratégica y de transnacionalización de sus operaciones ilícitas es una evidencia cotidiana; III) la capacidad del narco mexicano de poner en jaque no sólo el valor y los riesgos de los mercados inmobiliarios, así como los espacios cotidianos de convivencia, la vida comercial de zonas urbanas enteras (como en el norte de nuestro país), sino también de conculcar la potestad de recaudación fiscal y funcionamiento nominal del Estado mexicano –tributaciones paralelas y zonas vedadas a la actuación policial, a la protección y la presencia del Estado–.

III. Sistema político y permeabilidad de la economía mexicana al narcotráfico

1. *Diversas premisas críticas contienen una visión actual del problema de la prevención y la participación ciudadana en el terreno de la inseguridad pública. Lo que no está funcionando:*

- a) Se promueve una cultura de la crueldad, de la muerte que establece que es más digno de admirar el más hábil a la hora de enseñar los dientes, el que impone la lógica de la fuerza y el atropello. El talento amable, la inteligencia planificada y el afecto no cuenta: exacerbación del conflicto y del nihilismo.
- b) Ausencia de un gobierno local/delegacional que sea un actor e interlocutor eficiente respecto a los problemas a nivel colonia/comunidad.
- c) Círculos perniciosos que anudan corrupción, impunidad y discrecionalidad respecto a la información estadística delictiva, la comisión de delitos y la ineficiencia.
- d) Niveles críticos de coordinación con la instancia de seguridad pública de los gobiernos locales.
- e) La denuncia ciudadana, los programas de transparencia de la acción gubernamental y los procesos de detención, averiguación y sanción de comportamientos delictivos, tienen incentivos para fomentar la irresponsabilidad, la consignación de inocentes y la impartición de justicia como infraestructura de corrupción sofisticada.
- f) La participación ciudadana en la política de seguridad pública es incierta, inestable y marginal. La desconfianza social en las instituciones y los servidores públicos es una realidad.



2 Véase Gambetta, Diego, *Codes of the Underworld: How Criminals Communicate*. Princeton, USA, Oxford University Press, 2009, en particular los Cap. II y VIII.

g) La autodefensa individual y comunitaria se expande como un mecanismo de sobrevivencia; no obstante, es riesgosa si se presenta más como una medida reactiva a corto plazo, que como una iniciativa ciudadana viable, cultural y organizada. En este sentido, es necesario impulsar una política de prevención radicalmente diferente en nuestro país en tres ejes de actuación cardinales: 1) Las comunidades y colonias con niveles aún no crónicos de delincuencia e inseguridad pública; 2) Un pacto transnacional preventivo que involucre la experiencia y la visión social de la Unión Europea, la capacidad institucional y presupuestal de Estados Unidos de América, y experiencias exitosas de gestión gubernamental de la participación ciudadana en la prevención de la inseguridad, tanto en México como en el resto de América Latina, y 3) Una estrategia de prevención de la violencia, la incidencia delictiva y los niveles de exclusión social a escala comunitaria que involucre la participación de organizaciones no gubernamentales, instituciones, educativas y empresariales –en particular de los medios masivos de comunicación–.

2. *La conformación de policías únicas estatales.* El respaldo en marzo del 2010 de la Conferencia Nacional de Gobernadores a la iniciativa de desaparición de las policías municipales y de creación de una policía única en cada estado, muestra la dificultad de construir en México un proyecto intergubernamental que obedezca a una metodología republicana y federalista. Así, en el seno del Senado de la República y en los organismos nacionales que agrupan la representación de los gobiernos municipales, consideraron que tal iniciativa no fue objeto de consulta, violentaba el pacto constitucional federal y sólo buscaba expandir la órbita de facultades y poderes de los Ejecutivos estatales.

En efecto, la modificación del artículo 115 constitucional para reconfigurar el esquema de mandos y modelos institucionales actuales en el campo de la seguridad pública, implicaría reestructuración de las más de dos mil 500 corporaciones de policías hacia 32 corporaciones locales en el país, con un estado de fuerza, un proceso de capacitación más profesional y un seguimiento a sus miembros bajo un solo mando.

A nuestro juicio, la deliberación sobre una policía única que busque conceder una potestad, una esfera de competencias y recursos presupuestales más amplios, deberá asumirse como asignatura pendiente en el terreno no sólo de los procesos de transparencia sino también de un nuevo pacto federal de corresponsabilidad gubernamental; es un problema de reconfiguración política y estructural, pero sobre todo de acreditación y compromisos reales de gobernadores y presidentes municipales en sus avances y resultados en el campo de la seguridad pública, de la mano de observatorios ciudadanos, nacionales e internacionales, que los sancionen.

El riesgo político sigue siendo el mismo: que una iniciativa tan valiosa que trae el consenso unánime de los poderes Ejecutivos estatales no se secunde con un proceso de deliberación profesional de sus consecuen-

cias entre los actores sociopolíticos de la República; la puesta en marcha de decisiones ejecutivas sin concertación de los gobernadores; de iniciativas de gobernadores sin pleno respaldo del Congreso de la Unión; la preeminencia del cálculo político electoral por encima de las políticas públicas imperativas ante una realidad más desafiante en el terreno de la inseguridad; en fin, la reforma de las atribuciones y recursos en beneficio de las entidades federativas sin que se traduzca en un proceso de transformación ética, institucional y policial de fondo, liderado por los gobernadores del país.

3. *La reforma del fuero militar.* Se trata de una asignatura que reclama una reflexión nacional. El Ejército mexicano es pilar invaluable de toda decisión política y de guerra que suponga la defensa de los intereses de la República.

Al mismo tiempo, dado los procesos que le involucran en responsabilidades y acciones de seguridad pública, se hace indispensable una modificación sustancial del marco constitucional que regula a las instituciones castrenses: la guerra de propaganda contra las fuerzas castrenses mexicanas, que buscan ubicar su actuación al margen de la ley, es un terreno delicado que puede deteriorar el prestigio patriótico de las instituciones militares, su compromiso con la Constitución mexicana y su participación como actor protagónico en este desafío de seguridad nacional.

Preservar su participación en la guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado en México implica un nuevo capítulo de apertura democrática e institucional de nuestro Ejército, un andamiaje constitucional moderno que sancione su proceder en el respeto irrestricto a las garantías individuales, sin menoscabo de la secrecía que supone la instrumentación y operación de las decisiones presidenciales.

La actuación castrense en funciones y competencias de seguridad pública, debe suscribir un proceso de modernización institucional, en la formación de una nueva generación de militares educados en la cultura y la práctica del respeto a los derechos humanos. No debe haber ninguna duda, en expedientes en curso y venideros, de que su actuación no se rige por la arbitrariedad, la opacidad, el uso de la tortura y la desaparición forzada, la privación ilegal de la libertad, la asunción del fuero de guerra como garantía de impunidad, el asesinato indiscriminado de ciudadanos inermes, la negación de conductas delictivas de sus miembros –arenas movedizas que parecían monopolio del ámbito de la institucionalidad y la impartición de justicia civil–, pero que no hay motivo ni guerra que justifique su reproducción bajo guión castrense.

La preservación del fuero militar como sucedáneo de garantía de la disciplina orgánica de los miembros del Ejército, es un ámbito de control que debe preservarse al interior de su vida institucional y en el exterior, deslindarse responsabilidades civiles por su actuación en tareas y operaciones que atañen a la seguridad pública e interior. Nuestra historia, en tiempos de la defensa de la patria y de la formación del Estado, grabó la necesidad de la supremacía de la autoridad civil sobre la militar, así como la preeminencia de la constitucionalidad en la actuación de los actores gubernamentales.



4. *El Consejo Nacional de Seguridad Pública.* La ausencia de estrategia con apoyo en un respaldo colegiado en gobernadores y en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, traduce ahora un vacío de credibilidad, mando y control capaz de construir una voluntad y una dirección nacional de gobernantes y empresarios que gravitan en la vida pública del país en esta batalla contra el crimen. Junto al Ejército mexicano, saben que la presidencia de la República enfrenta un momento delicado de desconcierto e ineficacia sistémica en su política antinarco garantizada.

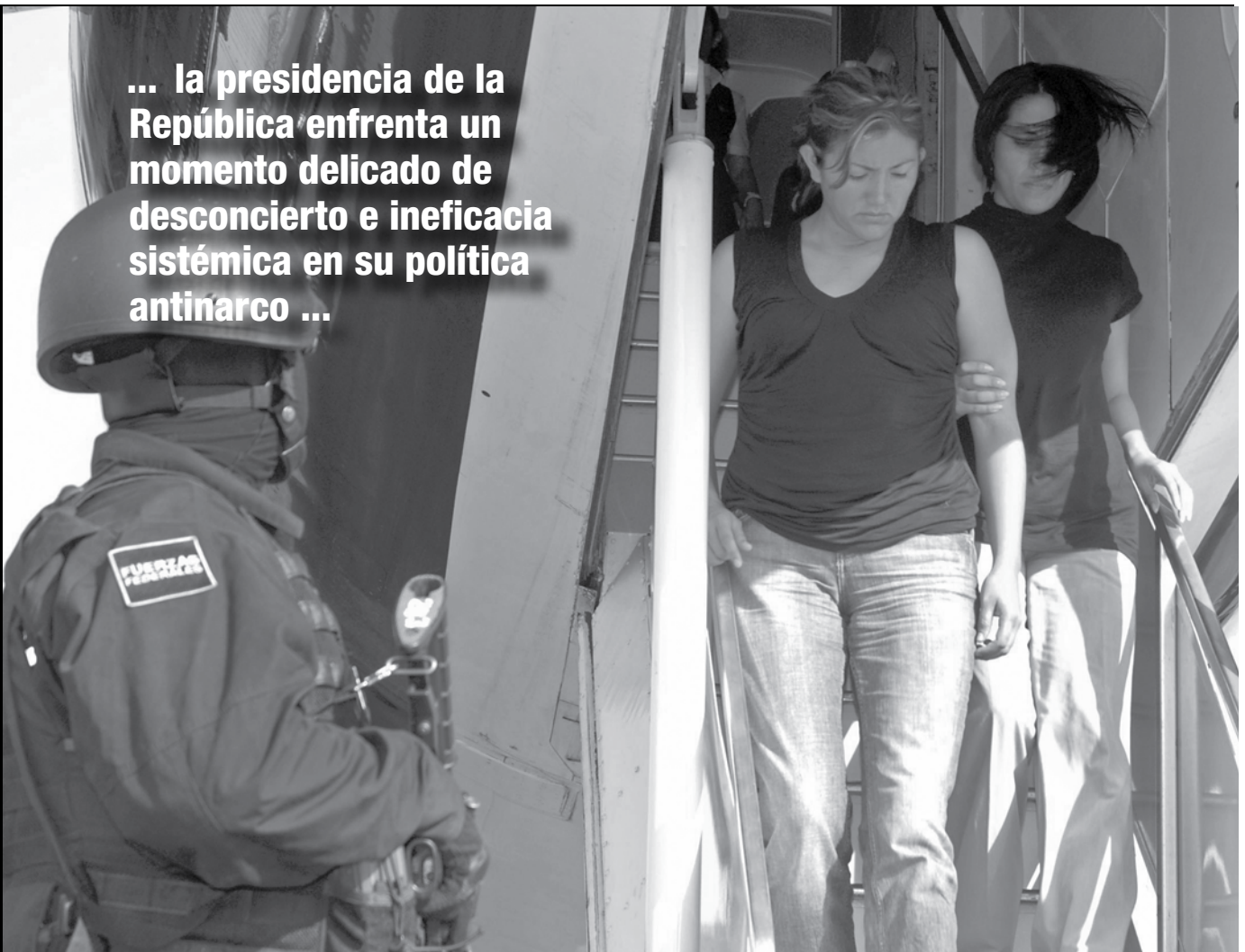
Se trata de la necesidad de sustanciar el liderazgo presidencial con una visión de mediano plazo, dados los alcances de un árbol táctico que impide regular la disfunción con la que se opera actualmente, y la persistencia de una voluntad para perseverar en el tratamiento de las soluciones bajo un trazado predominantemente militar, policial y mediático. Al mismo tiempo, no surge una alternativa desde las entidades que en la última década se han creado para avanzar en la articulación de instituciones y gobiernos ante los problemas de inseguridad pública – el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Conferencia Nacional de Gobernadores, las instancias binacionales en la materia México/Estados Unidos de América.

5. *Se agudiza la narco extorsión en la economía mexicana.* En años recientes, se ha documentado la capacidad de extorsión de las organizaciones criminales, que presumiblemente trafican con drogas prohibidas, y operan desde bares, discotecas, micro negocios, cárceles.

Este patrón se expande a todas las esferas de la vida pública del país y, por supuesto, la esfera corporativa y privada no está exenta. Recientemente, entidades aseguradoras consolidadas en México difundieron que han sido acosadas para “no hacer”. La oferta del crimen es que sus negocios no serían atacados a cambio de un precio a sufragar por parte de las aseguradoras. Por supuesto que en el caso de que las aseguradoras no entregaran la cantidad al extorsionador, y éste hiciera efectiva la amenaza, al crecer la cantidad de siniestros el costo de las primas aumentaría de igual forma.

El costo del aumento de primas frenaría la contratación de seguros, lo que afectaría la entrada del país en la economía mundial, donde se valora altamente la prevención de los riesgos. Asimismo, esta extorsión criminal no equivale, como se trató de manejar en los medios, a un impuesto a las aseguradoras; en todo caso, si se cierra el ciclo de la extorsión se grava e impacta fundamentalmente al consumidor final.

... la presidencia de la República enfrenta un momento delicado de desconcierto e ineficacia sistémica en su política antinarco ...



Esta pauta criminal demuestra que el narcotráfico no pierde fuerza, sino al contrario, expande sus tenazas a todos los confines de la economía nacional, abordando sin discriminación a pequeños y medianos negocios, los cuales no tienen ni organización ni medios financieros para pagar informantes y contrarrestar la amenaza; se concentra cada vez más en objetivos más lucrativos y en grandes organizaciones que incluso juntas conforman instancias hegemónicas (Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros).

Este caso ejemplifica un episodio crítico más en que el crimen organizado establece sus condiciones y dominar empresas que se mueven en la legalidad, desdoblando patrones propios de las mafias italianas, como suelen ser las operaciones masivas de extorsión, tráfico de drogas y muerte. Se está generando así una espiral criminal que fomenta el silenciamiento de investigaciones periodísticas y una red de protección, extorsión e intimidación tutelada, que alinea a quienes la padecen de cerca, y por quienes la consienten desde lejos cuando no la protegen como parte interesada.

En Italia persiste esta actividad nuclear criminal estrechamente vinculada a la conducción de una economía de la violencia y la extorsión. Moderna, pero igualmente mafiosa. En México, evolucionamos hacia una especialización de las organizaciones mafiosas asentadas, pero con presencia en varios hemisferios: empresas que usan sus servicios y que ven en sus actuaciones la tranquilidad de sus trastiendas, y ahora organizaciones profesionales que conjugan por igual operaciones bancarias, adquisiciones inmobiliarias, tráfico de drogas, de prostitución, de mercancías de todo tipo, armas, residuos peligrosos, compraventa de seguros de vida –u otros siniestros– y vertidos ilegales de sustancias tóxicas. En fin, operaciones que burlan, legal e intencionadamente, cualquier control gubernamental.

El desafío político estratégico para la seguridad nacional en México

La política presidencial en asuntos de seguridad nacional está fracturada y tiene un trasfondo movedizo, a modo de una aventura nacional que se asumió necesaria dada la polarización política y electoral de 2006. Esta circunstancia no debe ser el guión de decisiones presidenciales de Estado.

La guerra contra el narco tampoco debe mantenerse como continuación de una campaña política permanente que garantizaría la legitimidad del régimen y la configuración de un liderazgo presidencial que arriesgue la dinámica institucional y económica del país.

Por esto, es necesario evaluar la confusión de medios, fines y acciones tácticas, que parecen hacer inviables leyes, reformas e instituciones que se han creado en la última década y media contra el crimen organizado y el narcotráfico.

La apuesta táctica presidencial contenida en la guerra antinarco no ha tenido, a pesar del Plan Mérida y el espectáculo laudatorio que se dio al presidente Calderón en su visita de Estado a los Estados Unidos de América, un respaldo real del gobierno y el congreso estadounidense.

... el narcotráfico no pierde fuerza, sino al contrario, expande sus tenazas a todos los confines de la economía nacional, abordando sin discriminación a pequeños y medianos negocios...



Se trata de una colaboración condicionada a un guión de cooperación unilateral, independiente y selectivo con el gobierno e instituciones de seguridad mexicanas porque no hay trazo internacional de la prevención e inversión centrada en el consumo de drogas México-EUA y tampoco hay confianza de los organismos estadounidenses de inteligencia, procuración de justicia y seguridad con sus pares en el gobierno mexicano.

Una guerra táctica y mediática como la que está en curso tiene el riesgo de naufragar dado el hostigamiento y la capacidad de adaptación de un crimen organizado y narcotráfico cuyos pilares financieros, bélicos, logísticos, y cuyas estructuras de protección sistémica a escala nacional e internacional, se encuentran lejos de ser minados.

Así, las grietas institucionales, la expansión de descontrol, el desperdicio ominoso de recursos, la necesidad de renovación de esfuerzos y niveles de corresponsabilidad al interior de la clase política y gobernante, y la zozobra social que se esparce con mayor rapidez y gravedad en los cuerpos policiales, legislativos, empresariales y mediáticos, granjean fortuna inmediata sólo a este gobierno, pero hace insostenible esta trayectoria para el próximo titular de la presidencia e inviable la capacidad presupuestal del Estado para responder con

eficacia a los desafíos que plantea la seguridad nacional de México.

En efecto, el lienzo táctico antinarco de este régimen tiene por riesgo la inmovilidad. La disfuncionalidad en amplios campos sistémicos de actuación sugieren una actualización realista de los diagnósticos al interior de las élites mexicanas, una operación política fina y una matriz estratégica asimétrica, según los niveles de arraigamiento del crimen organizado, viable y consensada entre los actores políticos y empresariales clave, al menos de México y de los Estados Unidos de América.

Se requiere una actuación presidencial cualitativamente diferente no sólo en la relación con los otros poderes de la República, sino en la capacidad de interlocución política, en la hechura e instrumentación de una estrategia flexible y asimétrica según el nivel de penetración, incidencia delictiva y estructuras de operación criminal al interior del país, ejes de un giro estratégico mayor que evite consolidar a México como enclave original de reproducción y expansión internacional de las mafias del narcotráfico, y de su arraigamiento en las estructuras, lógicas y ámbitos de poder político y económico de nuestro país que aún pueden acreditarse como propios de una economía legal.

