

# Pluralidad y consenso

Senado de la República. LXI Legislatura



Diego Valadés

## La reforma del sistema presidencial mexicano

AÑO 3 | NÚM. 12 | SEPTIEMBRE 2010

**Panorama General de la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo**

Sen. Rosario Green

**Sobre la oportunidad de legislar en materia de Economía Social y Solidaria en México**

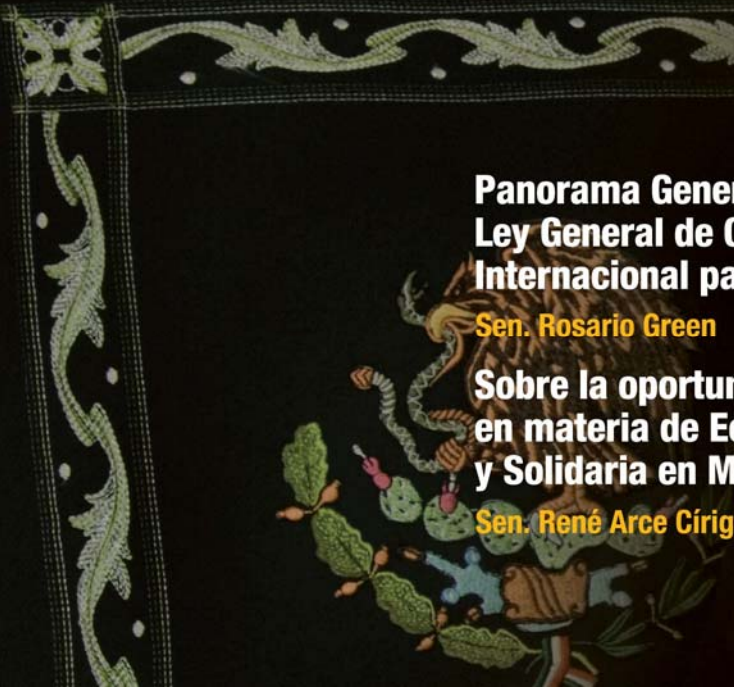
Sen. René Arce Círigo

**El ciudadano como centro en la nueva lucha contra los monopolios en México**

Raúl López Flores, Pedro Martínez Hernández, Mayahuel Mojarro López y Fermín Edgardo Rivas Prats

**El impacto Económico de la Corrupción en México**

Jaime A. Vázquez Repizo



# Pluralidad y consenso

es una publicación trimestral del  
Instituto *Belisario Domínguez*

## Comité Directivo

Sen. Carlos Navarrete Ruiz  
*Presidente*

Sen. Fernando Jorge Castro Trenti  
*Secretario*

Sen. Ricardo García Cervantes  
*Secretario*

Sen. René Arce Islas  
*Secretario*

## Secretaría Técnica

Onel Ortiz Fragoso  
*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. 12 | SEPTIEMBRE 2010

## Investigadores

Jesús Arturo Alemán Sandoval, Hugo Alvarado Benavides, Marco Antonio Andrade Romero, Mario Antonio Campos Mota, Silvia Chavarría Cedillo, Yolotl Fernanda Enríquez Ibañez, Carlos Montes Nanni, Yaneth Hernández Medina, Hilda Hernández Muñoz, Rosa María Flores del Valle, Enrique Flores Ortiz, Rafael Muñoz Ordóñez, Octaviano Moya Delgado, Magda Olalde Martínez, Olivia Pérez Ramírez, Rafael Quiroz Martínez, Lucero Ramírez León, Francisco Javier Rodríguez Carvajal, Fermín Edgardo Rivas Prats, 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

Lic. Alfredo Benítez Hernández.

## Instituto Belisario Domínguez

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



# Índice

Pluralidad y consenso

AÑO 3 | NÚM. 12 | SEPTIEMBRE 2010

La reforma del sistema  
**presidencial mexicano** Pág.  
**2**

*Diego Valadés*

Pág. | Panorama General de la Ley General de  
**10 Cooperación Internacional para el Desarrollo**

*Sen. Rosario Green*

Sobre la oportunidad de legislar en materia de  
**Economía Social y Solidaria en México** Pág.  
**14**

*Sen. René Arce Círigo*

Pág. | **El ciudadano como centro** en la nueva  
**18** **lucha contra los monopolios en México**

*Raúl López Flores, Pedro Martínez Hernández,  
Mayahuel Mojarro López, Fermín Edgardo Rivas Prats*

**El impacto económico de la corrupción en México** Pág.  
**25**

*Jaime A. Vázquez Repizo*

Pág. | **Los poderes fácticos** y la nueva composición  
**31** **de los Congresos locales en 2010**

*Alfredo Sainez Araiza*

Las convenciones internacionales  
**contra la corrupción en el** Pág.  
**sistema jurídico mexicano** **42**

*Silvia Chavarría Cedillo*

Pág. | La Reforma de **Petróleos Mexicanos**  
**47**

*Mario Campos Mota*

**Derecho a la Alimentación:** Pág.  
**asignatura pendiente** **54**


*Humberto Adán Peña Fuentes, Hilda Hernández Muñoz, Oralia Luna Vargas*

Pág. | El ataque a la corrupción: **los casos**  
**60** **del Distrito Federal y el Estado de México**

*Enrique Flores Ortiz*

**Modernización en las** acciones contra el cohecho Pág.  
**68**

*Carlos E. Montes Nanni*



# La reforma del sistema presidencial mexicano

Diego Valadés\*

En las preocupantes circunstancias en que transcurre la vida institucional mexicana, este seminario se inscribe como un paréntesis para reflexionar acerca de los problemas relacionados con la gobernabilidad constitucional del país. En buena hora que también se tengan como referentes otras experiencias. El derecho comparado permite apreciar el éxito o el fracaso de las soluciones aplicadas en otros sistemas. Sin embargo, no debe perderse de vista que los resultados de una institución dependen de tres factores: el contexto en el que actúa, la interacción con otras instituciones y la calidad técnica de su diseño.

---

\* Miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Una institución no puede trasplantarse de un sistema a otro y esperar que tenga un comportamiento análogo, porque el contexto histórico, cultural y político en el que se desenvuelven es distinto en todos los casos. Lo que ofrece buenos resultados en un sistema puede no darlos en otro, y viceversa. El contexto, la interacción y el diseño pueden hacer la diferencia.

Solemos aludir de manera genérica a los sistemas presidenciales y a los parlamentarios. Hay elementos característicos que los singularizan pero, además, en cada Estado constitucional, cada sistema tiene sus peculiaridades. Hoy existen alrededor de sesenta sistemas presidenciales y aunque comparten los elementos que los identifican en esa categoría, cada uno se individualiza en función del contexto, de las interacciones que entre sí produce el conjunto de instituciones y de su configuración técnica.

Por eso es de gran utilidad realizar ejercicios como el que ha convocado el Senado de México, para trazar un panorama y revisar algunas experiencias relevantes.

El objetivo de este seminario es contrastar los sistemas presidenciales con los parlamentarios. También podría hacerse un ejercicio análogo sólo entre sistemas presidenciales o sólo entre sistemas parlamentarios, y de ese cotejo aparecerían asimismo diferencias significativas. En la actualidad hay más semejanzas entre los sistemas presidenciales racionalizados y los sistemas parlamentarios, que entre el presidencialismo tradicional y el renovado.

Los sistemas parlamentarios varían en su organización y en su comportamiento de acuerdo con los instrumentos electorales, con el régimen de partidos, con los mecanismos de censura constructiva, con las formas de regionalización, y con la naturaleza republicana o monárquica del Estado. El sistema parlamentario es indispensable sólo en las monarquías constitucionales, donde no cabe la figura de un presidente.

En los sistemas presidenciales son relevantes la integración, la estructura y el funcionamiento de los cuerpos representativos que se traduce en la existencia de una o dos cámaras; en la diferenciación o convergencia de atribuciones entre ellas; en las formas de elección de sus integrantes: mayoritaria, proporcional o combinada; en el régimen de partidos; en el *ballotage* en la elección presidencial, en la congresual o en ambas, y si la república es unitaria o federal. En cuanto a la estructura y el funcionamiento del gobierno cuenta si el poder está concentrado en una persona o hay funciones asignadas a un gabinete; cómo se integra éste, cómo se relaciona con el Congreso, y las modalidades de confianza y de censura. La calidad de los partidos políticos, de los medios de comunicación y del sufragio son asimismo factores cruciales.

Hay otros elementos institucionales que influyen en el comportamiento de los sistemas de gobierno, sean parlamentarios o presidenciales, como la existencia de tribunales constitucionales, por ejemplo. La presencia de instituciones de este género contribuye a la vigencia del Estado constitucional pero por sí sola no es indicativa del comportamiento democrático del sistema. Lo que cuenta es el ensamble de todas ellas. La gama de combinaciones posibles es muy amplia, por lo que al sistematizar los aspectos generales del parlamentarismo y del presidencialismo se ofrece una

visión panorámica útil para luego realizar diagnósticos y formular diseños institucionales precisos.

Sin desconocer, por consiguiente, la complejidad del poder, en el caso presente me concretaré a formular un rápido diagnóstico del estado que guardan los sistemas sujetos a análisis. Cada uno, en su respectivo contexto, suscita problemas específicos. En cuanto a México, la cuestión medular consiste en determinar si la configuración constitucional vigente sigue siendo funcional; esto es, si cumple con las expectativas de un Estado que garantice a un mismo tiempo democracia y gobernabilidad.

La determinación del nivel de gobernabilidad no es un asunto subjetivo; más allá de los indicadores demoscópicos, en México hay una multiplicidad de desafíos que están a la vista de todos. Los rezagos sociales, la excesiva concentración de la riqueza, las dificultades recaudatorias, los elevados niveles de violencia y de impunidad, la baja calidad de los servicios públicos, las tensiones políticas no resueltas, dan testimonio de un déficit de gobernabilidad. Podría discutirse qué tan profundo es ese déficit, pero sea cual fuere el nivel es indispensable tomar medidas de rescate institucional. Los costes de estas medidas serán tanto mayores cuanto más avanzado sea el deterioro de las instituciones.

En México y en muchos otros Estados los esquemas institucionales vigentes distan de ser funcionales para la gobernabilidad. Hace casi dos años se llevaron a cabo elecciones en Estados Unidos y hace apenas unos meses ocurrió otro tanto en Gran Bretaña. En ambos casos afloró un problema similar: la rigidez del sistema bipartidista está trabando el funcionamiento institucional. En Gran Bretaña lo superaron mediante una coalición, pero en Estados Unidos están sufriendo una polarización creciente de su vida interior. Aunque la fortaleza institucional de los dos sistemas les permite absorber las tensiones, los dirigentes políticos de ambos lados del Atlántico reconocen ahora lo que en ámbitos académicos se apuntaba desde lustros atrás: la necesidad de reformas serias.

Con relación al poder, se producen tres formas de contención que son objeto de otras tantas expresiones regulatorias: *la lucha por el poder*, al que se aplican las reglas electorales; *la lucha contra el poder*, regido por las normas jurisdiccionales; y *la lucha en el poder*, sujeta a las modalidades del régimen político. Por diversas causas, en México la atención dominante se centró en las dos primeras formas de contención, de manera que nos hemos preocupado por fijar las reglas para elegir a los titulares de los órganos del poder, y por modernizar y fortalecer la posición de los gobernados mediante la ampliación de los derechos fundamentales (por ejemplo, acceso a la información), con sus correspondientes garantías jurisdiccionales y administrativas. Así, *la lucha por el poder* y *la lucha contra el poder* encuentran respuestas de mayor o menor fortuna.

Empero, queda un amplio sector sin atender, muchas veces incluso sin entender: *la lucha en el poder*. Esto es comprensible, sobre todo cuando se procede de un sistema político arbitrado por una sola persona situada en el vértice del poder político conforme al orden constitucional. En esos regímenes personalistas las tensiones más ostensibles son aquellas que resultan



del déficit de libertades públicas; las discrepancias en la intimidad de Leviatán, en cambio, son percibidas apenas por unos cuantos. Cuando en México comenzaron los procesos de democratización, el interés se localizó en lo que era del dominio común, no en lo que se situaba en el arcano del poder.

El ejercicio del poder propende a su estratificación: se jerarquiza en círculos de amplitud progresiva, conforme se está más cercano o alejado del núcleo eficiente, duro, compacto, que personifica *la plenitud del poder*, como suelen decirse en el caso mexicano. *La lucha en el poder* tiene que ver con la atribución y el ejercicio de facultades reales, con la capacidad de decidir o de influir en las decisiones, con las alianzas o las exclusiones que llevan a la conquista o a la pérdida de posiciones, con el prestigio que acompaña a quienes se reconoce como *poderosos*, y con la mayor o menor permanencia en la intimidad de esos personajes.

Todos los sistemas reproducen a diferentes escalas ese fenómeno; las diferencias están en que hay casos extremos de concentración del poder. Cuando se vive en un régimen autoritario, esa concentración es secundaria porque las carencias principales se ubican en el ámbito de las libertades públicas; pero cuando estas libertades ya se conquistaron, las formas atrofiadas del ejercicio del poder dejan sentir sus efectos negativos tan adversos que si no son superadas pueden incluso descarrilar los avances en materia de libertades.

Ese riesgo resulta de dos problemas principales: merced a las libertades constitucionales, las vicisitudes de *la lucha en el poder* se trasladan de los pasillos secretos a la plaza pública; se hace entonces transparente lo que antes permanecía oculto, pero aun así los espectadores carecen de facultad alguna para ejercer controles o para aplicar correctivos. El otro problema es que los medios verticales de control político, eficaces en los sistemas cerrados, dejan de operar en los sistemas abiertos por lo que el funcionamiento institucional tiende a dar resultados decrecientes. Se propicia así un déficit de gobernabilidad que según su gravedad puede convertirse en una crisis institucional, precursora de una crisis constitucional. También se multiplica la corrupción en los ámbitos público y privado y una parte del poder del Estado se traslada de facto a grupos de interés, a organizaciones delincuenciales e incluso a Estados extranjeros. Por eso la falta de regulación de *la lucha en el poder* corroe los avances en materia de libertades públicas.

En tales circunstancias la recuperación de la gobernabilidad suele darse mediante cualquiera de dos remedios institucionales: el autoritario, que consiste en restringir las libertades públicas e imponer nuevas modalidades de dominio concentrado para arbitrar con firmeza *la lucha en el poder*, o el democrático, que se traduce en reformar el régimen para que el ejercicio del poder no se concentre en un núcleo compacto, sino que cuente con el apoyo social más amplio posible.

En México, por ahora, las tesis dominantes se orientan a favor de la solución democrática. El desafío consiste en que no en todos los niveles se entienda la dimensión del problema a remediar e incluso se hacen propuestas que agravarían el déficit de gobernabilidad.

De la misma forma que se regulan *la lucha por el poder* y *la lucha contra el poder*, es menester racionalizar *la lucha en el poder*. Hablo de racionalizar, o sea de auspiciar el ejercicio responsable del poder sin desmedro de su eficacia, y de trasladar el eje del poder del círculo de los privilegios a la esfera de la democracia; la política tiene que transitar de la geometría unidimensional del círculo de intereses, donde sólo los gobernantes cuentan, a la geometría tridimensional de la esfera democrática, compuesta por las instituciones constitucionales de las que forman parte gobernados y gobernantes.

Un Estado no es un mundo beatífico regido por el altruismo; es un universo complejo, permeado por la ambición de poder, de riqueza y de estatus, y por la explicable animosidad que resulta de la lucha política, y de las tensiones producidas por la marginación y la inequidad sociales. La ecuación no se resuelve con normas represivas sino con cambios que modifiquen la forma de ejercer el poder. Esto tampoco opera como remedio taumáturgico, pero pone las bases para una recuperación progresiva de la gobernabilidad.

### **De la reforma ideal a la posible**

Hoy, en México, hay que admitir que el tiempo para la reforma ideal tal vez ya pasó, y que sólo queda espacio para la reforma posible. El sistema presidencial concentrado caducó hace tiempo, pero la alternancia de partidos en 2000 le dio un respiro. Al asumir el poder un grupo renovado, operó la cultura personalista y se pensó que en lugar de una reforma del Estado bastaba con un cambio de estilo en el poder. La experiencia demostró que eso no era cierto, y ahora tenemos un país cada vez más cercano al colapso institucional.



La configuración del sistema presidencial mexicano sólo puede producir resultados adversos crecientes. No depende de la persona ni del partido que ocupen la presidencia, sino de la forma misma en que la presidencia está estructurada en la Constitución. Si el resultado electoral llevara a otro partido a la cúspide del poder en 2012, sería probable que se produjera un nuevo episodio como el de hace diez años, y que se considerara que un grupo distinto bastaría para recuperar los niveles perdidos de gobernabilidad. Es un espejismo. Ningún partido, ningún grupo, ningún individuo, podrá corregir con su presencia lo que sólo es superable con medios institucionales. Más aún: suponer que la solución está en una persona o incluso en un partido, es una simplificación que obedece a los estándares de un presidencialismo caduco.

Los sistemas presidenciales fueron contruidos sobre la plataforma de que el ganador tomaba todo. La racionalización de ese sistema, que le ha permitido ensanchar su horizonte, consiste en adoptar elementos de la lógica de los sistemas parlamentarios, donde no hay ganadores ni perdedores absolutos. Este factor atenúa la intensidad de *la lucha en el poder* e incluso obliga a los agentes políticos a formas de cooperación institucional. Los sistemas presidenciales que no se *parlamentarizan* y que tratan de aplicar medidas de compensación coyuntural para los derrotados, se corrompen porque esa compensación no se basa en acuerdos públicos ni en la satisfacción de demandas sociales, sino en compartir gajos del patrimonio público mediante contratos, sinecuras o dádivas y en alentar el clientelismo. En un sistema abierto se comparte el poder; en un sistema hermético o sólo entreabierto se reparten los recursos del poder.

Cuando un segmento de la clase dirigente se involucra en ese proceso, los contornos ideológicos y programáticos de los partidos tienden a disolverse en perjuicio del sistema representativo. Es la preparación para el retorno del autoritarismo. En los sistemas políticos muy concentradores del poder, prevalecen los intereses; en los sistemas políticos muy abiertos, dominan los principios. Cuando se transita de los intereses hacia los principios, los sistemas se abren; se cierran cuando la ruta que se sigue es la inversa.

Todos los sistemas están expuestos a desviaciones. Las patologías no son exclusivas de los sistemas presidenciales, afectan por igual a los parlamentarios que no corrigen sus sistemas electorales y de partidos, o que por medios elípticos promueven la concentración del poder. En los Estados constitucionales que descuidan la actualización de sus instituciones se registran casos de poder concentrado. Esa concentración del poder se traduce en el arbitraje personal o cupular de *la lucha en el poder*. Para relajar las tensiones, para compensar las exclusiones o para lograr los apoyos, se intimida, se coopta o se compra.

Hace años, en un extremo de cinismo, un encumbrado político expresó que era falso que se vendiera; dijo que él sólo se alquilaba, porque sus compromisos eran siempre transitorios. Es el punto al que se llega en los sistemas herméticos y de poder muy concentrado que, por ese motivo son renuentes a su racionalización democrática.

## Las tendencias reformadoras

Este Seminario sobre regímenes políticos, formas de gobierno y coaliciones políticas toca el problema crucial del Estado mexicano. Las cuestiones derivadas de la petrificación del régimen político han tenido un costo muy elevado para el país. Muchas de las carencias que hoy se traducen en inequidad social, en violencia delictiva, en ralentización económica, en rezago cultural, en desorganización administrativa y en acrimonia política, habrían podido superarse si se hubiesen hecho los cambios institucionales en el momento adecuado.

Pero lo importante para un Estado constitucional no es lo que se omitió en el pasado sino lo que se puede construir en el futuro. Tal vez las ventajas de haber hecho cambios hace una década habrían sido las de oportunidad, pero quizá entre sus desventajas habría estado la escasa percepción de su necesidad. Es posible que hoy haya una mejor disposición para entender que las reformas institucionales son indispensables.

Ahora bien, en el éxito de una reforma cuentan el apoyo social y el político; de otra manera, incluso disponiendo de los votos suficientes para impulsarla puede no haber el consenso necesario para que una reforma rinda sus frutos esperados. En otras palabras, una es la cuestión de introducir cambios y otra la de hacerlos aplicables. Por lo general, cuando esos cambios cuentan con una base de sustentación amplia, sus probabilidades de éxito se multiplican.

Las tendencias reformadoras en México discurren por varias avenidas. Yendo de lo general a lo particular, el debate más amplio se refiere a la conveniencia de una nueva Constitución frente a la posición de una nueva constitucionalidad. Considero que esta parte de la discusión se puede resolver intentando un acuerdo preliminar que permita calibrar qué tan cerca se encuentran las posiciones en cuanto al contenido de la reforma. Sería lamentable que por no coincidir en la modalidad, se dificultara un entendimiento en cuanto al fondo.

Yo me inclino por reformar la actual norma, pero admito que en ambas opciones hay ventajas y desventajas. Reformar tiene a su favor que no se tocan los consensos básicos ajenos a la discusión actual, pero tiene en contra que tal vez no suscite el suficiente interés nacional y por ende prive a la Constitución reformada del soporte social requerido para su implantación eficaz. Hoy, la adhesión espontánea a la Constitución está mermada; éste es un factor del que debemos estar conscientes porque influirá en la actitud y en la diligencia de quienes deban aplicarla cuando se reforme. Hay que analizar si las ventajas de una nueva norma serían superiores a las de su reforma. Si el acuerdo sobre el fondo dependiera de la forma, habría que ponderar sus costos y beneficios. En cuanto a instrumentos preconstitucionales que han perfilado la orientación de otras tantas constituciones, en México tenemos tres significativas experiencias. Como antecedente de la Constitución de Apatzingán, José Ma. Morelos expresó los *Sentimientos de la Nación*; como preliminar de la Constitución de 1824, el Congreso formuló una *Acta constitutiva* en la que se perfiló la dirección de la futura norma suprema; y como punto de partida de la Constitución de 1857, el gabinete del presidente Ignacio Comonfort elaboró un *Estatuto Orgánico Provisio-*





nal. Este gabinete estaba integrado por el general José Ma. Yáñez y por cinco eminentes abogados liberales: José Ma. Lafragua, Ezequiel Montes, Luis de la Rosa, Manuel Siliceo y José Ma. Urquidí. Como se puede ver, en un caso el dirigente independentista emitió directrices atendidas por la asamblea; en otro, esas orientaciones procedieron de un núcleo representativo del liberalismo dominante, y en uno más, fue la propia asamblea la que procuró una definición preliminar para organizar su trabajo.

En nuestro tiempo ha habido otras formas de acuerdo. La reforma de un sistema constitucional es una tarea compleja porque expone a las sociedades a la fragmentación. La formulación de proyectos suele conducir a la adopción de posiciones no compartidas incluso dentro de los mismos partidos. Por esta razón es frecuente encontrar que la unidad interna de las organizaciones políticas y la posibilidad de dialogar con otras formaciones ha requerido de entendimientos formales que facilitan la actividad normativa ulterior.

A manera de ejemplo se pueden tener presentes los casos de Argentina, Colombia, Uruguay y Venezuela, en América, y de Alemania, España y Portugal, en Europa.

En Colombia, en 1957, la democracia constitucional encontró su camino mediante el *Pacto de Sitges*, suscrito entre los líderes conservador y liberal Laureano Gómez y Alberto Lleras Camargo. Acordaron que ambos partidos se alternarían en el poder durante cuatro periodos presidenciales, que el programa de gobierno sería convenido por ambas partes y que los gabinetes, garantes de que se cumpliera ese programa, serían bipartidistas. Colombia consolidó su democracia.

La recuperación del Estado constitucional en Venezuela, en 1958, fue posible por el *Pacto de Punto Fijo*, entre los partidos Acción Democrática, encabezado por Rómulo Betancourt y Raúl Leoni; COPEI, dirigido por Rafael Caldera, y Unión Republicana Popular, cuyo líder era Jóvito Villalba. Merced a ese acuerdo, del que emergió un nuevo orden constitucional, los gobiernos deberían obedecer a un programa aprobado por el Congreso y estar integrados conforme a la orientación que los electores definieran en cuanto al Congreso. Años más tarde, cuando los partidos se alejaron de ese gran acuerdo, la democracia venezolana tomó otro rumbo.

En Uruguay, en 1984, los partidos Colorado, Frente Amplio y Unión Cívica suscribieron el *Pacto del Club*

*Naval* para restablecer el orden constitucional democrático. Los dirigentes Liber Seregni, Wilson Ferreira y Julio María Sanguinetti se pusieron al frente de una renovación institucional de la que resultó una democracia próspera.

En 1993, el radicalismo y el justicialismo argentinos, encabezados por Raúl Alfonsín y Carlos Menem, a través del *Pacto de los Olivos*, se comprometieron a impulsar la magna reforma constitucional del año siguiente sobre la base, entre otras cosas, de un gobierno responsable ante el Congreso.

En cuanto a Europa, es muy conocido el *Pacto de la Moncloa*, de 1977, pero lo es menos la *Convención de Herrenchiemsee*, de 1948, donde los dirigentes demócratacristianos y socialdemócratas convinieron las bases para la Constitución alemana del año siguiente. Los principales participantes fueron Konrad Adenauer, Carlo Schmid, Walter Menzel, Anton Pfeiffer, Henrich von Brentano, Walter Strauss, Theodor Heuss and Thomas Dehler. A su vez, la Constitución portuguesa de 1976 estuvo precedida por dos Plataformas de acuerdo constitucional suscritas en 1975 por los partidos políticos.

En nuestro tiempo se perfila una importante reforma política en Gran Bretaña, como resultado del pacto de gobierno suscrito entre los partidos Conservador y Liberal después de las elecciones de mayo pasado.

### ***El sistema presidencial mexicano***

#### ***Pluralismo congresual y monolitismo gubernamental***

El sistema constitucional mexicano ha girado, desde 1917, en torno a un sistema presidencial que por mucho tiempo fue funcional pero que comenzó a rezagarse respecto del pluralismo democrático auspiciado por el sistema electoral a partir de 1977. Hoy es identificable un presidencialismo hipertrofiado que, en sus versiones lugareñas se manifiesta como caciquismo.

La Revolución mexicana de 1910 se transformó en guerra civil entre 1914 y 1916. Derrocados el dictador en 1911 y el usurpador en 1914, las fuerzas revolucionarias no pudieron ponerse de acuerdo en la Convención de Aguascalientes de ese mismo año. A continuación, la lucha se trabó no en contra de un poder opresor o de un sistema injusto, sino entre aspiraciones de contendientes por el poder. El Constituyente de Querétaro, instalado en 1916, devolvió su carácter revolucionario al gran movimiento histórico iniciado seis años antes.

Pero las hazañas normativas también cumplen sus ciclos. Las sociedades no se rigen por monumentos legislativos. El Código de Hamurabi, la Ley de las Doce Tablas, la Carta magna, la Constitución francesa de 1791 y muchos textos más serán siempre referentes que ilustran la fuerza transformadora del derecho, pero sería absurdo imaginar que su grandiosidad los hiciera insustituibles.

La admirable Constitución de 1857 fue elaborada por la mejor generación política de nuestra historia. Esa Constitución introdujo la secularidad del poder y con ello el Estado moderno en México, pero fue necesario reemplazarla porque su diseño no vedó el ejercicio dictatorial del poder.

Las grandes construcciones constitucionales declinan cuando dejan de acompañar la dinámica cultural de una sociedad. En 1914 se discutió en México la opción



parlamentaria pero se estimó que faltaban partidos, líderes y cultura política para implantarla; a cambio, en 1917 se adoptó un modelo presidencial muy vigoroso. Había razones coyunturales que justificaban la decisión y el tiempo le dio la razón a los constituyentes. Empero, la concentración del poder que nuestra norma prevé no corresponde a una sociedad evolucionada y compleja. Aplicando el concepto de Georges Burdeau, debemos transitar de una *democracia gobernada a una democracia gobernante*, y el monopolio presidencial del poder es un escollo para conseguirlo.

En la actualidad, el sistema constitucional mexicano contiene dos elementos excluyentes: pluralismo en el Congreso y monolitismo en el gobierno. El pluralismo congresual es estimulado cuando la elección de sus miembros incluye componentes de proporcionalidad. Donde la regla es la elección distrital mayoritaria, como en Estados Unidos o en Gran Bretaña, tiende a prevalecer un esquema bipartidista. Aun así, en el caso británico esa modalidad no ha impedido la consolidación de un influyente tercer partido, y hay una fuerte exigencia en el sentido de introducir variantes que permitan superar la subrepresentación que hasta ahora ha afectado al Partido Liberal y a otras formaciones políticas en ese país.

Los sistemas más favorecidos por los procedimientos mayoritarios de elección, son los presidenciales. No obstante, en tales casos también suele suceder que la mayoría presidencial y la mayoría congresual no coincidan. En Estados Unidos la idea de coalición para gobernar no ha prosperado porque la estructura de los partidos es muy lábil y porque hay un bloque intermedio de republicanos liberales y de demócratas conservadores que bascula en algunos temas. El sistema estadounidense tiene además otros instrumentos de control que limitan la concentración del poder presidencial.

En nuestro sistema constitucional no se planteó el problema de coaliciones de gobierno en tanto que durante siete décadas nos habituamos a que los presidentes dispusieran de mayoría en el Congreso. Cuando comenzó la transición, en 1977, para prevenir un descalabro precoz y para superar las resistencias en el seno del partido dominante, se adoptó el mecanismo ideado por Benito Mussolini en 1923: la llamada cláusula de gobernabilidad. En Italia, conforme a la Ley Acerbo de ese año, al partido o la coalición de partidos que recibiera más votos se le asignaban los diputados necesarios para alcanzar la mayoría absoluta.

En México, esa inducción artificial de las mayorías decayó ante el avance democrático y nos condujo a la situación que hoy impera: un lenguaje doble. En el Congreso se habla en plural y en el gobierno en singular. En el Congreso hay una relación horizontal y en el gobierno subsiste la disciplina vertical, donde los secretarios son sólo voceros presidenciales y carecen de un foro institucional, el gabinete, para discutir entre sí. Las leyes se debaten y se aprueban por mayoría, mientras que el programa de gobierno es dictado por una sola voluntad. Los ciudadanos podemos definir cómo se integra el Congreso pero somos ajenos a la composición del gobierno.

Por mucho tiempo nos gobernó una hegemonía mayoritaria; hoy nos gobierna una hegemonía minoritaria. En 2009, con el 28% del apoyo electoral, un partido conservó el 100% del poder gubernamental. El

72% de la ciudadanía no participa en las decisiones del gobierno, y los representantes de la nación tienen que conformarse con emitir *puntos de acuerdo* de alcance estrictamente testimonial. Esto no contraviene la norma; esto lo que muestra es la caducidad de la norma. Aun así, entre nosotros todavía hay resistencia para hablar de gobierno de coalición.

La coalición es una opción utilizada con frecuencia en los sistemas parlamentarios cuando ningún partido tiene mayoría. Más aún, hay casos en los que no se concibe otra forma de integrar un gobierno, como ocurre en Israel. En algunas ocasiones los partidos minoritarios optan por gobernar en solitario porque así lo consienten las demás fuerzas políticas para evitar una convocatoria anticipada a elecciones. Este acuerdo parlamentario obedece a un cálculo sencillo: se infiere que una nueva elección podría darle al partido gobernante la mayoría de la que carece, y esto cancelaría las posibilidades de negociar algunos aspectos del programa de gobierno y de las asignaciones presupuestales. Aun cuando no haya una coalición formal en cuanto a la integración del gabinete, sí hay acuerdos parlamentarios, expresos o tácitos, de gobernabilidad. En esas circunstancias, para evitar la caída de gobiernos minoritarios, una parte de la oposición vota a favor en ciertas ocasiones y se abstiene en otras; su decisión siempre es relevante para la gobernación del Estado.

Con muy pocas excepciones, en los sistemas presidenciales no hay convocatoria anticipada a elecciones, por lo que un gobierno se puede sostener en minoría, sin coalición y sin acuerdo parlamentario. Ni el gobierno cesa ni el congreso es disuelto. Pero de todas maneras alguien tiene que cargar con los costos políticos de ese desencuentro: los gobernados. Cuando un sistema constitucional no permite que los órganos del poder resuelvan los conflictos y las tensiones de su relación, los efectos se trasladan a la ciudadanía. No existe sistema alguno que solucione los problemas sólo por ignorarlos.

Por esa razón numerosos sistemas presidenciales han adoptado instrumentos que auspician las coaliciones, como una forma eficaz de transformar el pluralismo en una fuerza de apoyo. Entre un gobierno sustentado en el 28% del electorado y otro que disponga de un 51% de apoyo en el Congreso, hay una diferencia sensible. El primero es legítimo pero su aislamiento lo debilita; el segundo no pierde legitimidad al coaligarse y sí gana en fortaleza política y en efectividad gubernativa. Es la diferencia entre una institución cuyo arcaísmo la hace disfuncional y una institución eficaz por renovada. Además, las reglas para la circunstancia de gobiernos minoritarios no excluyen la posibilidad de que los haya de mayoría e incluso los hacen viables, porque *la lucha en el poder* no genera desgastes que afecten a los protagonistas en *la lucha por el poder*.

La previsión de coaliciones implica que el gobierno puede celebrar acuerdos que le otorguen una mayoría en el Congreso, referidos a su programa de trabajo. La sola posibilidad de que en ciertas circunstancias el gobierno se integre mediante una coalición modifica la vida institucional porque denota que el poder está más desconcentrado, que es responsable ante la representación nacional y que cuenta con apoyo democrático para su programa. Asimismo, es un indicador de que





los lenguajes se han homologado como expresión del pluralismo.

Cuando en un Estado constitucional se instaura la opción de que las diferentes fuerzas políticas se asocien para gobernar, se modifican los términos de la relación entre ellas, en tanto que hay mayores incentivos para cooperar. En estas condiciones las formas de *la lucha en y por el poder* también adquieren otro perfil en el que, sin perderse los contrastes ideológicos, se atenúa la dureza del trato entre los protagonistas que contienden por el mismo objeto. El sólo hecho de que todos sepan que se pueden necesitar recíprocamente, introduce una dinámica distinta en los procesos electorales y en el ejercicio del gobierno.

### ***Del diagnóstico a la solución***

Al reformar un régimen político debe tenerse cuidado para no generar equívocos. Lo primero que se debe determinar es si existe la necesidad objetiva de una reforma; lo siguiente es identificar los problemas que se pretende resolver; a continuación ponderar las diferentes opciones de solución y por último definir la estrategia de implantación de las medidas más recomendables.

Es más que posible que en la formulación del diagnóstico aparezcan discrepancias acerca de la magnitud del problema, porque en ocasiones esta deliberación va acompañada por inculpaciones personales o partidistas. Conviene que el diagnóstico eluda la asignación de responsabilidades para no enturbiar la fase más relevante de todo el proceso consistente en precisar lo que sucede y lo que se desea resolver. Un buen diagnóstico no asegura una buena solución, pero no hay solución posible si el diagnóstico es errado.

Es difícil emprender una reforma sobre la base de acusaciones mutuas, de desconfianza en cuanto a las motivaciones de los interlocutores o de subestimar la dimensión de los problemas. La suma de estas actitudes entorpece las posibilidades de reforma y acentúa los problemas reales, cualesquiera que éstos sean. Pero ni siquiera estos inconvenientes evitan que una reforma se intente y se consume. Además, la maestría política es lo que caracteriza a los reformadores en tiempos adversos.

En cuanto al sistema presidencial mexicano, debe tenerse en cuenta que su caducidad constitucional resulta de la concentración de facultades en una sola persona; de la irresponsabilidad ante la nación de quienes desempeñan funciones de gobierno; de la asimetría que se plantea entre el nuevo pluralismo en el Congreso y el antiguo monolitismo en el gobierno; de la excesiva duración del periodo presidencial; de la baja calidad de los integrantes del gobierno, debido a que sólo dependen de la confianza de una persona; de la incompatibilidad entre un modelo democrático que auspicia la deliberación en el Congreso y un régimen que omite esa deliberación con el gobierno; de la circunstancia de que los electores influyan en la composición del Congreso y por ende en la orientación de las leyes, pero no tengan injerencia en la composición del gobierno ni en la orientación de su programa.

Esa disfuncionalidad no es imputable a personas o partidos; es una consecuencia de la arcaica configuración constitucional del poder que podría ser superada por la adopción de buenas prácticas de gobierno, pero a las que nadie está obligado conforme a derecho.

Por otra parte, si las reformas que se adoptaran no tuvieran una firme y clara determinación de resolver los problemas que afectan la gobernabilidad, el efecto podría ser contraproducente en más de un sentido. Si no hubiera correspondencia entre problemas y soluciones, los primeros se exacerbarían y las segundas fracasarían. Esto, trasladado a la ciudadanía, implicaría el agravamiento de la percepción negativa de la política y de los políticos. Los ciudadanos no tienen que ser expertos en análisis institucionales, y por tanto no están obligados a exculpar a los autores de los diseños por haber equivocado los objetivos, los instrumentos o el acomodo de las modificaciones institucionales. El ciudadano común reacciona de una manera muy directa llamándose a sí mismo engañado por los políticos y atribuyendo sus presuntas fallas a una deliberada intención de impedir que un partido, que un gobierno o que un presidente puedan "salvar a la patria". Ahí comienza la construcción de los argumentos para la restauración del poder omnímodo de los gobernantes: cuando se intenta que una parte creciente de la ciudadanía acepte la tesis de que sólo el poder concentrado y jerarquizado es eficaz.

Mientras que en el caso de los sistemas parlamentarios uno de sus puntos vulnerables está en las tentaciones asamblearias a las que se propende en casos críticos; en los sistemas presidenciales el extremo hacia el que se deriva en situaciones análogas es al recrudecimiento del personalismo. De ahí que las soluciones adecuadas deban ser muy bien diseñadas. De no ocurrir así, el desencanto colectivo con las instituciones democráticas puede dificultar un acuerdo satisfactorio, y desencadenar nuevos y más agudos procesos de intransigencia política.

El resultado de un proceso de ese género no lleva de manera inevitable a una ruptura ni por necesidad desencadena procesos de violencia. Muchas veces ha sucedido que los sistemas se *pasman*, caen en una especie de letargo en el que la sociedad y sus dirigentes se acomodan a una condición de sufrida mediocridad que acaba convirtiéndose en una forma de normalidad. Cuando esto sucede, porque la elusión de las reformas llega hasta el extremo de abstraerlas de la agenda colectiva, las instituciones entran en un ciclo vegetativo donde la gobernabilidad deja de ser relevante, porque las condiciones de injusticia son aceptadas como una especie de sino fatal.

En circunstancias como esa se produce la paradoja de que los marginados y los opulentos tienden a emigrar: unos para procurar empleo y otros para buscar seguridad. Ambos extremos denotan que una parte de la sociedad renuncia a reformar lo propio y opta por acogerse a lo ajeno. Estos signos de un colapso mayor fueron el objeto de un magistral estudio de Arnold Toynbee.

## Conclusiones

La situación actual en cuanto a la reforma del sistema político en México se puede sintetizar así: adoptar un sistema parlamentario; reformar a fondo el sistema presidencial; retocar el sistema presidencial; acentuar las notas autoritarias del sistema presidencial.

La última opción no merece análisis alguno, porque es obvio que acrecentaría el déficit de gobernabilidad y podría conducir a una situación de anomia. Retocar el sistema no aliviaría los problemas; por el contrario, podría alimentar el desencanto hacia esa reforma y hacia la Constitución misma. Reformar a fondo el sistema supondría operar cambios políticos y culturales de gran magnitud y de no poco riesgo, porque en derecho y en política no hay soluciones perfectas. Sustituir el sistema implicaría adentrarnos en un territorio atractivo pero cuyos secretos no dominamos. Hay mayores posibilidades de acertar cuando se corrige lo que se conoce que cuando se adopta lo que se ignora.

El estudio constitucional comparado muestra que hay sistemas parlamentarios, como el italiano, que funcionan muy mal, y sistemas presidenciales intermedios, como el finlandés y el portugués, que lo hacen muy bien. Esto muestra que existen zonas de frontera donde la denominación de los sistemas acaba siendo irrelevante. Además, debe tenerse presente la sabia recomendación de Karl von Clausewitz: la mejor estrategia es la que admite variaciones. Si las reformas a fondo del sistema presidencial resultaran insuficientes, todavía podría darse un paso más; en cambio si los resultados de un sistema parlamentario fueran deficientes, sólo quedaría

el retorno a un *autoritarismo salvífico*, devastador para la democracia.

La gran incógnita de una reforma profunda es cómo hacerla cumplir. Un siglo atrás, un eminente constitucionalista, Georg Jellinek, abordó el tema de la *fuerza normativa de los hechos* para subrayar la influencia, positiva o negativa, que el mundo fáctico tiene con relación al normativo; más tarde, otro distinguido tratadista, Konrad Hesse, desarrolló una teoría complementaria: la *fuerza normativa de la Constitución*. No es una contradicción, porque si bien la Constitución es una norma, y nada menos que la norma suprema, su contenido está compuesto por reglas y por principios; éstos, a su vez, se traducen en nuevas reglas secundarias. Además, la aplicación de las reglas está sujeta a otro factor: el cultural, como ha mostrado una siguiente generación del constitucionalismo, esta vez representada por Peter Häberle.


Así, no hay que eludir una reforma, ni que matizar su intensidad, ante la explicable reserva de que su aplicación sea difícil. La Constitución, como cualquier otra norma, es susceptible de imposición coactiva, pero en materia de gobierno lo más importante es que la plenitud del orden jurídico se alcance por la adhesión espontánea, progresiva, de sus destinatarios.

El sistema presidencial forma parte de la cultura política mexicana y debemos reconocer que se trata de una cultura construida en torno a una actitud reverencial ante el *tlatoani*. Pero una elaboración cultural no es un sino inmutable. Hasta ahora esa cultura ha resultado tan poderosa como para haberse enquistado en la Constitución; pues bien, comencemos por sacarla de la norma para luego expulsarla también de la normalidad.

En uno de sus diálogos menos frecuentes, *El político*, Platón admitía que los hombres se avienen con dificultad a los cambios, porque de un cambio siempre se espera un beneficio, pero todo cambio implica también un sacrificio. Para ejemplificar el esfuerzo que requiere una modificación, describía lo que sucede cuando se desea invertir el sentido en el que gira una esfera: primero hay que detener por completo su movimiento, para luego reanudarlo en otra dirección. La velocidad esperada en este nuevo ciclo tampoco se alcanza de manera inmediata, de suerte que además de haber tenido un momento de parálisis, se tienen que conjugar la paciencia y la constancia para que aumente el ritmo, en el nuevo rumbo elegido. Este proceso nunca es sencillo y por eso la tendencia dominante es la de eludir sus inconvenientes, así sea al precio de conservar lo que ya no funciona.

Todo sistema político tiene que resolver sus dilemas: pagar el costo de su decadencia o pagar el costo de su renovación. Nada es gratuito. La opción inteligente depende de saber qué resulta más oneroso: dar vida artificial a un ciclo vencido, o correr los riesgos que todo cambio implica. En cualquier caso se debe tener presente un factor ineludible: lo que no funciona, no funcionará; en algún momento habrá que cambiarlo. La decisión en este caso no consiste en cambiar o en no cambiar, sino en cuándo hacerlo y hacia dónde enfilar. A veces conviene la espera; posponer también es una estrategia válida si existen razones que la justifiquen, pero nunca se debe confundir una acción temporal con una solución definitiva.





# Panorama General de la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Sen. Rosario Green

## Resumen

En el año 2007 se presentó en el Congreso la Iniciativa que contiene la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, cuyo proceso de análisis y aprobación por parte del Congreso mexicano concluyó el pasado 29 de abril de este año, fecha en la que fue enviada para su promulgación al Ejecutivo federal, misma que busca poner a la vanguardia los mecanismos de cooperación internacional con los que cuenta México después de la extinción del IMEXCI a través de dos mecanismos: la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Programa de cooperación internacional para el Desarrollo, que conjugados con un marco dispositivo rector de la materia, actualizará y encauzará las directrices nacionales en materia de Cooperación Internacional para fortalecer al país, vinculándolo con el resto del mundo.

## Antecedentes

La Iniciativa que dio origen al proyecto de la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo,

motivo del presente artículo, fue presentada por la autora del presente durante la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores el 8 de marzo de 2007. Su propósito fundamental: eliminar el rezago en el que México se encuentra en materia de ordenamiento e instrumentación de sus acciones en el ámbito de la cooperación internacional, a pesar de que en distintos momentos se dieron pasos en ese sentido.

Cabe recordar que en otros tiempos las tareas de coordinación de la cooperación internacional ejercida por México estuvieron ubicadas en la cancillería mexicana al nivel de subsecretarías; tal fue el caso de la Subsecretaría para América Latina, Asuntos Culturales y Cooperación Internacional, de la cual fui titular entre 1992 y 1994, responsabilidad que dio la oportunidad de aquilatar la importancia de este relevante componente de nuestra política exterior.

Con el respaldo de esa experiencia, en 1998 se propuso e impulsó desde la Secretaría de Relaciones Exteriores la creación del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), como un órgano desconcentrado de la propia Secretaría, para poner al día las relaciones internacionales de México en este rubro.

Con la creación del IMEXCI, la administración del entonces presidente Ernesto Zedillo brindó al país la posibilidad de formar parte de una red de agencias de cooperación internacional, acorde con el proceso de mundialización prevaleciente; no obstante, este esfuerzo de institucionalización se dejó a un lado al inicio de la subsecuente administración, mediante el sencillo procedimiento de la eliminación del IMEXCI del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Ese hecho llevó a la reflexión acerca de la necesidad de otorgar a la cooperación internacional mexicana un respaldo jurídico puntual para su proyección en un horizonte de estabilidad y largo plazo.

Conviene recordar que la cooperación internacional para el desarrollo es uno de los siete principios de la política exterior mexicana consignados en la fracción X del artículo 89 de nuestra Constitución Política, que corresponden plenamente a los propósitos y principios consignados en los dos primeros artículos de la Carta de Naciones Unidas.

Sin embargo, por tratarse de una disposición constitucional cuya aplicación es de carácter permanente y no responde sólo a situaciones coyunturales, el principio de la cooperación internacional para el desarrollo es el único de esos principios que requiere de una ley reglamentaria que defina sus alcances y la dote de los elementos institucionales para su adecuada instrumentación.

En la práctica, la actual carencia de un órgano con capacidad para diseñar y coordinar las acciones de cooperación internacional en México no ha constituido un impedimento para que un enorme contingente de dependencias y entidades del gobierno federal, así como de los gobiernos de los estados y municipios, universidades y centros de investigación del sector público, lleven adelante acciones en la materia.

Lo anterior se traduce no sólo en dispersión y, en ocasiones, en duplicación de esfuerzos, sino que además impide que la sociedad mexicana cuente con información consolidada que le permita tener una visión cabal acerca de la importancia y significado de la cooperación internacional que se realiza con fondos públicos, lo cual ciertamente no contribuye a la transparencia y rendición de cuentas, indispensables en toda nación democrática.

Como es sabido, muchos países han creado órganos y mecanismos específicos para llevar adelante la práctica de la cooperación internacional para el desarrollo. Tales son los casos de las agencias de cooperación internacional, casi siempre identificadas sólo por sus siglas: JICA (Japón), GTZ (Alemania), SIDA (Suecia), CIDA (Canadá), AECI (España), USAID (Estados Unidos), DANIDA (Dinamarca), FOAR (Argentina), ABC (Brasil) y AGCI (Chile), para citar algunos ejemplos relevantes de países que han convertido la cooperación internacional en una política estratégica de Estado, alrededor de la cual se han construido importantes y muy sólidas estructuras jurídicas y administrativas.

México, por su grado de desarrollo y por su incorporación a bloques comerciales gracias a la suscripción de diversos acuerdos, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Acuerdo Global con la Unión Europea, así como por su participación en organismos de países industrializados como la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es considerado cada vez más como país donante. Al respecto, es digno de mencionar que México participa como observador en el Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC, por sus siglas en inglés) de la OCDE, junto con otros siete países –Chile, Hungría, Islandia, República Checa, República Eslovaca, Polonia y Turquía– y es el único de los ocho que en el presente no cuenta con una agencia de cooperación internacional, ni contabiliza dicha cooperación.

Se adiciona a lo anterior la necesidad de reconocer que nuestro desigual y, en buena medida, desequilibrado proceso de desarrollo, también nos coloca en la condición de país receptor de cooperación, lo que hace necesario que también se establezcan dispositivos que garanticen la transparencia en la recepción y aplicación de los recursos que en el ámbito de la cooperación internacional recibe México, para atender diversos aspectos de su progreso en los que no ha alcanzado suficiente madurez.

### Proceso legislativo

Con estos antecedentes, que motivaron a elaborar y presentar la Iniciativa de Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, haré una referencia breve al minucioso proceso de análisis legislativo desarrollado en el Congreso mexicano, el cual, además de incorporar las opiniones emitidas por las principales fuerzas políticas representadas en la Cámara alta, incluyó el estudio de las observaciones formuladas por una serie de unidades administrativas de las secretarías de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público, pues es una práctica parlamentaria en México solicitar la opinión del Ejecutivo sobre las iniciativas de ley, con el propósito de lograr la mayor armonización posible entre ambos poderes en este tipo de procesos.

Aunado a lo anterior, la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, que la autora preside, en coordinación con la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional de la Secretaría de Relaciones Exteriores, organizó los días 13 y 14 de noviembre de 2007 el “Seminario de Alto Nivel de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, con la finalidad de conocer las experiencias de otros países y organismos multilaterales en el ejercicio de la cooperación internacional, para lo cual se contó con la participación de expertos provenientes de las agencias de cooperación de Alemania, Chile, España, Estados Unidos y Japón, así como de la Organización de Estados Americanos, la representación de la Unión Europea en México, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, quienes expusieron las características estructurales y funcionales de sus agencias y organismos de cooperación.

Otro aspecto importante que se quisiera resaltar, en relación al referido proceso de análisis de la Iniciativa, es la valoración realizada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, el cual concluyó que la aprobación e instrumentación de la Ley General de Cooperación Internacional no implicaría



impacto presupuestario alguno para el gobierno federal, toda vez que actualmente la Secretaría de Relaciones Exteriores cuenta con recursos humanos, de oficina y presupuestales suficientes para la atención de temas en la materia, mismos que están distribuidos en varias de sus unidades administrativas.

Como resultado del referido proceso de análisis, el 13 de diciembre de 2007 el Pleno legislativo de la Cámara de Senadores aprobó por unanimidad el proyecto de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y se remitió en esa misma fecha a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 72 constitucional, que requiere la revisión de la otra Cámara del Congreso de la Unión para su aprobación parlamentaria definitiva.

Durante los más de dos años que la Iniciativa de Ley permaneció bajo el análisis de la Cámara baja, diversas organizaciones de la sociedad civil manifestaron preocupación por algunos aspectos de la propuesta legislativa, en particular en lo relativo a las obligaciones de registro e información de sus actividades en el ámbito de la cooperación internacional, disposiciones que consideraron como un intento de control por parte del gobierno federal. En respuesta, la Cámara de Diputados organizó en agosto de 2008 un foro con representantes de dichas organizaciones, a fin de escuchar sus planteamientos, entre los cuales estaba el de eliminar de la propuesta la exigencia de registrarse e informar acerca de sus acciones y, sin embargo, tenían la pretensión de participar en la definición de la política gubernamental en materia de cooperación internacional.

Tras las consultas referidas, y tomando en consideración que la conducción de la política exterior corresponde única y exclusivamente al titular del Ejecutivo federal, la Cámara de Diputados tomó la decisión de acotar el alcance del ordenamiento propuesto a las labores que realicen las instancias del sector público en materia de cooperación Internacional para el desarrollo, comprendidas las dependencias y entidades de administración pública federal, estatal y municipal; los poderes legislativo y judicial; las instituciones de educación superior, y los centros de investigación y desarrollo tecnológico pertenecientes al sector público.

Después de integrar un dictamen sobre la viabilidad del proyecto de Ley de Cooperación Internacional, que tomó en consideración las observaciones formuladas por las diversas fuerzas políticas que concurren en la Cámara baja, su Pleno legislativo aprobó, durante la sesión ordinaria del pasado 13 de abril de 2010, el dictamen por el que se expide la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, remitiendo la Minuta respectiva a la Cámara de Senadores para su aprobación final, lo cual aconteció el 29 de abril del presente año, y se le dio turno al titular del Ejecutivo federal quien, conforme a lo establecido por el artículo 72 constitucional, habrá de publicar el decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación para su entrada en vigor.

### Síntesis de los contenidos de la Ley

Sin el ánimo de pretensiones exhaustivas con una descripción prolija del contenido de la Ley aprobada por el Congreso, se considera indispensable exponer una apretada síntesis de su estructura y disposiciones esenciales.

En su parte inicial, después de establecer las definiciones básicas de los elementos que conforman el quehacer de la cooperación internacional, la Ley define como instrumentos para la cooperación internacional a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores para atender la parte operativa, y al Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo como guía para su acción. Asimismo, instaura como autoridades responsables de la orientación y administración de la AMEXCID, un Consejo Consultivo y un Director Ejecutivo.

Es importante referir que en el Consejo Consultivo de la Agencia está considerada la representación de prácticamente todas las dependencias que atienden las tareas del Ejecutivo federal, toda vez que la mayoría de ellas realiza actividades de cooperación internacional con sus homólogas de diversos países.

De igual manera, en la conformación del Consejo están considerados representantes de gobiernos estatales y municipales, los cuales también mantienen relaciones de cooperación con instancias equivalentes, en muchas ocasiones en calidad de receptores de la misma.

Todo lo anterior, sin olvidar la representación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, así como la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior.

Además del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Ley obliga al establecimiento del Registro Nacional y del Sistema de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Lo primero, con el propósito de integrar un banco de datos sobre los recursos humanos, materiales y financieros del sector público comprometidos en las tareas de cooperación internacional y, lo segundo, para poner a disposición de la sociedad toda la información relativa, en un ejercicio de obligada transparencia.

La Ley también establece los lineamientos que deberán ser aplicados para el financiamiento de la cooperación internacional, mediante la creación de un Fondo Nacional *ad hoc*, nutrido con recursos nacionales y otros que puedan establecerse con la participación de donantes externos.

Finalmente, la Ley fija los plazos en los que habrán de constituirse la AMEXCID, así como el Registro Nacional de las acciones de cooperación internacional y el Fondo para su respaldo; éste último integrando como recursos semilla, aquellos que ya forman parte del presupuesto federal, administrado por la SRE, tales como el Fondo Mexicano para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe, el Programa de Acciones Estratégicas de México con el Caribe, el Programa de Cooperación entre México e Iberoamérica, y el Fondo 22 México/OEA, así como los recursos de contraparte de los proyectos de cooperación acordados con la Unión Europea y varios países pertenecientes a la OCDE. Dichos plazos, en ningún caso deben exceder un término de 180 días a partir de la promulgación de la Ley.

### Consideraciones finales

Concluyendo, vale la pena cerrar el recuerdo de un hecho que resultó sumamente alentador durante el proceso de análisis de la Iniciativa. Refiriéndonos a las palabras del Secretario General de la ONU, quien al realizar una visita de cortesía a la Cámara de Senadores, en agosto de 2008, expresó, de forma textual: "Como economía emergente, importante, todo lo que ustedes experimentan es relevante para el resto del mundo. Su debate actual en el Senado y en la Cámara de Diputados sobre la creación de una agencia de cooperación internacional para el desarrollo, los coloca en el liderazgo de la cooperación Sur-Sur". La expectativa del señor Ban Ki-moon es compartida por un buen número de responsables de las actividades de cooperación internacional en diversos países del mundo líderes en esta materia, quienes estiman que la creación de una agencia mexicana especializada vendrá a facilitar en forma significativa las relaciones de colaboración con el conjunto de las instancias nacionales y multinacionales que actúan en este campo.

Finalmente, se tiene la convicción de que con la publicación, en breve, en el Diario Oficial del decreto de Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo por parte del Ejecutivo federal, se inicie la etapa de estructuración de la Agencia Mexicana para la Cooperación Internacional en la Secretaría de Relaciones Exteriores y que, con ello, se fortalezca el papel de México en este ámbito, para bien de nuestra vinculación con el resto del mundo.





# Sobre la oportunidad de legislar en materia de Economía Social y solidaria en México

---

Sen. René Arce Círigo\*

## ***El contexto***

**M**éxico se encuentra en una crisis del crecimiento económico desde hace más de cuarenta años. Nos guste o no, los motores internos del desarrollo están apagados y, desafortunadamente, el gobierno federal no introduce cambios fundamentales en la estrategia económica para salir del largo ciclo de bajo crecimiento. Por esta razón, hoy más que nunca, se vuelve fundamental buscar alternativas que nos permitan reorganizar y reorientar la economía desde y con la sociedad y el ciudadano, hacia una nueva etapa de crecimiento acelerado y desarrollo sostenido, y ello no es una opción imposible.

---

\* Senador de la República y Secretario del Órgano Colegiado del Instituto Belisario Domínguez.



Los datos duros que presenta la economía mexicana corroboran el escepticismo en materia de recuperación económica. Los indicadores de empleo siguen débiles: los trabajadores registrados en el IMSS, en marzo de 2010, fueron 148 mil 859 más que en noviembre de 2009, de los cuales sólo 66 mil 555 fueron trabajadores permanentes y 82 mil 304 fueron eventuales, a ello hay que agregar que los niveles de empleo que existían antes de la crisis, aunque no eran los óptimos, están lejos de igualarse si se hace el comparativo con 2007. Por otra parte, el crédito al consumo durante el primer trimestre de 2010 cayó a tasa de 19 por ciento respecto al mismo periodo de 2009; y las remesas hacia México bajaron 12 por ciento en el primer trimestre de 2010, respecto al mismo periodo de 2009.

La política fiscal del gobierno federal no está generando resultados visibles y reales que permitan asumir la reactivación de la economía, sino todo lo contrario: el alza del ISR –que entró en vigor en 2010– está significando una disminución del ingreso disponible de los hogares; mientras que el incremento del IVA –de 15 a 16 por ciento en este año– se está reflejando en alzas de precios de bienes y servicios, con la consiguiente reducción del poder de compra de las familias, afectando en consecuencia el consumo interno privado.

Tan sólo en el segmento que corre de enero a febrero de 2010, las ventas al mayoreo cayeron 1.7 por ciento respecto del mismo bimestre de 2009; mientras que las ventas al menudeo registraron una caída de 3.8 por ciento. Además, el índice de confianza de los consumidores, que había caído desde 102.3 puntos en el primer bimestre de 2008 hasta 80.43 puntos en enero-febrero de 2009, apenas alcanzó los 81.37 puntos en igual periodo de 2010, registrando 81.81 puntos en marzo.

Este breve recorrido nos muestra claramente los retos de una economía cada vez con menor crecimiento. El Indicador Global de la Actividad Económica (IGAE), que refleja el comportamiento mensual del PIB, presentó en el primer bimestre de 2010 un crecimiento de sólo 2.9 por ciento, respecto del bajísimo nivel de igual periodo de 2009, cuando el IGAE cayó de 9.6 por ciento respecto al primer bimestre de 2008. ¿Qué significa esto? Principalmente que los signos de riesgo económico siguen presentes y que existe la posibilidad de retornar a esquemas recesivos, debido, principalmente, a nuestra fuerte dependencia al consumo estadounidense, el cual sigue sin presentar una mejoría sólida.

Nuestra economía muestra una incontenible caída de la productividad y la calidad, convirtiéndose en una gran fábrica de desempleados y subempleados, destinados a hundirse en situaciones de pobreza por falta de oportunidades. De acuerdo con las estimaciones del Coneval, con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2008, realizada por el INEGI, el 47.4 por ciento de la población total se encuentra sin un patrimonio básico que dignifique su vida y cubra sus derechos humanos mínimos, como es el caso de un hogar. Asimismo, la mayor parte de esa población no cuenta con servicios de salud ni medicamentos, no tiene ni mínimamente seguridad social.

Aunado a esas contundentes cifras hay otros factores que nos hablan de la grave situación que vivimos:

tenemos una sociedad insegura, la delincuencia día a día va en ascenso y el sentimiento o percepción del ciudadano común es que no está seguro en ninguna parte; nuestros niños no tienen acceso a una educación de calidad; los jóvenes carecen de oportunidades para acceder a sistemas de educación media superior y superior que les ayuden a afrontar la vida y ello ha provocado que nunca hayan conocido un trabajo estable, con ingresos dignos; los ancianos están abandonados a su suerte; cada día hay más empresarios endeudados o quebrados, sobre todo de los micro, pequeños y medianos; existe una pérdida del sentido de fraternidad social; las instituciones públicas se vuelven cada día más autoritarias, anacrónicas desfasadas con viejas reglas del autoritarismo metaconstitucional en un nuevo contexto de pluralidad política; en resumen, hay una profunda desintegración de la sociedad, sin dirección que unifique el rompecabezas, sin futuro, sin sentido.

### **Cambio de modelo ¿Cómo?**

México se está convirtiendo así, desde hace años, en un inmenso páramo; el deterioro en las relaciones interpersonales de los habitantes ha provocado graves males sociales, que se suman a los malos resultados de una política económica que genera una extraordinaria y ofensiva concentración de la riqueza en pocas manos, particularmente en grupos monopólicos protegidos por el Estado. Los gobiernos de los últimos años, con sus fórmulas y mal llamados consensos como el de Washington, se muestran cada vez más incapaces de imaginar y practicar un modelo económico-social diferente, uno que permita una mejor creación y distribución de la riqueza y del empleo con un sentido de justicia social.

Un sistema económico que se desentiende del mejoramiento de la calidad de vida de las personas, es un sistema que se acerca al colapso; por ello es urgente y necesario soñar en la posibilidad de construir una alternativa viable de sociedad y de nación, donde la creación de la riqueza se lleve a cabo de manera innovadora, progresiva y sostenida –no sólo implicando la explotación del hombre por el hombre–, y buscando que la distribución de la misma se efectúe con justicia social y libertad, tanto en el campo como en la ciudad: un sueño, que puede ser nuestro futuro y brújula de acción desde el presente.

Hoy queda claro que las estrategias de desarrollo basadas en el Estado como articulador y responsable de todos los procesos económicos, así como la profunda liberalización de la economía de manera irresponsable y poco inteligente por decir lo menos, se encuentran agotadas; se necesita encender un nuevo motor del desarrollo, que no siendo excluyente de los anteriores, revitalice y dinamice la economía del país. Es así que se vuelve urgente e indispensable que el sector social de la economía, previsto por el artículo 25 de nuestra carta magna y constituido por los ciudadanos y trabajadores urbanos y rurales, tomen en sus propias manos la reconstrucción de su destino, reorganizando la producción, reproducción y desarrollo de la vida de las personas, familias y comunidades a partir de la Economía Social y Solidaria, donde destacan las cooperativas y las diversas figuras de empresas autogestionarias de los trabajadores.



Los dos partidos dominantes en los últimos 20 años comparten la postura de poner al Estado cada vez más y más al servicio de los grupos económicos y monopolísticos que dominan el país; a éstos, hay que decirlo, poco les preocupa quién llega al gobierno, pues de una manera u otra a todos les ofrece y brinda su “mano amiga”, buscando así convertir a los nuevos funcionarios y legisladores en empleados de élite para el beneficio final de la élite misma.

De esta manera, aunque hay una tendencia a producir menos porque se invierte menos, gracias a los monopolios y oligopolios, las ganancias siguen fluyendo a las bolsas de los grupos económicos, en detrimento de los consumidores, ciudadanos y trabajadores.

En tanto las izquierdas continuemos obsesionadas por llegar al poder por el poder mismo, sin ocuparnos por tener y proponer una alternativa económica real a la que ejercen los grupos económicos monopolísticos mexicanos y transnacionales, no tendrá sentido llegar al poder.

### **Economía Social ¿La alternativa?**

Hoy planteamos la necesidad de impulsar la reorganización de la economía desde la sociedad, desde los ciudadanos y trabajadores, mediante la Economía Social y Solidaria, basada por un lado, en las cooperativas de producción, distribución y consumo, de bienes y servicios, tanto en la ciudad como en el campo y, por el otro, en empresas de los trabajadores, ya sea en copropiedad cogestionaria con empresas privadas y públicas, o totalmente autogestionarias de los trabajadores.

El Sector Social ya agrupa, hoy en día, a millones de mexicanos, en todo género de empresas, fondos, cooperativas, ejidos, comunidades, uniones, cajas de ahorro, asociaciones de usuarios, y tenedores paritarios de acciones. Por todo el país se han multiplicado las cooperativas de ahorro y préstamo, se han creado muchas empresas de trabajadores, se han gestado aseguradoras de los campesinos, y se están organizando nuevas empresas que, sin dejar de contemplar su actividad mercantil, confieren alta prioridad a su carácter solidario.

Un 15 por ciento de la población económicamente activa de nuestro país se moviliza en los 26 mil ejidos, más de dos mil comunidades, once mil cooperativas, seiscientas empresas de trabajadores y muchas figuras asociativas de segundo nivel.

El sector social se conforma ya con los grupos, empresas y núcleos autogestionarios, que practican la ayuda mutua o solidaridad, que ejercen la democracia directa, que levantan una concepción humana de la economía, persiguiendo el desarrollo del ser humano antes que el de las cosas, y que por lo mismo ponen como centro de la actividad económica a la persona de carne y hueso, es decir al ciudadano, e impulsa actividades de producción, distribución y prestación de servicios socialmente necesarios.

El sector social está en posibilidades de que el Estado le transfiera parte de lo que ya no puede administrar, bajo las múltiples formas que la legislación reconoce, para su mejor administración, eficiente y justa, mediante una efectiva participación, un proceso autogestionario y una conciencia creciente de los ciudadanos que están efecti-

vamente dispuestos a relevar al Estado en tareas y funciones que antes venía cumpliendo en forma tutelar, dando prioridad a los empleos, porque de acuerdo a la naturaleza de la economía social, la finalidad de los excedentes es convertirlos en nuevas inversiones productivas.

También está en condiciones de reorientar la tecnología, para mantener en operación la planta productiva con sus empleos correspondientes, mediante lo que se denomina “tecnología apropiada”, impulsada en otros países. El Sector Social está en condiciones de financiar parcialmente sus propias actividades, pero para ello requiere funcionar con reglas claras que le permitan construir su propio futuro, su propio sueño.

Hasta la fecha, en nuestro país la actividad económica se desarrolla, erróneamente, desde una perspectiva polar que sólo asume dos sectores plenamente identificados: el público y el privado, éste último de ánimo lucrativo. Cada uno de ellos está basado en principios y objetivos fundamentales y es regulado por un ordenamiento jurídico propio: el *sector público*, que tiende a dar satisfacción al interés general o nacional y cuyo derecho aplicable es el Derecho Público, caracterizado por la primacía del Estado, y el *sector privado* que tiene por finalidad la obtención de lucro a través de la intermediación, siendo el derecho que lo regula, el Derecho Mercantil.

Esta falsa dicotomía provoca que, en lo que respecta a la esfera de la economía social y solidaria en general, se sigue aplicando, como legislación supletoria, el derecho mercantil, concebido a partir del sector privado. Mientras ese criterio persista, nuestras organizaciones sociales seguirán siendo mal reguladas y tendrán un escaso desarrollo. Porque no es posible aplicar el derecho mercantil inspirado en el negocio y la ganancia a organismos cuyo fin y naturaleza priorizan el empleo, la solidaridad y el bienestar autogestionario.

### **Hacia una legislación adecuada al Sector Social**

Por todo lo anterior, hoy México tiene la oportunidad de sentar las bases para una reglamentación adecuada a la actividad del tercer sector, la Economía Social y Solidaria, que pese a diferenciarse por el hecho de priorizar valores propios y diferentes –inspirados en los de servicio y solidaridad afines a una comunidad– a los de los otros sectores, no cuenta con un derecho propio y una legislación adecuada a sus actividades e intereses.

Al existir un sector diferenciado por su naturaleza, por sus fines y por sus modos de funcionamiento, la Economía Social y Solidaria requiere –de manera ineludible– de una legislación específica, acorde con su naturaleza diferente, ni pública ni privada sino mera y propiamente solidaria, tal y como lo establece el texto del artículo 25 constitucional.

En México ya ha habido intentos por armonizar la legislación (como ha sucedido con las cooperativas, especialmente las de ahorro y préstamo) pero ello no basta para un sector en crecimiento y que ha demostrado su potencialidad. Lo que se requiere hoy es establecer directrices, orientaciones, referencias o indicaciones generales que permitan, de acuerdo a las realidades y necesidades concretas y según estrategias específicas, la implementación de una legislación adecuada para el desarrollo de la Economía Social y Solidaria en nuestro país.



Por todo lo anterior, desde el Senado de la República y con el apoyo del Grupo Parlamentario del PRD, presentaremos en este nuevo periodo de sesiones, el proyecto de Ley General de la Economía Social y Solidaria, reglamentaria del artículo 25 de la Constitución Política, en lo referente al sector social de la economía.

Al expedir dicha ley reglamentaria del artículo 25 constitucional, se busca retomar el curso de la historia en la reconstrucción de nuestra economía, confiriendo derechos diferenciados a cada uno de los tres sectores económicos: social, privado y público.

Hasta ahora nuestra legislación ha priorizado solamente la aplicación de las leyes y reglamentos que definen el papel y las funciones del sector privado y del sector público, y sólo parcialmente se han producido elementos normativos para el sector social, donde destacan la promulgación de la vieja Ley de Reforma Agraria, la Ley de Cooperativas y la Ley de Ahorro y Préstamo.

Esta oportunidad de dotar al Sector Social de una ley general que resguarde sus derechos, que haga explícito el marco legal en el que este sector debe desarrollarse, y que le permita transitar en la economía globalizada, va más allá de la discusión de izquierdas o derechas, porque hoy la Economía Social y Solidaria es lo que puede reactivar la economía en México y, nosotros, la clase política, tenemos la responsabilidad de pensar en el interés colectivo, en la vida y el futuro del país.

En cuanto a lo que debe ser el espíritu de la ley que se presente, el mismo artículo 25 de la Constitución dicta que el Estado establecerá los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social. Por ello, se trata de abandonar la aplicación de leyes del derecho privado a organismos del sector social, así como no permitir que ningún organismo estatal o del poder judicial aplique normas, reglamentos o leyes particulares que se enfrenten a la naturaleza específica y solidaria del sector.

Dada la naturaleza solidaria que el sector ha de tener, y considerando que tiene una misión fundamental para reinvertir parte de sus excedentes en la creación de más fuentes de trabajo, la ley debe otorgar condiciones para un tratamiento fiscal preferente, en cumplimiento de las recomendaciones que han hecho tanto el organismo de

las Naciones Unidas, como de su Organización Internacional del Trabajo.

Puesto que las leyes preveían la posibilidad de transferir empresas públicas al sector social cuando así conviniera para su mejor funcionamiento, y dado que además se ha demostrado que también pueden operar y volver rentables a las empresas privadas que dejan de ser competitivas bajo la administración convencional, es necesario establecer el camino para que los organismos del sector social puedan verse ampliados y enriquecidos con empresas de los otros sectores que puedan serle transferidas o en las que sus trabajadores decidan esa conversión, de acuerdo con condiciones dadas.

Hay que ampliar la mirada, como bien argumenta José Luis Calva en uno de sus interesantes artículos: "Si no se introducen cambios fundamentales en la estrategia económica, México estará condenado a mantenerse dentro del mismo ciclo largo de bajo crecimiento: durante el periodo 1983-2009, la economía nacional apenas creció a una tasa media de 2.1% anual, mientras que otras economías, como la coreana, lo hicieron a tasas superiores al 6%. El PIB de China creció a una tasa media de 10.1% anual durante el mismo lapso. En términos de ingreso nacional por habitante, el desempeño económico de largo plazo es más preocupante: el PIB per cápita de México sólo creció a una tasa de 0.5% anual en el periodo 1983-2009, sin considerar a los 12 millones de mexicanos que emigraron al extranjero durante dicho periodo; si se les considera, el incremento del PIB per cápita mexicano fue de apenas 0.1% anual. Tenemos casi tres décadas perdidas de desarrollo" (*El Universal* 04/05/10).

Por todo lo anterior, quienes hemos analizado y discutido la necesidad de impulsar este proyecto de ley estamos seguros y convencidos de que se trata de una iniciativa de trascendencia histórica, que está destinada a fortalecer la estrategia de crecimiento, empleo y desarrollo, para TODOS los mexicanos; nosotros nos aprestaremos para asumir con responsabilidad nuestra misión de facilitar, a la vez que construir, un mejor futuro para México.

Raúl López Flores\*  
Pedro Martínez Hernández\*  
Mayahuel Mojarro López\*  
Fermín Edgardo Rivas Prats\*

---

# El ciudadano como centro en la nueva lucha contra los monopolios en México

## Introducción

El presente artículo busca ofrecer un panorama general del problema que significa para una sociedad y su bienestar la existencia de monopolios y oligopolios. Se enfoca en el caso mexicano así como en las consecuencias deletéreas que estos fenómenos provocan en los ciudadanos consumidores; por otra parte define de manera muy esquemática qué es un monopolio y su expresión como un defecto del mercado y se adentra, de manera específica, en la compleja problemática, sus causas y las posibles vías de solución. Por último, esboza una reflexión sobre las acciones colectivas y su importancia en el proceso de empoderamiento ciudadano en la lucha contra los monopolios.<sup>1</sup>

## El poder de los monopolios

Monopolio es una palabra de origen griego que significa *monos*: uno y *polein*: vender, aludiendo a que el vendedor tiene la exclusividad de venta, situación que le permite determinar el precio con mayor libertad, pues los consumidores no poseen opción de comprar en otro lado. La palabra hace referencia a una falla de mercado donde un cierto productor u oferente (el monopolista) posee un gran poder, el poder de desarrollar, sólo él, un producto, un bien, un recurso o un servicio determinado, y en consecuencia de definir, él mismo y para sí, el precio. Es un concepto económico y comercial que alude a la situación privilegiada de un empresario cuyo producto, que por alguna condición propia del bien o servicio, o por concesión estatal, carece de competencia en el mercado y sin posibilidades futuras de que tal situación cambie. Los monopolios generalmente son empresas transnacionales que disponen de grandes recursos financieros, materiales o de variados tipos y que operan desde distintas ramas de la producción de bienes y servicios.

Un monopolio puede surgir por distintas vías: mediante la unión de distintas empresas bajo una misma dirección central, con el objetivo de ejercer un control de las ventas y de la comercialización de los productos, de un acuerdo formal o informal entre empresas del mismo sector, para eliminar la competencia en un determinado mercado, de un tratado a través del cual un conjunto de comerciantes recibe el monopolio sobre una ruta comercial o producto, de una fusión o de una adquisición.

Gracias a su poder, el monopolista puede controlar el precio y la cantidad de producción. Para fijar estas variables, suele hacer un análisis de costos y de la demanda del mercado (teniendo en cuenta la elasticidad y otras variables), para decidir cuál es la cantidad que va a producir y a qué precio.

Existe la posibilidad de que una empresa detente el monopolio de las ventas, a pesar de que exista competencia, pues ha sido elegida por los consumidores como la oferta más aceptada. Esto se denomina monopolio natural, pero si bien le otorga ventajas a la empresa monopolista, la obliga a maximizar su calidad y mantener precios accesibles y competitivos para no perder esa situación ventajosa que los consumidores le otorgaron pero que puede perder si la competencia mejora su oferta.

## Monopolio y sociedad

La existencia de monopolios, tanto de personas como de empresas, genera desigualdad, desacelera el crecimiento económico y profundiza la desigualdad en el país. En este sentido, advierte el Banco Mundial que:

*En la actualidad los grupos poderosos en México se benefician del estatus y no tienen incentivos para cambiar su conducta; hasta la fecha se ha observado un equilibrio político en el que estos grupos reciben rentas sustanciales a costa del dinamismo del crecimiento (...) una característica particular de la estructura económica de México que limita su competitividad es el grado de concentración de los mercados en sectores económicos claves, y la existencia de monopolios públicos y privados... Las reformas introducidas durante los años noventa (...) llevaron a una mayor concentración de los mercados y no lograron mejorar la competitividad de la economía... En muchos casos las privatizaciones sólo significaron un cambio de propietario, sustituyendo los monopolios públicos por privados, y sin contar con un marco regulatorio funcional y organismos sólidos que pudieran hacer cumplir condiciones de mayor competitividad".<sup>2</sup>*

Las prácticas monopolísticas y oligopólicas impiden a los países lograr niveles de crecimiento importantes, para crear más empleos e incrementar el bienestar y la calidad de vida de las personas.

La razón de ser de las corporaciones no es la de proteger a los trabajadores, sino la de controlarlos, así como el motivo de la existencia de los monopolios no es la eficiencia económica, sino el dominio sobre un determinado sector productivo. En este contexto, la tesis que planteó el economista Milton Friedman en su artículo "The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits"<sup>3</sup> apoya esta aseveración. En efecto, en dicho artículo, Friedman defiende la idea de que el único compromiso de las empresas debe ser consigo mismas en la obtención de la ganancia y que cualquier esfuerzo en favor de un compromiso social por parte de ellas sólo iría en detrimento de la responsabilidad y de los deberes que el Estado debe asumir con la sociedad y dañaría las bases de una sociedad libre.

Ahora bien, no hay libre competencia si no se presenta la liberación del trabajo de las ataduras corporativas. Además, los monopolios hacen que se pierda eficiencia (productiva y de distribución) que resulta en precios más altos, menor producción e infrautilización de los recursos y baja calidad de productos y servicios. Entre otros rasgos, es la falta de incentivo para el progreso económico o tecnológico, una distribución de beneficios que fomenta la desigualdad de ingresos, y la influencia en el marco político para proteger el poder monopolístico, hacen que este fenómeno de los monopolios sea tan deletéreo para la sociedad que los padece. Por si fuera poco, a medida que se generan monopolios, oligopolios o prácticas cercanas a ellos se va reduciendo el espacio de acción de quienes con otros productos alternativos podrían competir con los que generan aquellos. Los que más pierden son los consumidores, porque reducen su capacidad de elegir entre un mayor número de productos que, si compitieran entre sí, mejorarían su calidad y reducirían sus precios.



1 <http://definicion.de/monopolio/> y <http://deconceptos.com/ciencias-juridicas/monopolio>

2 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, *Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social*, primera edición en español: abril de 2007

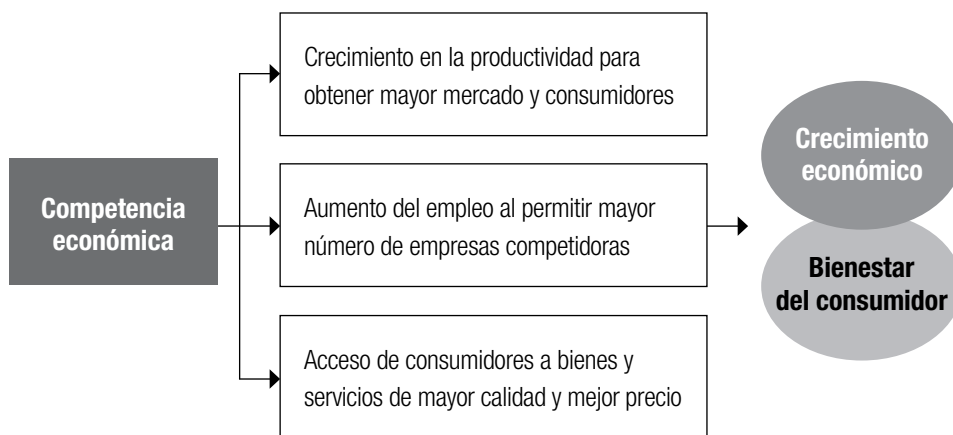
3 Milton Friedman, "The social responsibility of business is to increase its profit", *New York Times Magazine*, September 13, 1970.

Para evitar los costes sociales la doctrina señala que el Estado ha de intervenir en la economía creando una regulación antimonopolio y estableciendo un derecho de la competencia mediante leyes y reglamentaciones destinadas a fomentar la competencia en la economía, prohibiendo todo lo que la restringe o limitando los tipos de estructura de mercado permitidos y limitando los beneficios de la estructura, tratando de romper la situación de monopolio. En ese sentido, algunas de las acciones que se pueden emprender, por ejemplo, es

fomentar la entrada al mercado de nuevos competidores o incluso obligando a escindirse o a vender activos a la empresa monopolísticas e, incluso, nacionalizar algunos monopolios para que sea el Estado el que los gestione en condiciones más favorables para los consumidores en forma de empresas públicas.

El siguiente gráfico nos muestra los resultados que obtiene el consumidor, traducidos en bienestar, que genera la competencia económica:

## LOS VÍNCULOS ENTRE COMPETENCIA ECONÓMICA, CRECIMIENTO Y BIENESTAR



**f** FUENTE: Elaborado por Fundación Este País, con base en: Organización para la Cooperación y el desarrollo Económicos (OCDE), *Glossary of Industrial Organization Economics and Competition Law*, <[www.oecd.org](http://www.oecd.org)>; González de Cossío, Francisco, *Nueva política de competencia: alumbramiento y madurez de una idea*, <[www.gdca.com.mx](http://www.gdca.com.mx)>.



Por tanto, debe reconocerse como positiva cualquier medida de política económica que ayude a que los precios sean más bajos, la calidad más alta y con ello ofrecer el primer nivel básico para aumentar el bienestar de los mexicanos.

### Monopolios en México

En este contexto se pone en relieve la discusión sobre la existencia de los monopolios en México, en tanto inhibe, cuando no imposibilita, el desarrollo de la economía debido a su impacto en la distribución de la riqueza y la creación de empleos.

Ahora bien, el primer párrafo del artículo 28 constitucional señala que:

*En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.” Y en el segundo párrafo del mismo ordenamiento establece que “la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.*

El problema radica en que se han mantenido las distorsiones de control de precios por determinados grupos económicos privados, en menoscabo del consumidor que con frecuencia debe pagar precios altos de productos o servicios de calidad baja. Hay una compleja situación con claros visos de una competencia imperfecta que opera en el mercado mexicano en menoscabo de las condiciones mínimas del libre comercio y evidencia la urgente necesidad de hacer una revisión sobre el papel del Estado en materia económica, es decir, sobre la capacidad gubernamental para hacer valer la competencia, la regulación y la desregulación económica, en favor de la eliminación de los monopolios en México.

El reto es construir una estrategia de Estado en la lucha contra el monopolio, que se funde en el Art. 28 de la Constitución e impacte en la legislación secundaria necesaria para establecer en la ley un orden racional y competitivo para el servicio telefónico, de radio y televisión, cemento, servicios hospitalarios, etc. Debido a los monopolios, los usuarios pagamos 223 por ciento más que en Estados Unidos por el cemento, 260 por ciento más por Internet y 230 por ciento más por telefonía; ¡3 mil 600 por ciento más que en el extranjero! por concepto de comisiones bancarias, 178 por ciento por arriba, en cuanto a tarjetas de crédito, 115 por ciento más en crédito a la vivienda, etcétera. Por otra

parte, el 30 por ciento de los ingresos familiares se gasta en bienes y servicios controlados por monopolios y eso significa una disminución de 40 por ciento en los presupuestos hogareños. Se han identificado los siguientes rubros manejados por monopolios: alimentos, medios de comunicación, servicios financieros y telecomunicaciones, sectores que deben ser estudiados y controlados por una nueva Comisión Federal de Competencia Económica (Cofeco), o bien, de modo vinculado con ésta.

Es claro que la persistencia de corporaciones con prácticas monopólicas ha sido un factor de primer orden para que el subdesarrollo aún impere en nuestro país, y si queremos salir de él es necesario crear normas jurídicas y acciones políticas que disuelvan esas formas premodernas de dominación.<sup>4</sup> En 2009, los focos de alerta se encendieron en el gobierno federal debido a que México ocupó la posición número 60 entre 133 países, en el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial, debido, en gran medida, al poderío de los monopolios.

A pesar de que el país ha avanzado en su política antimonopolios, las multas y los plazos de investigación aún son insuficientes para combatir tales prácticas como sucede en países como Estados Unidos, Canadá e incluso Brasil.

### La sociedad, las acciones colectivas y el ciudadano consumidor

A medida que se generan monopolios, oligopolios o prácticas cercanas a ellos se va reduciendo el espacio de acción de quienes con otros productos alternativos podrían competir con los que generan aquéllos. Ante la existencia de monopolios los que más pierden son los consumidores, porque reducen su capacidad de elegir entre un mayor número de productos que, si compitieran entre sí, mejorarían su calidad y reducirían sus precios.

Hay que recordar que las pequeñas y medianas empresas le dan empleo en nuestro país a aproximadamente al 70 por ciento de la fuerza laboral y uno de los principales problemas en este momento es el empleo, y ayudar a que estas empresas reduzcan sus costos, les va a facilitar la contratación de mayor mano de obra. Viceversa las empresas monopólicas representan el 70.2% del PIB (8.303 billones de pesos); empero, sólo generan el 21.1% del empleo formal del país.<sup>5</sup>

Sin duda, el punto socialmente óptimo es el dado por el equilibrio competitivo donde la valoración marginal de los consumidores es igual al costo marginal que tiene el bien para la sociedad. Esto no ocurre en el equilibrio del monopolio donde el precio que enfrentan los consumidores –fijado, en el caso de las innovaciones protegidas, por el titular del derecho absoluto– es superior al costo marginal del bien. La idea de que un monopolio crea un costo social al limitar la producción (competitiva) es clara: cuanto mayor sea la reducción de la producción (en relación con la que podría darse en situación competitiva) y mayor diferencia entre el precio y el costo marginal, mayor será el costo social impuesto por el derecho absoluto de utilización impuesto por la patente (en el caso de los inventos). El costo de



<sup>4</sup> Fernández Santillán, José. “Monopolios y corporaciones”, *El Universal*, 9 de abril de 2010.

<sup>5</sup> Revista *Expansión*, “Expansión: las 500 empresas más importantes de México”, no. 1043, 21 junio 2010.

bienestar o costo social del monopolio es, pues, igual a la diferencia acumulativa entre la valoración marginal y el costo marginal (que es igual a la suma del excedente de los consumidores y del excedente de los productores).

En contraste, los consumidores mexicanos carecen de derechos. La legislación actual facilita los abusos en la venta de bienes y la prestación de servicios, en materia de precios y de calidad. Así, los consumidores concurren a un mercado controlado por oligopolios en una situación de verdadera desventaja, sin organización, con la debilidad que da actuar a título individual.

### Regulación social

La regulación social se centra en asuntos de calidad de vida (como las condiciones de seguridad laboral, la igualdad de oportunidades para el empleo o la protección del medio ambiente) y no en asuntos económicos. Difiere de la regulación económica, ya que afecta virtualmente a todas las compañías y requiere un mayor compromiso del Estado. La regulación social se ha expandido rápidamente en los últimos veinte años, con distintos argumentos a favor y en contra. La regulación social a veces tiene consecuencias económicas: tiende a aumentar los precios de los productos, reduce la competencia, y disminuye la tasa de innovación.

Existen en la actualidad varias iniciativas de reforma que otorgan derechos a las organizaciones de ciudadanos independientes para entablar demandas colectivas contra empresas o autoridades que afectan esos derechos llamados “difusos”. Pero en lugar de concretar los derechos a través de los mecanismos idóneos de defensa, el Congreso admitió solamente “reforzar” las comisiones ya existentes como intermediarios para la defensa de nuestros intereses. En síntesis, el ciudadano consumidor no puede defenderse directamente de los abusos de los monopolios porque necesitan hacerlo a través de organismos muy débiles para oponer los intereses de los consumidores a los de las grandes corporaciones.

### Acciones colectivas

A diferencia de la mayor parte de las naciones europeas y del continente americano, los consumidores mexicanos cuentan con el derecho a las acciones colectivas. Este derecho permite presentar una sola demanda contra una empresa o institución representando a un grupo de personas para evitar un acto que los puede dañar o para exigir la indemnización cuando el acto ha ocasionado un daño. De esta manera, permite a los individuos que no posean los recursos para contratar un abogado e iniciar un proceso judicial, que sean representados en juicio por un solo abogado y que la sentencia se aplique a todos, presentes o ausentes en el juicio.

El ámbito de aplicación de las acciones colectivas debe ser amplio con la posibilidad de ejercerlas cuando se comete un fraude contra los consumidores o usuarios, cuando se daña el medio ambiente o se violan los derechos humanos de un grupo de personas, cuando se les discrimina o se les afecta en sus derechos de cualquier manera. Las acciones colectivas garantizan

que al ganarse las demandas el grupo pueda ser compensado o restituido en sus derechos, al mismo tiempo que las empresas son disuadidas de volver a cometer este tipo de abusos. La falta de este derecho permite a las empresas, privadas o estatales, cometer las violaciones a las que nos enfrentamos de manera permanente.

### Mayor consenso posible

Recientemente se han presentado en el pleno del senado de la República cuatro iniciativas (Sen. Santiago Creel 2 de abril 2009/Ejecutivo Federal 6 de abril 2010/Sen. René Arce Círiga, 29 abril 2010/Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera, 29 abril 2010/) que se suman a un proyecto de ley aprobado en la legisladora el 28 de abril de 2010 en materia de Ley Federal de Competencia Económica. Así, la ubicación, problematización y generación de propuestas sobre la competencia y competitividad en México es ya un tema en la agenda de prioridades del órgano legislativo.

En el documento intitulado “Análisis de argumentos y exposición de motivos de diversas iniciativas y dictamen, depositados en proceso legislativo en materia de antimonopolio” de reciente publicación en el Instituto Belisario Domínguez, ubica acuerdo pleno, entre otros, en los siguientes temas y subtemas:

1. Cumplir y fortalecer tanto la política como la legislación de competencia.
2. Fortalecer la política de competencia y la eficiencia de los mercados, en cumplimiento al mandato del artículo 28 de la Constitución.
3. Fortalecer la política de competencia y la eficiencia de los mercados, en cumplimiento al mandato del artículo 28 de la Constitución.
4. Sanción a la concentración y acaparamiento en pocas manos de artículos de consumo necesarios.
5. Hacer más confiable al órgano regulador.
6. Fortalecer a la Comisión Federal de Competencia y asegurar el cumplimiento de sus resoluciones, al tiempo que se le impone a ésta una mayor transparencia y rendición de cuentas.
7. Obligación de proteger el proceso de competencia y libre concurrencia.
8. Modificar las disposiciones sancionatorias en la legislación federal de competencia económica, incrementando los montos máximos en términos congruentes con las mejores prácticas internacionales.
9. Cambiar la base de cálculo de las multas hacia un indicador de la actividad económica de los agentes económicos (...) sobre la proporcionalidad de la multa respecto a los beneficios obtenidos por el agente económico, derivados de la conducta que se desea sancionar.
10. Vindicar el sentido social del artículo 28 constitucional.
11. Fortalecer la competencia en México es clave para incrementar la competitividad, la productividad y el crecimiento económico.



12. Tres son los grandes rubros que agrupan la mayoría de los cambios introducidos a la Ley en la presente reforma: fortalecimiento institucional, transparencia y rendición de cuentas y, asimismo, sanciones y medidas cautelares.
13. Competencia económica y libre concurrencia implican que cualquier persona pueda participar en alguna actividad económica como vendedor o comprador con plena libertad de escoger el momento de entrada y salida del mercado.
14. Establecer equilibrios institucionales claros que permitan garantizar la actuación imparcial del órgano regulador.
15. La Ley Federal de Competencia Económica fue concebida para ser aplicada en toda la actividad económica.

### Algunas propuestas

De este modo se sintetizan aquí los 35 acuerdos plenos ubicados, con base en los cuales se puede bordar el mayor consenso posible al interior del órgano legislativo. En todo caso, estos temas funcionan como tópicos desde los cuales se requiere responder la pregunta ¿qué hacer para eliminar los monopolios? a efecto de lograr una mejoría sustancial en el bienestar de la sociedad, mediante la promoción de la competencia y la competitividad de la economía mexicana, y con ello disminuir los precios ofrecidos por las empresas y obtener una mayor calidad en servicios y productos, mayores probabilidades de elección a los consumidores, una mejor asignación de los recursos y del bienestar, promoción de innovación tecnológica, entre otras.

Resulta claro que una solución viable no debe circunscribirse al ámbito interno y de carácter técnico del ente regulador en México, en este caso la Comisión Federal de Competencia, sino que dicha propuesta de solución debe abarcar la complejidad del problema y atender sus implicaciones sociales, legislativas, políticas y económicas.

En ese sentido, es necesario considerar que los monopolios son una institución del pasado que requiere eliminarse para cumplir con las condiciones de competencia económica que requiere el nuevo contexto y paradigma de libre mercado en México. Ello significa que el mercado no es capaz de auto regularse a sí ni por sí mismo y que, ante esta insolvencia, se requiere, por una parte, dotar de plena capacidad a la queja ciudadana y, por otra, la intervención de la autoridad antimonopolio, a efecto de garantizar, a través de un monitoreo exhaustivo y sistemático, las condiciones mínimas de competencia en que intervienen los diversos agentes económicos que participan en la generación de riqueza en cada uno de los sectores de la economía nacional.

Para tal efecto, se requiere centrar el problema de la competencia económica en el ciudadano, asumido en este contexto como un usuario, pues éste puede resultar el termómetro más eficaz para detectar problemas en el precio y calidad de los productos, elementos nucleares de la competencia económica; por ello se requiere abrir una ventanilla de acceso de la queja ciudadana y reconducirla hacia la autoridad antimonopolio (COFECO).

Ahora bien, centrar en el ciudadano la estrategia de competencia económica pasa por diseñar formalmente el tránsito efectivo del actual ente regulador hacia una institución autónoma, que se erija en un contrapeso efectivo y real de los agentes económicos capaz de promover, en los hechos, la consecución de la competencia y la promoción de la competitividad de la economía, a efecto de corregir las fallas que el mercado no puede corregir por sí mismo y generar un equilibrio entre el interés público y el interés privado, mas también es necesario que esta autoridad tenga plena capacidad y fortaleza para generar interconexiones al interior del sistema político institucional de carácter funcional y eficaz a través de tres vínculos estratégicos para Cofeco.

El primer vínculo estratégico es entre la Profeco, Cofetel y Condusef con la Cofeco, para empoderar la queja ciudadana sobre productos y servicios de mala calidad y alto costo y turnar dicha queja a través de recomendaciones de Cofeco, de carácter vinculante, a las empresas con base en dos insumos, por una parte, las quejas ingresadas por parte de los usuarios y reportadas a Cofeco por las instancias correspondientes (Condusef, Cofetel, Profeco) y, por otra parte, con base en estudios de precios y calidad de productos y servicios por sector económico.

El segundo vínculo estratégico está dado entre Cofeco y el Banco de México para el establecimiento de las tasas de interés bancarias, a efecto de que la autoridad antimonopolio turne al Banco de México una propuesta de tasas bancarias adecuadas, estimada con base en estudios sobre precios y la propuesta de Cofeco sea tomada en cuenta por Banxico para dicho fin.

El tercer vínculo estratégico se refiere a un auténtico enfoque de Estado que permita el diseño de una autoridad antimonopolio con autonomía constitucional, que blinde a la autoridad antimonopolios y garantice y facilite su rendición de cuentas para sustituir el enfoque actual de instancia de gobierno; en consecuencia, se requiere crear los mecanismos jurídicos suficientes para que los tomadores de decisión de la Cofeco sean nombrados por el Congreso mexicano y su titular sea una propuesta del Ejecutivo federal, con un dispositivo de rendición de cuentas a través del establecimiento de un órgano de vigilancia congressional de vigilancia a la Cofeco, tal como existe en el caso de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).



En complemento de este diseño centrado en el ciudadano se requiere crear el Tribunal de Competencia, encargado de dirimir controversias en esta materia, similar al Tribunal electoral vinculado a la autoridad electoral mexicana (IFE); se trata, en suma, de una vinculación de funciones que permitan ejercer plenamente la eficacia institucional a la que se refiere el párrafo noveno del artículo 28 constitucional, en la prohibición antimonopolio.

Finalmente, se propone el establecimiento de dos Normas Oficiales Mexicanas: una, para definir y garantizar la competencia de los agentes económicos con el objetivo de garantizar el abasto y reducir la pobreza; y la otra, para definir y garantizar la competitividad en términos de calidad y precio, y clasificar las ventajas competitivas por sector.

Queda claro que una novedosa solución es centrar en el usuario la discusión y diseño institucional antimonopolio; empero, es necesario enfatizar que dicho empoderamiento pasa por el empoderamiento de la autoridad antimonopolio y el establecimiento de la articulación institucional suficiente que dé soporte a la construcción de una auténtica política antimonopolio de Estado; de otro modo, el esquema quedará incompleto, inacabado.

### Comentario final: vínculo entre economía real y economía social y solidaria

Cabe señalar que el artículo 28 constitucional hace mención de tres campos estratégicos para el crecimiento económico del país: la prohibición del monopolio, la integración y funciones del banco central y un apartado reservado para el espacio ciudadano de la economía social y solidaria (cooperativas) y justamente una línea que conecta directamente los tres campos temáticos es la economía social y solidaria que es capaz de revertir, cuando no modificar, la proporción que opera en la relación capital/salario: una proporción que está en la base de la desigualdad social en cuanto a distribución del ingreso se refiere; pero la bonanza de la economía social y solidaria no termina ahí, también estriba en que ofrece una respuesta real y contundente al fortalecimiento de la economía real de producción de bienes y servicios.

Por lo anterior, la economía social y solidaria ha de estar en la agenda de la estrategia que pretenda centrar en el ciudadano la competencia y la competitividad en México, en la medida en que las cooperativas revierten la caída de la producción y de la ganancia (PIB) en mejores condiciones de distribución de la riqueza.

Finalmente, la eliminación de los monopolios de la economía mexicana dependerá en gran medida de

una estrategia global, basada en una resignificación del individuo respecto de su asimilación consciente de sus derechos como ciudadano, su poder de consumo y la reorientación de sus necesidades, a efecto de colocarse en posición de exigir y supervisar las operaciones de las empresas; las relaciones entre los grupos empresariales y la clase gobernante; la reestructuración del ente regulador –acción del Estado– hacia una institución que se erija como contrapeso efectivo de los agentes económicos y en la consecución de la competencia y la promoción de la competitividad, a efecto de insertar nuevos parámetros para evitar la acumulación enajenante de la ganancia, el consumo desmedido y corregir las fallas que el mercado no puede lograr por sí mismo y generar un equilibrio entre el interés público y el interés privado.

Esta conciencia colectiva es clave para redefinir el poder del ciudadano desde su decisión de compra, su racionalidad del consumo y sus necesidades, así como para redefinir normas, valores y símbolos que incidan en conductas legítimas encaminadas a cambiar la lógica de la persecución “cueste lo que cueste” de la ganancia por encima de cualquier otro valor de las empresas a privilegiar el bienestar de las mayorías y la preservación ecológica del planeta. Es necesario decir que la legitimidad es tan importante para una empresa como lo son sus clientes (los consumidores), por lo que no sólo compiten por mercados donde puedan vender sus productos y servicios, sino también por legitimar su propia existencia dentro de la sociedad.<sup>6</sup>



### Bibliografía

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social, primera edición en español: abril de 2007.

Fernández Santillán José, "Monopolios y corporaciones", *El Universal*, 9 de abril de 2010.

Friedman, Milton. "The social responsibility of business is to increase its profit", *New York Times Magazine*, September 13, 1970.

Ponencia presentada por El Poder del Consumidor en el ciclo de mesas redondas "México en la crisis alimentaria global", el 21 de agosto de 2008, en la Ciudad de México.

Mark C. Suchman, "Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches". *Academy of Management Review*. Vol. 20, issue 3, 1995, pp 571.

*Revista Expansión*, "Expansión: las 500 empresas más importantes de México", no. 1043, 21 junio 2010.

### Fuentes electrónicas consultadas

<http://www.consumidores.org.mx/home.html>  
[http://elpoderdelconsumidor.org/main\\_page.html](http://elpoderdelconsumidor.org/main_page.html)  
<http://www.elbarzon.org/index.html>  
<http://www.alconsumidor.org/noticias.phtml?id=357>  
<http://www.oxfamMexico.org/consumidores>  
<http://definicion.de/monopolio/>  
<http://deconceptos.com/ciencias-juridicas/monopolio>

6 Mark C. Suchman, "Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches". *Academy of Management Review*. Vol. 20, issue 3, 1995, pp 571.



# El Impacto Económico de la **Corrupción** en México

Jaime A. Vázquez Repizo\*

**E**n cualquier organización –especialmente en las públicas– la corrupción es la ejecución de transacciones voluntarias e ilegales entre dos partes (el interesado o sobornador y su cliente o sobornado) con un efecto perjudicial para un tercero (pudiendo ser la administración o la ley), donde el agente corrupto busca, por lo general, un provecho económico.

Al respecto, la Organización de los Estados Americanos (OEA) establece como actos de corrupción:<sup>1</sup> *a)* El requerimiento o aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad, a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas, y *b)* El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.

.....  
\*Investigador de la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado  
**1** Art.VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Del mismo modo, señala los siguientes: c) La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero; d) El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes; y, e) La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos anteriores.

Sin embargo, esta situación de delito, donde aparentemente se enriquecen uno o varios funcionarios en lo individual, conlleva efectos negativos sobre el funcionamiento de los mercados de un país que, en consecuencia, reduce las tasas de crecimiento económico de éste. Sancho menciona que algunas de las repercusiones que genera la corrupción a un Estado son las siguientes (2002, 62-63):

- Produce una asignación ineficiente de los escasos recursos del Estado.
- Origina distorsiones en la asignación y composición del gasto público.
- Produce distorsiones en la asignación de empresas por privatizar.
- Genera una provisión insuficiente de bienes públicos, o la ejecución deficiente de políticas sociales.
- Crea severas externalidades sociales negativas que se originan cuando el Estado deja de cumplir su función.
- Desalienta la inversión extranjera directa en el país receptor.
- Causa efectos redistributivos negativos al generar una transferencia de activos del sector público al sector de individuos corruptos.
- Ocasiona una distribución regresiva del ingreso, de los sectores más pobres a los más acaudalados.
- Da lugar a una productividad más baja y, consecuentemente, a un menor crecimiento a largo plazo.

En nuestro marco jurídico, los principales delitos que pueden ser identificados como actos de corrupción –y que a la postre conllevan repercusiones para el crecimiento económico del Estado mexicano– son:

- I. *Cohecho*. Conocido también como soborno o ‘*mordida*’, se da cuando un servidor público solicita o recibe indebidamente para sí o para otro, compensación monetaria por hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones; así mismo, se presenta cuando los ciudadanos ofrecen o entregan dineros o dádivas para que los funcionarios, o personas que representen autoridad, hagan u omitan actos debidos o indebidos relacionados con sus funciones. Como puede apreciarse,

en el cohecho existe un común acuerdo entre el “sobornador” y el “sobornado”. (Art. 222 del Código Penal Federal).

- II. *Ejercicio Abusivo de Funciones*. Este tipo de corrupción se da cuando el funcionario de gobierno, en uno de su cargo o empleo, otorga o impide de manera indebida contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, etc., o realice cualquier acto jurídico que le produzca beneficios económicos. En este caso, se propina el delito cuando un particular ofrece pagos a los responsables de seleccionar contratos y éstos los aceptan. (Art. 220 del Código Penal Federal).
- III. *Peculado*. A diferencia de los anteriores, en el peculado no existe la figura del sobornador, ya que atañe a todo funcionario que para usos propios o ajenos extraiga o modifique de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o al erario, habiendo recibido éstos para su administración, depósito, control o custodia. En esencia, el delito que comete el corrupto es un robo al presupuesto (Art. 223 del Código Penal Federal).
- IV. *Abuso de Autoridad*. Entendido como una forma de extorsión al existir una imposición de pago; a diferencia del cohecho, que implica un mutuo acuerdo, consiste en el delito que cometen los servidores públicos que, para impedir la correcta ejecución de una ley o mandato, exige que se le entreguen fondos, valores u otra cosa, o de lo contrario, se niegue a realizar algo relacionado con sus funciones. La forma en que el abuso de autoridad deteriora las finanzas públicas se aprecia cuando las ventanillas encargadas de pasaportes, licencias y demás trámites merman sus ingresos como consecuencia de los funcionarios que imponen “tarifas” mayores a las establecidas. (Art. 215 del Código Penal Federal).

Así, partiendo de las lecturas que exponen las repercusiones en el crecimiento del Estado como consecuencias de la corrupción, conviene hacer la siguiente reflexión *¿Cuál es el impacto económico que se paga en México por tales actos de deshonestidad?* Buscando resolver esta pregunta, el presente artículo traza dos vertientes; en primer lugar, desde el punto de vista de la productividad del país, señalar cuál es el costo económico para el Estado por no contar con los mecanismos adecuados que faciliten la transparencia, así como el monto a pagar por no reducir la apreciación que a nivel internacional se observa de los niveles de corrupción en México.

Por otra parte, y siguiendo la óptica de la teoría económica, se señalará cuáles son los factores económicos que generan dicha corrupción; para ello, se realizará un planteamiento a nivel microeconómico sobre las motivaciones del funcionario corrupto, a fin de –conociendo una de las múltiples causas de la corrupción que expone la economía– señalar posibles escenarios que ayuden a su combate.



## Formas de Medir la Corrupción

Antes de explicar la forma de cuantificar el impacto económico de la corrupción en México, se definirán los índices de corrupción con los que se trabajará: el Índice de Percepción de la Corrupción<sup>2</sup> (IPC)<sup>3</sup> y el Índice de Opacidad<sup>4</sup> (IDO).<sup>5</sup>

El primero de ellos, el Índice de Percepción de la Corrupción, mide en una escala de cero (sensación de muy corrupto) a diez (percepción de ausencia de corrupción), los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado y consiste en un índice compuesto, que se basa en encuestas efectuadas a empresarios, analistas de riesgo y público en general (véase tabla 1).

Cabe destacar que el IPC se enfoca en la corrupción del sector público. Las encuestas utilizadas para la composición del IPC plantean preguntas relacionadas con el abuso del poder por parte de los funcionarios para beneficio particular e incluyen, por ejemplo, el cohecho de servidores públicos, pagos irregulares en las contrataciones públicas, así como malversación de fondos públicos (Transparencia Internacional, 2009: 3).



**Tabla 1: Índice de Percepción de la Corrupción (Países de América)**

País	2009		2008		2007		2006	
	Ranking	Índice	Ranking	Índice	Ranking	Índice	Ranking	Índice
↔ Canadá	8	8.7	9	8.7	9	8.7	14	8.5
↑ Estados Unidos	19	7.5	18	7.3	20	7.3	20	7.3
↓ Chile	25	6.7	23	6.9	22	7.0	20	7.3
↓ Uruguay	25	6.7	23	6.9	25	6.7	28	6.4
↔ Puerto Rico	35	5.8	36	5.8	s/d	s/d	s/d	s/d
↑ Costa Rica	43	5.3	47	5.1	46	5.0	55	4.1
↑ Cuba	61	4.4	65	4.3	61	4.2	66	3.5
↑ Brasil	75	3.7	80	3.5	72	3.5	70	3.3
↓ Colombia	75	3.7	70	3.8	68	3.8	59	3.9
↑ Perú	75	3.7	72	3.6	72	3.5	70	3.3
↔ Trinidad y Tobago	79	3.6	72	3.6	79	3.4	79	3.2
↓ El Salvador	84	3.4	67	3.9	67	4.0	57	4.0
↑ Guatemala	84	3.4	96	3.1	111	2.8	111	2.6
↔ Panamá	84	3.4	85	3.4	94	3.2	84	3.1
↓ <b>México</b>	<b>89</b>	<b>3.3</b>	<b>72</b>	<b>3.6</b>	<b>72</b>	<b>3.5</b>	<b>70</b>	<b>3.3</b>
↔ Dominicana	99	3.0	102	3.0	99	3.0	99	2.8
↓ Jamaica	99	3.0	96	3.1	84	3.3	61	3.7
↔ Argentina	106	2.9	109	2.9	105	2.9	93	2.9
↓ Bolivia	120	2.7	102	3.0	105	2.9	105	2.7
↓ Honduras	130	2.5	126	2.6	131	2.5	121	2.5
↓ Nicaragua	130	2.5	121	2.7	123	2.6	111	2.6
↑ Ecuador	146	2.2	151	2.0	150	2.1	138	2.3
↓ Paraguay	154	2.1	138	2.4	138	2.4	111	2.6
↔ Venezuela	162	1.9	158	1.9	162	2.0	138	2.3
↑ Haití	168	1.8	177	1.4	177	1.6	163	1.8

FUENTE: Transparency International, Annual Report 2009, 2008, 2007 y 2006.

2 Medición elaborada por *Transparency International*.  
 3 Téngase presente que a lo largo del texto se utilizará el acrónimo **IPC** para referirse al "Índice de Percepción de la Corrupción"; que no deberá confundirse con el "Índice de Precios y Cotizaciones", indicador bursátil al que también hacen referencia dichas siglas.  
 4 Clasificación elaborada por *The Kurtzman Group*.  
 5 Pueden encontrarse otros índices, encuestas y estudios de transparencia y combate a la corrupción en: [http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/indices\\_encuestas\\_y\\_estudios](http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/indices_encuestas_y_estudios)

Por su parte, el Índice de Opacidad mide la falta de transparencia por medio de un promedio aritmético simple, mismo que se encuentra en función de cinco dimensiones de opacidad, cito: *i)* la corrupción percibida; *ii)* la eficacia del sistema legal; *iii)* la política económica; *iv)* la información pública y sistema contable; y, *v)* el deterioro o calidad de los órganos reguladores. En base a éstos, menciona que los valores más altos reflejan mayor opacidad, y los más pequeños muestran mayor transparencia -el puntaje menor es 0 y el mayor es 150- (véase tabla 2).

De manera concreta, el IDO (que utiliza el acrónimo inglés *CLEAR* que significa limpio), establece que el nivel

de opacidad de un país, es la quinta parte de la suma de los cinco puntos anteriores; aritméticamente esto es:

$$O = (C+L+E+A+R) \times 1/5$$

“En la expresión anterior, *O* se refiere al puntaje de opacidad para cada país; *C* mide la probabilidad de utilización de sobornos; *L* se refiere a la falta de transparencia en las leyes; *E* son las regulaciones en las áreas de tasa de cambio, tasa de interés, libre flujo de capitales, e importaciones y exportaciones; *A* es la vaguedad en la contabilidad de las empresas, y *R* son las regulaciones relacionadas con los negocios” (Ministerio de Comercio Exterior, 2).

**Tabla 2: Índice de Opacidad**

País	Categoría						
	Nivel de Corrupción (C)	Sistema Legal (L)	Política Económica (E)	Sistema Contable (A)	Órganos Reguladores (R)	Opacidad (O)	Premio o Descuento %
Finlandia	3	11	23	17	9	13	-1.83
Reino Unido	20	3	25	33	13	19	-0.44
Dinamarca	6	15	21	33	19	19	-0.44
Suecia	8	24	21	25	19	19	-0.31
Hong Kong	26	12	14	33	15	20	-0.21
EUA	28	19	27	20	10	21	0.00
Australia	19	16	26	33	10	21	0.00
Suiza	20	27	20	25	21	23	0.40
Austria	21	11	32	33	17	23	0.42
Bélgica	28	25	30	17	14	23	0.42
Canadá	26	17	37	20	16	23	0.48
Holanda	16	21	22	38	23	24	0.67
Alemania	28	14	33	17	32	25	0.86
Irlanda	33	19	29	38	9	26	1.03
Japón	38	24	31	22	22	28	1.51
Chile	41	23	30	20	27	29	1.71
España	39	25	32	50	23	34	2.86
Portugal	37	26	31	50	32	35	3.22
Corea	61	35	22	30	37	37	3.52
Francia	39	47	33	33	32	37	3.53
Brasil	47	48	32	40	35	40	4.29
Grecia	58	30	36	50	30	30	4.43
Ecuador	64	60	34	25	29	42	4.78
Colombia	57	61	45	29	21	43	4.81
Italia	52	32	45	63	24	43	4.94
<b>México</b>	<b>65</b>	<b>60</b>	<b>35</b>	<b>33</b>	<b>25</b>	<b>44</b>	<b>5.01</b>
Argentina	65	64	33	30	27	44	5.06
Rusia	78	44	39	40	31	46	5.64
India	74	44	49	30	46	48	6.09
China	74	39	39	56	43	50	6.49
Venezuela	75	68	49	30	30	51	6.56

FUENTE: The Global Costs of Opacity, *The Kurtzman Group*, 2004.



## El costo económico de la corrupción en México

Como se mencionó al principio, se medirá el costo de la corrupción desde la óptica de la producción; para ello, vale recordar que dentro de una economía, el Producto Interno Bruto (PIB) “es el valor monetario de la producción de todos los bienes y servicios que un país produce en un periodo determinado de tiempo” (Samuelson, 1997: 156); la importancia del PIB radica en que éste determina la demanda de servicios; de manera simplificada puede decirse que a mayor PIB, mayor consumo para las familias, mayores inversiones y mayores entradas al gobierno (desde el lado de la demanda); y viceversa, a menor PIB, menor consumo para los hogares, menores inversiones y menores niveles de consumo puede hacer el Estado.

Para establecer un estimado del costo de la corrupción en México -como ya se señaló-, se utilizarán los datos del Índice de Percepción de la Corrupción, cruzando tales valores con el modelo econométrico del Fondo Monetario Internacional desarrollado por Mauro (1997), que señala el costo de oportunidad que tienen los países por no mejorar la apreciación de corrupción que existe dentro de sus fronteras, con relación a las demás naciones.

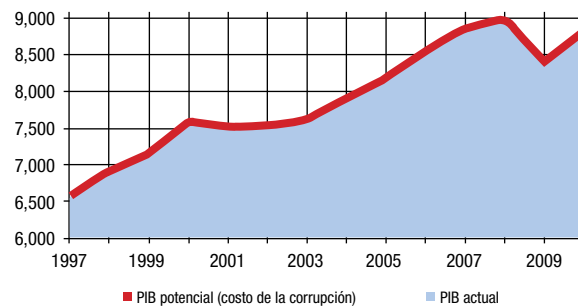
Considerando la validez de los resultados y regresiones elaboradas en el FMI, un aumento en el IPC de dos puntos nominales, que nos llevaría a ascender a nivel internacional alrededor de 46 lugares, ubicando a México en un nivel de percepción de la corrupción similar a lo observado en Costa Rica, supondría un aumento en el PIB per cápita del 0.5 por ciento como promedio anual, así como un incremento en las inversiones en cuatro puntos porcentuales y, por ende, una mejora en la eficiencia económica, consecuencia de la disminución de los efectos desfavorables de la corrupción.

En contraparte, si México disminuye dos puntos en los índices internacionales, tal escenario nos situaría como país, a ser comparados con estados con niveles de corrupción similares a los observados en Afganistán, que ocupa actualmente el escaño 179 de 180 al ser ‘menos corrupto’ que Somalia.

Siguiendo el modelo, puede estimarse de manera cuantitativa que, mejorando dos puntos en el IPC, tomando como referencia el Producto Interno Bruto de México al segundo trimestre de 2010<sup>6</sup> -de 8 millones 753 mil 916 millones de pesos a precios reales (base 2003)<sup>7</sup>-, y con una población estimada de 108.4 millones de habitantes en 2010,<sup>8</sup> el PIB per cápita aumentaría de 6 mil 204 dólares, a 6 mil 235 dólares anuales.<sup>9</sup>

Ahora bien, una mejora en 6.7 puntos del IPC, -equivalente a tener un Índice de Percepción de Corrupción de 10, donde el diez equivale a la ausencia total de corrupción en el sector público-, aumentaría nuestro PIB per cápita a 6 mil 308 dólares anuales, lo que significa que, de no haber corrupción, México produciría bienes y servicios equivalentes a 8 millones 900 mil millones de pesos. En consecuencia, **la corrupción del país cuesta aproximadamente 146 mil 628 millones de pesos al año**, más de seis veces el presupuesto de la UNAM para el año en curso (23 mil 410 millones de pesos); o bien, 11 mil 266 millones de dólares anuales, mismos que se traducirían en un incremento potencial del 1.675 por ciento del Producto Interno Bruto (véase gráfica 1).

Gráfica 1: Costo Económico de la Corrupción



Gráfica de elaboración propia, basado en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Cifras expresadas en miles de millones de pesos

Desde el lado de la inversión, de acuerdo con los niveles alcanzados por el país en los Índices de Opacidad, se estima que por la falta de transparencia, hacer negocios en México -que tiene un puntaje de 44 en el IDO-, demanda un retorno o premio de 5.01 por ciento sobre lo que ofrecen países como Estados Unidos o Australia, países con menores niveles de opacidad. Esto significa que, derivado de la falta de transparencia, el país se ve obligado a ofrecer ventajas fiscales que compensen la opacidad de nuestra economía, so pena de disminuir o expulsar capitales extranjeros.

### Explicaciones económicas a la corrupción

Como ya se demostró, la corrupción es un problema de suma importancia para el desarrollo económico del país, la cual generalmente es analizada como un problema policiaco o judicial. Económicamente existen diversas teorías que tratan de explicar sus orígenes, algunas de ellas mencionan como motivos “el monopolio del Estado sobre los servicios; la falta de supervisión o monitoreo a los agentes; la ausencia de castigos; la falta de transparencia en la política anti-corrupción, así como los salarios bajos de los funcionarios” (Palifka, 2006: 26).

A nivel microeconómico, podemos mencionar que las variables que determinan el comportamiento del agente corrupto estándar, entendido como un agente maximizador y racional, el cual busca “niveles óptimos de corrupción” en proporción a sus preferencias y objetivos de maximización. Así, partimos de la idea que el funcionario corrupto es un agente económico consumidor de bienes y servicios, que trata de alcanzar la máxima utilidad o satisfacción posible con sus decisiones de consumo.



6 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Producto Interno Bruto Nominal Trimestral, disponible en: <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdiyecoy.exe/495?s=est&c=12342>

7 La cifra se encuentra anualizada, es decir, el dato trimestral expresa el valor que alcanzaría la economía del País, si en el resto del año se mantuvieran constantes las condiciones observadas.

8 Cifra tomada de “Proyecciones de la Población de México 2005-2050”, elaborado por el Consejo Nacional de la Población, mismo que considera la fecundidad, la mortalidad y la migración internacional del País.

9 PIB per cápita, considerando el tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en dólares de los Estados Unidos pagaderas en la República Mexicana el 31 de agosto del año en curso, en \$13.0148 pesos por un dólar, disponible en: <http://www.banxico.org.mx/Portales/Especializados/TiposCambio/TiposCambio.html>



Autores como Klitgaard (1990: 35) plantean que los incentivos de los funcionarios a pervertirse están definidos en base a “sus ingresos esperados o deseados (I); sus ingresos reales (r); la probabilidad de ser atrapado (d); los ingresos por sobornos o mordidas (s), así como el castigo que sabe se le imputaría en caso de ser detectado (c)”. Aritméticamente, se plantea así:

$$I = (1 - d) (r + s) - (d \times c)$$

De esta forma, expone el autor, si el sueldo del funcionario es menor que su ingreso deseado ( $r < I$ ) existe la probabilidad que el servidor público incurra en actos corruptivos. También podemos señalar que, dentro del ingreso total del agente, existe una aversión a ser atrapado, así como al castigo que sabe se le imputaría ( $d \times c$ ) —ésta última parte de la expresión, representa la efectividad de los mecanismos de vigilancia y sanción—,

a mayores valores de (d) y/o (c) menor será el ingreso esperado del servidor, y viceversa.

Mismo caso con los ingresos reales del agente (r); a sueldos y salarios más bajos, aumenta la probabilidad de que (r) sea menor que (I) y, con ello, el incentivo a cometer actos corruptos. En consecuencia, basado en este modelo, puede explicarse que para reducir la corrupción el agente debe tener como incentivo sueldos que se acerquen a sus ingresos esperados o deseados y estar consciente que existen fuertes penalidades para el infractor.

### Consideraciones finales

Si bien, erradicar la corrupción no va a eliminar los problemas estructurales por los que atraviesa el país, sí va a generar los mecanismos que nos lleven en el largo plazo a tener un nivel de crecimiento económico mayor al observado actualmente. El presente estudio estima que los niveles de corrupción en México ocasionan un lastre a la producción del país. A nivel agregado se demostró que tal impacto se podría reflejar en un aumento en el Producto Interno Bruto de aproximadamente 146 mil 628 millones de pesos al año (esto es, el costo de la corrupción).

Partiendo del modelo microeconómico formulado, se concluye que la corrupción es el reflejo de conductas económicas de individuos que buscan maximizar su nivel de utilidad o bienestar, los cuales pueden frenar su “incentivo” a ser corrupto en la medida que sean mayores los sueldos a los ingresos por sobornos o mordidas, así como por la probabilidad de ser atrapados. A juicio del investigador, es éste último punto, donde las normas deberán hacer especial énfasis, en garantizar mecanismos horizontales donde los probables agentes corruptos tengan más probabilidades de ser localizados, y que éstos estén conscientes de ello.

### Bibliografía y fuentes consultadas

- BUSQUETS Sordo, Renato, Factores que Propiciaron la Corrupción en México. *Un Análisis del Soborno a Nivel Estatal*, Tercer lugar del Premio Anual de Investigación sobre Corrupción en México, 2003.
- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, “Acerca de la Regulación y la Corrupción en México”, en *Análisis Estratégico*, Marzo de 2007.
- FERNÁNDEZ Sanguino, Julio, “La Ética y los Controles en las Empresas”, en *Papeles de Ética, Economía y Dirección*, No. 6, Banco de España, 2001.
- GHERSI, Enrique, *Economía de la Corrupción*, Centro de Divulgación del Conocimiento Económico, Caracas, Monografía 73.
- GÓMEZ, Carlos Mario, *El Análisis Económico de la Corrupción*, Universidad de Alcalá.
- ISAZA Espinosa, Carolina, *Diálogo con las Teorías Económicas de la Corrupción*, Grupo Método, No. 57, 2009.
- KLITGAARD, Robert, “La Cooperación Internacional contra la Corrupción”, en *Finanzas y Desarrollo*, Volumen 35, Fondo Monetario Internacional, 1998.
- LEÓN Mendoza, Juan, “Análisis Económico de la Corrupción”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos*, No. 18, Perú, 2000.
- MALEN Seña, Jorge Francisco, *La Corrupción. Aspectos Éticos, Económicos y Políticos y Jurídicos*, Universidad de La Sabana, Colombia, 2008.
- MAURO, Paolo, *Los Efectos de la Corrupción en el Crecimiento, la Inversión y el Gasto Público: Un Análisis Transversal de Países*, Fondo Monetario Internacional, Working Paper No. 96/98, 1997.
- Ministerio de Comercio Exterior, *Índice de Opacidad*, República de Colombia, sin año.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Perspectivas OCDE: México. Políticas Clave para un Desarrollo Sostenible*, Mayo, 2010.
- PALIFKA, Bonnie, *La Economía de la Corrupción*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Departamento de Economía, 2006.
- PENA López, José Atilano, *La Dotación de Capital Social como Factor Determinante de la Corrupción: Evidencia Empírica a Nivel Internacional*, Universidad de La Coruña, 2007.
- SAMUELSON, *Economía*, 1997.
- SCHENONE, Osvaldo, “Un Enfoque Económico de la Corrupción”, en *Journal of Management for Value*, Vol. 1, No. 6, 2006.
- SOTO, Raimundo, *Las Causas Económicas de la Corrupción*, Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible, Bolivia, 2002.
- The Global Costs of Opacity, *The Kurtzman Group*, 2004
- Transparency International, Annual Report, varios años.
- Preguntas Frecuentes*, 2009.





# Los poderes fácticos y la nueva composición de los Congresos Locales en 2010

Alfredo Sainez Araiza\*

## Abstract

**E**l influjo de los poderes fácticos en la esfera pública de México, particularmente de la delincuencia organizada en la coyuntura electoral estatal de este año, nos ha permitido conjugar y abordar en este número de la revista del Instituto Belisario Domínguez, "Pluralidad y Consenso", editada por la LXI Legislatura del Senado de la República, el ensayo, "Los Poderes Fácticos y la Nueva Composición de los Congresos Locales 2010" mediante el esbozo histórico sobre los factores reales de poder e influencia en las decisiones gubernamentales, el surgimiento de poderes ilegales y la injerencia de la delincuencia organizada en los comicios electorales del año en curso, así como a través de los métodos comparados, estadísticos y de caso, analizar la correlación entre el abstencionismo electoral y los homicidios en los estados más violentos como Chihuahua, Tamaulipas y Baja California, entre otros, fundamentalmente, ahora que la delincuencia organizada ha puesto en la mira y focalizado a la clase política como su blanco.

El sistema político mexicano no sólo presenta una nueva configuración en las cámaras del Congreso de la Unión, en donde ninguna de las fuerzas políticas tiene

mayorías calificadas y absolutas, sino en los congresos estatales; circunstancia que puede estudiarse, explicarse y describirse desde el enfoque sistémico mediante el análisis de subsistemas como el electoral y el de partidos, a grado tal, que como resultado de las elecciones locales del 4 de julio pasado, en las legislaturas estatales existe un sistema de partido hegemónico; 13 con sistemas de partidos predominantes; 9 multipartidistas y 9 bipartidistas. Cabe destacar que el Congreso de Baja California es el único en la República Mexicana que tiene un gobierno dividido; es decir, donde el partido del gobernador (PAN) no tiene la mayoría absoluta sino otro partido (PRI); además, en 18 congresos locales ningún partido controla por sí solo el 50 por ciento de los asientos en el pleno de su recinto legislativo, lo que significa que las fuerzas políticas tendrán que establecer acuerdos y consensos para construir "conjuntos ganadores" o coaliciones legislativas para formular políticas públicas y, por ende, promover reformas a la Constitución, a leyes secundarias y reglamentarias.

En suma, el reto de los actores políticos es la construcción de coaliciones legislativas y políticas para garantizar la gobernabilidad democrática... ¿Será?

\* Politólogo egresado de la FCPyS de la UNAM. Catedrático de la Universidad de Guanajuato y Coordinador de Investigación y Desarrollo Legislativo del IIL del Congreso del Estado de Guanajuato.

**1** Casar, María Amparo. *Los poderes fácticos*. Véase Nexos en línea en página web: <http://www.nexos.com>.

**2** Fuentes Díaz, Vicente, "Los partidos políticos en el siglo XIX", en *El camino de la democracia en México*, coeditado por el Archivo General de la Nación, Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1ª Edición, México 1988, p. 191.

**3** González Casanova, Pablo. *La democracia en México*. Era, México 1985, pp. 45 y 46. Don Pablo sostiene que los verdaderos factores reales de poder en México –como en muchos países hispanoamericanos– han sido y en ocasiones siguen siendo: a) los caciques y caudillos regionales y locales; b) el ejército; c) el clero; d) los latifundistas y los empresarios nacionales y extranjeros (...) que han influido o influyen en la decisión gubernamental (...)

**4** *Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997 de la Enciclopedia Parlamentaria de México*, coeditada por el IFE, IIL y LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México MCMXCVII, Volumen III, Tomo 2, Serie IV, pp. 31-33 y 34.

**5** Fuentes Díaz, Vicente, *El camino de la democracia en México*, coeditado por el Archivo General de la Nación, Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1ª Edición, México 1988 p.193

**6** *Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997 de la Enciclopedia Parlamentaria de México*, *ibid.*,

Rumbo a los festejos conmemorativos del Bicentenario del inicio de la Independencia y Centenario del inicio de la Revolución Mexicana, el sistema político mexicano presenta una nueva configuración de gobiernos divididos, compartidos y yuxtapuestos en los estados y municipios de nuestra República, que se devela desde que el partido del Presidente de la República perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión como corolario de las elecciones federales de 1988, así como en las entidades federativas, a partir de la alternancia en la gubernatura de Baja California en 1989 con Ernesto Ruffo Appel, primer gobernador de uno de los estados de México postulado por un partido político diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 60 años, como consecuencia de las elecciones locales del 2 de julio de ese año. Sin embargo, la politóloga María Amparo Casar sostiene la tesis de que "la transición mexicana logró democratizar la esfera de lo político en lo que se refiere al acceso a los cargos de elección popular y a la pluralidad de los órganos de gobierno, pero no tuvo el mismo éxito en reducir la posición e influencia de ciertos grupos de poder".<sup>1</sup> Para ello, nos distingue y ejemplifica entre el poder político de *jure* –el que otorgan las instituciones políticas como la Constitución, las leyes y el sistema electoral– y el poder político de *facto* –el que surge de la acción colectiva y del despliegue de recursos privados, trátese de mecanismos como el cabildeo y la corrupción, o el simple uso de la fuerza–. Pero ¿hasta qué punto los poderes fácticos se han apoderado del espacio público?

### Antecedentes

En el caso mexicano, formal y legalmente no existieron los partidos políticos en el siglo decimonónico. En cambio surgieron agrupaciones políticas de ciudadanos en organizaciones llamadas partidos o que actuaban como tales, las cuales no eran en realidad partidos, sino movimientos políticos; es decir, no tenían estructura orgánica, ni normas de vida internas, ni dirección permanente y única, sino eran simples tendencias de opinión, amorfas y hasta cierto punto fluctuantes, agrupándose circunstancialmente en torno al gobierno o de alguna fracción oficial, a un general, a la sombra de la Iglesia o a cierto órgano de prensa.<sup>2</sup> Por esta razón, es comprensible la inexistencia de partidos políticos activamente participativos en la vida pública, en un país que salía apenas de una larga opresión colonial y cuyos factores reales de poder<sup>3</sup> eran los caudillos, el clero y el ejército, quienes tenían una participación predominante. Para muestra basta un botón: Desde la instauración del imperio de Agustín de Iturbide en 1822 hasta las elecciones presidenciales ganadas por Francisco I. Madero en 1911, la forma de hacer política fue a través de corrientes, logias, tendencias ideológicas (liberales y conservadores) y partidos por analogía.

En el imperio de Iturbide aparecieron tres corrientes políticas perfectamente identificables: los iturbidistas, los borbónicos y los republicanos. Las logias de escoceses y yorkinos: Nicolás Bravo es Gran Maestro del rito Escocés y Vicente Guerrero lo es del rito Yorkino. Los escoceses eran partidarios de un gobierno monárquico

bajo el mando de un príncipe europeo de la Casa de Borbón, en tanto que los Yorkinos se pronunciaban por la República federal y la eliminación de los españoles en la vida pública del nuevo país. Posteriormente la influencia de las logias decreció, pero de 1824 a 1828 la forma predominante de participación política fue a través de ellas.

A partir de la dictadura de Anastasio Bustamante hasta la Revolución de Ayutla, el debate y las agrupaciones políticas se formaron en torno a las ideas de federalismo y centralismo, así como de los personajes relevantes que encabezan no una unidad formal de partido sino más bien corrientes de opinión que se materializaban en la vida pública, Gómez Farias encabezó o atrajo a los federalistas y Santa Anna a los centralistas, llamados también liberales o conservadores respectivamente.

Los liberales, a su vez, por la fuerza de sus planteamientos se dividieron en puros y moderados; en diferentes etapas, los más representativos de aquellos fueron Gómez Farias y Juárez; el general Manuel Gómez Pedraza era reconocido como jefe de los liberales puros, al cual se identificaban personajes como De la Rosa, Payno, Otero, Lafragua, Rodríguez Puebla. En otros momentos, Santos Degollado y González Ortega fueron considerados liberales moderados.

Después de la restauración de la República los conservadores desaparecieron como fuerza política y los liberales triunfantes se identificaron alrededor de tres personajes: Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz.<sup>4</sup> Sin embargo, después de la Reforma y del triunfo de la República en 1867, el país seguía sin verdaderos partidos ¿Cómo iban a surgir éstos en un país atrasado, de abrumadora mayoría analfabeta, con una economía semifeudal, incomunicados, sin prensa popular, agobiado por el caciquismo y otras formas de opresión?<sup>5</sup>

El general Díaz se levantó en armas contra el presidente Juárez con el Plan de la Noria, en 1871, en el cual propuso entre otros temas: "Que la elección de presidente sea directa, personal, y que no pueda ser elegido ningún ciudadano que en el año anterior haya ejercido por un solo día autoridad o encargo cuyas funciones se extiendan a todo el territorio nacional... Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder, y ésta será la última revolución."<sup>6</sup>

Apoyaron a Díaz los militares Donato Guerra, Vicente Riva Palacio, Trinidad García de la Cadena, Jerónimo Treviño, Pedro Martínez, Miguel Negrete, Servando Canales, Francisco Naranjo, Juan N. Méndez, Juan Sóstomo Bonilla y otros. El dominio militar de la situación la logró Juárez con el apoyo de los generales Ignacio Mejía, ministro de Guerra, así como de Sostenes Rocha e Ignacio R. Alatorre. A la muerte de Juárez, quedaron enfrentadas dos corrientes liberales: los civilistas encabezados por el presidente Lerdo y los militares comandados por Díaz.

Durante el gobierno de Díaz las formalidades electorales fueron cubiertas organizándose para cada reelección de Porfirio clubes políticos que desembocaron en dos corrientes: los "Científicos", agrupados en torno del poderoso secretario de Hacienda José Yves Limantour y los "Reyistas", partidarios del gobernador de

Nuevo León y en una época secretario de Guerra Bernardo Reyes.

Posteriormente, con el inicio de la Revolución en 1910 y la expectativa que despertó la candidatura presidencial de Francisco I. Madero en 1911, surgieron varios partidos, todos de vida circunstancial. Así por ejemplo, en estas elecciones participaron los partidos Antirreeleccionista, Católico, Liberal, Liberal Radical, Liberal Puro, Evolucionista, Constitucional Progresista y otros. Durante la XXVI Legislatura del Congreso se aprobó la ley electoral, estableciéndose el voto directo en las elecciones legislativas.<sup>7</sup>

Ya como presidente de la República, Francisco I. Madero expidió la primera ley electoral que reconoció la figura de los partidos políticos. Esta establecía en su artículo 117, fracción I, que los partidos políticos tendrían en las operaciones electorales la intervención que les señalara esta ley, siempre "(...) que hayan sido fundados por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos por lo menos."<sup>8</sup> Con esta disposición se evidenció la reacción contra el gobierno de Díaz, proliferando de manera excesiva partidos políticos regionales y locales al establecerse que sólo se requerían 100 miembros para constituir un partido político y que las propuestas de candidatos a los distintos puestos de elección popular eran una prerrogativa exclusiva de éstos.<sup>9</sup> Cabe señalar, que en esta Ley no se establecieron las candidaturas independientes para acceder a algún puesto de elección popular. Sin embargo, Leonor Garay Morales nos refiere que "permaneció la figura de los candidatos individuales, por lo que tanto éstos como los partidos tuvieron derecho a registrar candidaturas y nombrar representantes ante los órganos electorales, pero todavía por aquellas épocas prevalecían los candidatos individuales por sobre los partidos, porque en todo caso, los primeros llegaban a constituirse en partidos políticos, es decir, los partidos políticos dependían del candidato, siempre en la persona de un caudillo o un líder carismático, y no los candidatos de un partido político."<sup>10</sup>

A pesar de su reconocimiento jurídico, los partidos políticos presentaron dos principales obstáculos: su vinculación con los caudillos y sus lazos con la clase obrera. En estas condiciones, las clases medias tradicionales, las antiguas oligarquías y el clero no llegaron a construir un partido político. Los partidos se vieron obligados a apoyar a caudillos rebeldes surgidos del bloque en el poder, apoyaron movimientos políticos efímeros y contradictorios o armaron alzamientos; no tuvieron la fuerza para construir una nueva mediación política electoral, que adquiriera el carácter de un partido con principios, programas y organización. La respuesta violenta y la política discontinua fueron las únicas alternativas de esos grupos y facciones.<sup>11</sup>

Posteriormente, la Ley para la Elección Federal de 1918, contempló la figura de los partidos políticos, así como los "candidatos no dependientes de partidos políticos". Es importante señalar que esta legislación fue la última que tomó en cuenta a los candidatos ciudadanos en su normatividad, otorgándoles los mismos derechos que a los candidatos de partidos, siempre que estuvieran apoyados por lo menos con 50 ciudadanos del distrito electoral en que se postularan y hubiesen firmado su adhesión voluntaria en un acta formal; estos candidatos debían registrarse durante los plazos establecidos en la propia ley en la cabecera del distrito electoral, en el caso de diputados, o en la capital del estado si se tratara de senadores o del presidente de la República.<sup>12</sup>

En este escenario, se puede afirmar que en el siglo XIX no existieron partidos, en el sentido como se entiende en la teoría moderna, es decir, organizaciones permanentes y estables; durante todo el proceso revolucionario y posrevolucionario no hubo partidos políticos fuertes y toda la actividad política se desarrolló en las filas de los ejércitos, quedando el poder desgajado en miles de núcleos espontáneos de lucha. Esta crisis se originó por el vacío de poder que representó la ausencia del caudillo en un sistema político organizado en torno al poder personal. Esto obligó a la élite "revolucionaria" a desarrollar nuevos mecanismos de cohesión y control político para conservarse en el poder.

7 Idem.  
8 García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana 1812-1973*, Publicación del Diario Oficial de la Secretaría de Gobernación, 1ª Edición, México 1973, p. 214.  
9 Lajous, Alejandra, *Los partidos políticos en México*, La Red de Jonas, 2ª Edición, México 1986, p.13.  
10 Garay Morales, Leonor, "Candidatos Ciudadanos y Gestión de Partidos Políticos" en *Candidaturas independientes*. Consúltese página de Internet: [www.scjn.gob.mx/reforma/archivos/5775.pdf](http://www.scjn.gob.mx/reforma/archivos/5775.pdf)  
11 González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, Era, 5ª Edición, México 1986, p. 109.  
12 Garay Morales, Leonor, "Candidatos Ciudadanos y Gestión de Partidos Políticos" en *Candidaturas independientes*. Consúltese página de Internet: [www.scjn.gob.mx/reforma/archivos/5775.pdf](http://www.scjn.gob.mx/reforma/archivos/5775.pdf)





Pero sobre todo, esta nueva legislación concedió a los partidos el monopolio de registro de candidatos de elección popular. A partir de este momento, los partidos ya no dependieron de los candidatos, sino éstos de los partidos políticos, circunscribiendo al sistema electoral mexicano en un sistema cerrado de partidos.<sup>17</sup> Desde la promulgación de esta Ley, la normatividad electoral ha sido rígida al restringir la participación de nuevos partidos en las elecciones federales.

El sistema de partidos en México, de acuerdo con la tipología sartoriana fue hegemónico (1929); luego, predominante (1988) y, finalmente, multipartidista (1997) hasta nuestros días. En este tenor, con la alternancia del Partido Acción Nacional en la gubernatura de Baja California en 1989, comenzó la era de los gobiernos divididos, compartidos y yuxtapuestos en los estados y municipios. Consecuentemente, una nueva relación entre los poderes públicos en los distintos ordenes de gobierno, particularmente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

La doctora María Amparo Casar apunta que el texto *La democracia en México* es uno de los primeros análisis que presenta una visión realista del poder, echando por tierra la idea de un poder presidencial ilimitado, en donde Pablo González Casanova diferenciaba los poderes formales de los poderes reales y examinaba su peso en las decisiones gubernamentales, particularmente del poder de caciques locales, del ejército, del clero, de los latifundistas y de los empresarios nacionales y extranjeros, incorporando ahora a los grandes sindicatos, los monopolios públicos, los oligopolios, las empresas dominantes y, en el ámbito de la ilegalidad, el crimen organizado y el narcotráfico.<sup>18</sup>

### Los poderes ilegales

El Informe de la Democracia en América Latina elaborado por prestigiosos consultores y asesores por encargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala a los *poderes ilegales* como una de las causas de las limitaciones de las democracias latinoamericanas, los cuales están relacionados con todo tipo de actividades ilícitas: tráfico de drogas, contrabando, prostitución, juego clandestino, etcétera.<sup>19</sup>

El narcotráfico es considerado como uno de los principales riesgos –además de las limitaciones internas (grupos de interés empresariales) y externas (mercados internacionales y organismos internacionales de crédito)–, que podrían amenazar el buen funcionamiento del orden democrático, e implica un doble desafío: directamente intenta controlar parte del aparato estatal y partes significativas del territorio, e indirectamente atraer la atención del gobierno de Estados Unidos, limitando aún más la esfera de acción de los gobiernos nacionales. En relación con la corrupción, particularmente con el “dinero sucio”, tiene efectos devastadores sobre el comportamiento de una parte de los dirigentes políticos y el funcionamiento de las instituciones,<sup>20</sup> fundamentalmente de las instituciones responsables de seguridad y la procuración de justicia, que reflejan la crisis de la seguridad pública, es decir, la pérdida de confianza ciudadana en estas instituciones.<sup>21</sup> Pero, ¿qué es la delincuencia organizada?

- .....
- 13** Lajous, Alejandra, *Los partidos políticos en México*, La Red de Jonas, 2ª Edición, México 1986, pp. 15 y 21,
- 14** Musacchio, Humberto, *Diccionario Enciclopédico de México*, 11ª Reimpresión, Colombia 1997, T II (M-Z), p. 1484,
- 15** González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, *Ibid.*, p.96,
- 16** *Ibid.*, p.97.
- 17** Garay Morales, Leonor, Op. Cit.
- 18** Casar, María Amparo, Op. Cit.
- 19** *La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires, Argentina, 2004, p. 161
- 20** *Ibid.*, p.156.
- 21** Salazar, Ana María, *Seguridad Nacional Hoy. El Reto de las Democracias*, Punto de lectura, México, 2008, p. 86.

La delincuencia organizada o criminalidad organizada se distingue de la criminalidad ordinaria por la planificación de los procedimientos, la división del trabajo, determinada por la duración específica que caracteriza a la realización; la aplicación de mecanismos semejantes a los empresariales, la influencia direccionada sobre la política, los medios de comunicación, la administración pública y la justicia, así como la aplicación de la violencia. Al respecto, el Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada, A.C., nos define al crimen organizado como “un esfuerzo de monopolización de la fuerza ilegal frente al monopolio de la fuerza legal que constituye el Estado”<sup>22</sup> y señala que “es una constante histórica que los grupos del crimen organizado realizan esfuerzos permanentes para someter al Estado a sus designios, o al menos, para que éste no sea un obstáculo inamovible.”<sup>23</sup>

En México la inseguridad pública ha aumentado en los últimos 20 años, según estadísticas del Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI).<sup>24</sup> De acuerdo con la Gaceta Informativa 15 –Diagnóstico de la Inseguridad en México y Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización, Enicriv/2004– de este Instituto, desde hace dos décadas la inseguridad pública se ha convertido en el tema central y en la principal preocupación ciudadana tanto en México como en otros países de América Latina. A partir de la década de los 90 el problema se agudizó con el incremento de la violencia. Delitos que eran prácticamente inexistentes en nuestros registros oficiales comenzaron a presentarse con una incidencia cada vez mayor y más violenta.

Al respecto, el presidente Felipe Calderón coincide en que desde mediados de los años 90 empezó la violencia por la disputa de plazas, el control del mercado de drogas local y alejar a sus rivales de esos lugares, intimidando y atemorizando no sólo a otros criminales sino también a las autoridades y a la sociedad, al gobierno y a los ciudadanos; situación que se agravó cuando Estados Unidos, en el 2004, levantó la prohibición de vender armas de asalto, facilitando a la delincuencia organizada el acceso al armamento para sus propósitos criminales y rebasando a las autoridades municipales y a algunas estatales “que no estaban preparadas para enfrentar un problema de esta magnitud y que eran sometidas, muchas veces, mediante la corrupción o la intimidación”.<sup>25</sup>

En este contexto, el 2 de septiembre de 2009, el Presidente Felipe Calderón planteó como noveno eje temático de su mensaje sobre el estado que guarda la administración pública federal, profundizar y ampliar la lucha frontal contra el crimen organizado y enfocar principalmente el fortalecimiento de acciones contra delitos como el robo, la extorsión y el secuestro.

La administración de Calderón se ha propuesto recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado, aplicando la fuerza del Estado en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas. Para ello, nos detalla en su *Tercer Informe de Gobierno* que ha combatido el narcotráfico de forma tal, que ha realizado golpes importantes a las estructuras del crimen organizado y en récords mundiales en

cuanto a decomisos y aseguramientos e implementado operativos de manera permanente y sistemática contra el narcotráfico en 16 entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

Actualmente, en México se presentan modalidades nuevas en torno al secuestro, como el secuestro *exprés* (que se refiere a la privación ilegal de la libertad de una persona por unas horas), la *extorsión* (en la que se amenaza a la víctima o a sus familiares de un posible secuestro para conseguir una recompensa) y el secuestro *virtual* (en el que se da la falsa noticia a familiares de que se tiene secuestrada a una persona), a grado tal que, a nivel mundial, México ostenta el número uno en secuestros tradicionales y de tipo *exprés*, según estudio dado a conocer a mediados de mayo de 2010 por parte de Alejandro Desfassiaux, presidente de Grupo Multisistemas de Seguridad Industrial, quien a su vez preside el Consejo Nacional de Seguridad Privada.

En este mismo mes se dio la desaparición del ex candidato presidencial Diego Fernández de Cevallos, situación que ha despertado diversos comentarios y especulaciones de la opinión pública, fundamentalmente de los medios de comunicación, tanto impresos como electrónicos, al aplicar la autocensura del Noticiero Televisa, al señalar que ya no hablarían sobre el asunto por respeto a la familia de Diego.

Por lo pronto, el problema del secuestro se ha agudizado en nuestro país, con más de 8 mil casos denunciados al año, según el estudio del Grupo Multisistemas de Seguridad Industrial cuyo presidente, Alejandro Desfassiaux, sostiene que ahora “todos somos potenciales víctimas de este delito”, en razón de que antaño las víctimas eran personas de alto poder adquisitivo, pero en los últimos tiempos la tendencia ha cambiado, e incluso, las versiones de cifras de muertos en la lucha contra el narcotráfico durante la administración del presidente Felipe Calderón –según la Procuraduría General de la República (PGR) 24, 826 homicidios o 28 mil asesinatos de acuerdo con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen)–. Lo cierto es que el secretario de Gobernación, José Francisco Blake, admitió que el crimen organizado pretende utilizar métodos para aterrorizar, intimidar e inhibir a las autoridades y a la ciudadanía.

Sin duda, las versiones y las tendencias han cambiado, así como la percepción<sup>26</sup> de la gente en la coyuntura electoral de 2010, en donde el poder fáctico de la delincuencia organizada ha focalizado y dirigido su “mira” a la clase política.

### **Injerencia de la delincuencia organizada en las elecciones locales de 2010**

En este año se llevaron a cabo 15 procesos electorales locales: el 16 de mayo en el estado de Yucatán, que modificó su calendario electoral para la elección de diputados locales y ayuntamientos, y catorce comicios electorales el 4 de julio, correspondientes a los estados de Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua,

.....  
**22** Autores varios del Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada, A.C., *Todo lo Que Debería Saber Sobre el Crimen Organizado en México*, Océano, México, 1998, p. 21.

**23** Idem.

**24** Salazar, Ana María, *Op. Cit.*, p. 88

**25** Mensaje de Felipe Calderón sobre la inseguridad en el país, el día 16 Junio 2010.

**26** Prácticamente 4 de cada 5 ciudadanos en México consideran que las condiciones en las que vivimos hoy son menos seguras que las que teníamos hace un año. Véase página web: <http://72.52.156.225/Estudio.aspx?Estudio=seguridad-mexico-mucd>

.....  
**27** Idem.  
**28** Comunicado 235 de la Secretaría de Gobernación fechado el 1 de julio de 2010.  
**29** Véase página web: [http://www.tintajarocho.com/rp\\_not.php?id=4078](http://www.tintajarocho.com/rp_not.php?id=4078)

Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, de conformidad con la reforma al artículo 116, fr. IV, inciso a) constitucional, que mandata a las entidades federativas del país para que realicen sus jornadas electorales el primer domingo de julio del año que corresponda, con excepción de los estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal. Pero, más allá de los resultados ¿cuáles son las lecciones de las elecciones?

A unos cuantos días de las elecciones para renovar el Congreso local y los 106 ayuntamientos del estado de Yucatán, el aspirante panista a la presidencia municipal de Valle Hermoso del estado de Tamaulipas, José Mario Guajardo, fue baleado y asesinado junto con su chofer.

Por otra parte, en la última semana del mes de mayo, el candidato a gobernador del estado de Quintana Roo, Gregorio Sánchez, postulado por los partidos de la Revolución Democrática (PRD) y Convergencia para las elecciones del 4 de julio, fue detenido en el aeropuerto de Cancún bajo la orden de captura que dio el juzgado segundo de distrito de procedimientos penales federales en el estado de Nayarit, aunque la petición de la orden de captura procedió del fiscal de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra la Salud adscrita a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO). Una semana más tarde, fue procesado por un juez federal, quién abrió un proceso penal por narcotráfico y lavado de dinero, además de vincularlo con los cárteles de los hermanos Beltrán Leyva y los Zetas, según informó el Consejo de la Judicatura. De esta manera, Sánchez se convierte en el primer caso de un candidato que es detenido por presuntos vínculos con el narcotráfico.

En los albores del Mundial de Fútbol, el 16 de junio pasado el presidente Felipe Calderón anunció su lucha contra *toda expresión del crimen organizado* que afecte a los ciudadanos. Para ello, estableció *La Estrategia Nacional de Seguridad* basada en cuatro ejes principales:

- 1º Operativos conjuntos en apoyo a las autoridades locales y a los ciudadanos. Con los operativos, las Fuerzas Armadas y la Policía Federal se despliegan en varias zonas para restablecer condiciones mínimas de seguridad y enfrentar a los criminales.
- 2º La depuración y el fortalecimiento de las policías y las instituciones en general, vinculadas con la seguridad y con la justicia.
- 3º Rediseño del marco legal para abatir la impunidad, y
- 4º Prevención y fortalecimiento del tejido social.<sup>27</sup>

No obstante, a seis días de las elecciones en el estado de Tamaulipas, el candidato a gobernador por el PRI, Rodolfo Torre Cantú, fue emboscado y acribillado por la “delincuencia organizada”, hecho sin precedente en la historia política de nuestro país.

Ante este escenario, a tres días de las elecciones del 4 de julio, la Secretaría de Gobernación (Segob) firmó

el Protocolo de Coordinación para la Seguridad Pública durante la Jornada Electoral con los estados de Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas. Cabe señalar que este protocolo ya había sido suscrito por los estados de Baja California, Durango, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz con el objetivo de garantizar que los procesos electorales se llevaran a cabo en condiciones de gobernabilidad, seguridad, paz social y legalidad, por medio de la coordinación operativa de las fuerzas de seguridad pública y así salvaguardar el derecho que tienen los mexicanos de elegir a sus gobernantes por medio del voto libre, auténtico y efectivo. Para ello, se propuso que los Grupos de Coordinación Operativa en cada entidad federativa se apegaran a un protocolo que establece criterios objetivos y homogéneos para la coordinación, operación e información de las fuerzas de seguridad pública federal, estatales y municipales, a fin de que la jornada electoral se celebrara de manera pacífica y en el marco de la ley.<sup>28</sup>

Sin embargo, en el estado de Hidalgo, en la noche previa a la jornada electoral del 4 de julio, un grupo de presuntos integrantes del cártel de los Zetas ejecutó al titular de Seguridad Pública y al subdirector de Seguridad del municipio de Actopan, Raymundo Apatiga e Isaías Pérez, respectivamente; en el estado de Chihuahua, amanecieron cuatro hombres asesinados y colgados de distintos puentes de la ciudad; en Tamaulipas, en donde fue asesinado el candidato del PRI a gobernador Rodolfo Torre, fuentes policiales reportaron que antes del amanecer otros siete cadáveres, seis civiles y un policía, fueron acribillados tras un tiroteo entre un grupo de hombres armados y un retén; en el estado de Chiapas, un líder indígena vinculado al Partido de la Revolución Democrática (PRD) fue acribillado la madrugada de ese domingo en Tenejapa, cuando regresaba de trabajar y, en el estado de Guerrero, otros dos cadáveres fueron encontrados ese domingo tras un tiroteo.<sup>29</sup>

Aunadas las condiciones climatológicas (huracanes) y la alta violencia registrada por la delincuencia organizada, no debe sorprendernos que algunas entidades hayan registrado 60 por ciento y más de abstencionismo electoral como Chihuahua (64.2 por ciento), Tamaulipas (60.3 por ciento) y Baja California (60 por ciento), más aún por estar considerados entre los estados más violentos de México; así lo confirman los datos sobre el índice de homicidios de 2008 dados a conocer por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI):

- a) Chihuahua registró la tasa más alta del país en índice de homicidios con el 52.7 por ciento, tan solo en Ciudad Juárez se han acumulado 1,391 asesinatos en lo que va de 2010, según un recuento de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE);
- b) Tamaulipas tuvo un índice de homicidios de 17.4 por ciento, menor a la media nacional. Sin embargo, a lo largo del año en su territorio han ocurrido numerosos hechos de violencia, como enfrentamientos entre soldados y presuntos narcotraficantes, bloqueos a vialidades, atentados contra sedes diplo-

máticas de Estados Unidos y el asesinato de dos candidatos, José Mario Guajardo Valera, abanderado del Partido Acción Nacional (PAN) a la alcaldía de Valle Hermoso, y el priísta Rodolfo Torre Cantú, candidato a la gubernatura.

- c) Baja California, sede del cártel de las drogas de Tijuana, tuvo un índice de homicidios de 43.5 por ciento, cuando la media nacional fue de 23.3 por ciento.

A pesar de la injerencia de la delincuencia organizada con la clase política, se llevaron a cabo comicios electorales locales para renovar mil 633 cargos de representación popular en quince entidades federativas: la elección de 506 diputados locales; doce gubernaturas y mil 115 ayuntamientos, exceptuando a 418 ayuntamientos del estado de Oaxaca que se rigen por el Sistema de Derecho Consuetudinario. Empero ¿cómo quedó configurada la integración de los congresos locales, los sistemas de partidos y la relación entre los poderes públicos, particularmente entre el legislativo y ejecutivo estatales?

### Nueva composición de los congresos locales 2010

Actualmente, ninguna de las fuerzas políticas tiene mayorías calificadas y absolutas en las cámaras del Congreso de la Unión. En este tenor, como resultado de las elecciones locales del 4 de julio pasado, el sistema político mexicano presenta una nueva configuración: En relación con las legislaturas estatales existe un sistema de partido hegemónico (Coahuila); 13 con sistemas de partidos predominantes (Aguascalientes, Baja California, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Nayarit, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán); 9 multipartidistas (Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí y Zacatecas) y 9 bipartidistas (Campeche, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Veracruz). Cabe destacar que el Congreso de Baja California es el único en la República Mexicana que tiene un gobierno dividido; es decir, donde el partido del gobernador (PAN) no tiene la mayoría absoluta sino otro partido (PRI); además, en 18 congresos locales ningún partido controla por sí solo el 50 por ciento de los asientos en el pleno de su recinto legislativo, tales son los casos de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, lo que significa que las fuerzas políticas tendrán que establecer acuerdos y consensos para construir “conjuntos ganadores” o coaliciones legislativas para formular políticas públicas y, por ende, promover reformas a la Constitución, a leyes secundarias y reglamentarias.

Respecto a las gubernaturas, el PRI gobierna 19 entidades federativas, el PAN 5, el PRD 5 y tres estados son gobiernos producto de las alianzas o coaliciones electorales opositoras, a saber: Oaxaca, Puebla y Sinaloa.



No obstante, la era de los gobiernos divididos, com-partidos y yuxtapuestos comenzó con la alternancia del Poder Ejecutivo en el estado de Baja California por parte del Partido Acción Nacional (PAN), derivado de los resultados de las elecciones locales del 2 de julio de 1989. Sin menoscabo de recordar que la alternancia entre el PRI y el PAN se dio en el municipio de Ensenada a partir de 1986 con el triunfo del “blanquiazul”, quien postuló a Ruffo Appel como su candidato a la presidencia municipal de Ensenada. Circunstancia que se acentúa cuando el PAN conquista la segunda gubernatura en 1991 en Guanajuato y la tercera en Chihuahua; tres años después, en 1995, ratifica en Baja California y Guanajuato e incorpora Jalisco. Posteriormente, en 1997, el PAN triunfa en Nuevo León y Querétaro. A la par, en ese año, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) gana las elecciones del Distrito Federal; en 1998, Tlaxcala y Zacatecas, y en 1999 conquista Baja California Sur.

El precedente de las alianzas electorales opositoras al PRI en las entidades de Oaxaca, Puebla y Sinaloa se localiza en el estado de Nayarit en 1999 con la coalición PAN-PRD-PT-PRS.<sup>30</sup>

### Elección de Yucatán

La primera alternancia en el Poder Ejecutivo de Yucatán surgió con Patricio Patrón Laviada (2001-2007) al ganar el PAN las elecciones para gobernador. No obstante, el PRI recuperó el “escaque político” con Ivonne Ortega Pacheco (2007-2013).

Con los comicios del 16 de mayo en Yucatán arrancaron las primeras elecciones estatales del año en nuestro país, de un total de quince. Hasta antes de estos comicios electorales, la correlación de fuerzas favorecía al grupo parlamentario del PRI, que tenía 14, seguido del grupo parlamentario del PAN con 9 y las representaciones del PRD y PTSY tenían uno cada una, de un total de 25 congresistas (15 de mayoría relativa y 10 de

.....  
**30** Espinoza Valle, Víctor Alejandro, *Alternancia Y Transición Política ¿Cómo gobierna la oposición en México?, “Una Década de Alternancia Política en México”, El Colegio de la Frontera Norte-P Y V, México, 2000, pp. 10-11*

representación proporcional). En este contexto, el partido (PRI) de la gobernadora Ivonne Ortega tenía la mayoría absoluta para impulsar reformas a leyes secundarias y reglamentarias, pero no tenía la mayoría calificada, es decir, las dos terceras partes de la totalidad de los integrantes del Poder Legislativo para impulsar reformas a la Constitución estatal y, por tanto, para lograr este propósito, tenía que coaligarse con otros partidos.

Como resultado de las elecciones locales del 16 de mayo, la correlación de fuerzas cambió y, por ende, la composición de Congreso de Yucatán: el grupo parlamentario del PRI pasa de 14 a 15 diputados locales (60 por ciento); el grupo parlamentario del PAN cuenta con 6; los grupos parlamentarios del PRD y PVEM cuentan con dos cada uno y otra representación política un diputado. Consecuentemente, el sistema de partido predominante se mantiene y el partido de la gobernadora conserva la mayoría absoluta.

### Elecciones en catorce estados

El pasado 4 de julio se renovaron 1502 cargos de representación popular en los 14 estados; es decir, la elección de 481 diputados locales, doce gubernaturas y 1009 ayuntamientos, pero ¿cuál era la correlación de fuerzas hasta antes de las elecciones?

1. Gubernaturas: Los 14 estados que tuvieron comicios electorales comprenden un población de 40 millones 503 mil 475 habitantes; es decir, representan el 39.2 por ciento de la población en México, según el II Censo de Población y Vivienda 2005, realizado por el INEGI. En este tenor, el PRI gobierna 9 (Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz), seguido del PAN con 3 (Aguascalientes, Baja California y Tlaxcala) y el PRD con 2 (Chiapas y Zacatecas). Con excepción de Baja California y Chiapas, en el resto se disputan elecciones para elegir gobernador.
2. Legislaturas estatales: 14 estados tenían en común la renovación de los congresos, de los cuales sólo Aguascalientes se caracteriza como un gobierno dividido, en donde el partido del gobernador (PAN) no tiene la mayoría absoluta en la legislatura, ya que la tiene el grupo parlamentario del PRI para impulsar reformas a leyes secundarias o reglamentarias y, por ende, existe un sistema de partido predominante, al igual que en las legislaturas estatales de Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz –con excepción del Congreso de Chihuahua, que tiene un bipartidismo–, en donde el PRI es gobierno. De acuerdo con su integración los congresos de Baja California y Tlaxcala, respectivamente, tienen un bipartidismo y en las legislaturas de Chiapas y Zacatecas prevalece un sistema multipartidista.



3. Ayuntamientos: Con excepción de Hidalgo, en el resto de las entidades federativas se renovaron mil 9 ayuntamientos, sin considerar los 418 municipios del estado de Oaxaca que se rigen por el principio de usos y costumbres. En el estado de Aguascalientes, de 11 ayuntamientos, el PAN tiene el 45.45 por ciento de presidentes municipales; Baja California, de 5 ayuntamientos, el PAN cuenta con el 48 por ciento; Chiapas, de 118 ayuntamientos, el PRI tiene el 35; Chihuahua, de 67 ayuntamientos, el PRI tiene el 45.4; Durango, de 39 ayuntamientos, el PRI tiene el 57; Oaxaca, de 570 ayuntamientos, el PRI tiene el 60; Puebla, de 217 ayuntamientos, el PRI tiene el 63.4; Quintana Roo, de 9 ayuntamientos, el PRI tiene el 56; Sinaloa, de 18 ayuntamientos, el PRI tiene el 57.5; Tamaulipas, de 43 ayuntamientos, el PRI tiene el 60; Tlaxcala, de 60 ayuntamientos, el PAN tiene el 43; Veracruz, de 212 ayuntamientos, el PRI cuenta con el 60 y, Zacatecas, de 58 ayuntamientos, el PRI cuenta con el 37 por ciento de presidentes municipales.

A partir de las elecciones del 4 de julio, la correlación de fuerzas cambió en los catorce congresos locales.

#### **Aguascalientes**

El PAN ha gobernado de manera consecutiva la entidad de Aguascalientes desde 1998 hasta el año 2010: Primero con Felipe González (1998-2004); segundo con Juan José León Rubio (2004-2004) y tercero con Luis Armando Reynoso Femat (2004-2010). Sin embargo, ahora será administrado por el PRI, es decir, gobernado por Carlos Lozano de la Torre, quien fue postulado por el PRI-PVEM-PANAL. Asimismo, el PRI tendrá una mayoría absoluta en el Congreso del estado con 16 diputados (59 por ciento), seguido del grupo parlamentario del PAN con 4, el grupo parlamentario del PVEM con 2, las representaciones parlamentarias de PRD y PT uno cada uno, y otras representaciones con 3 diputados. Por tanto, no tendrá ningún problema en impulsar reformas a leyes secundarias o reglamentarias, sólo tendrá que coaligarse o aplicar la “regla de absorción” con 2 grupos o representaciones parlamentarias para promover reformas a la Constitución.

#### **Baja California**

Desde hace 21 años el PAN gobierna Baja California: Primero con Ernesto Ruffo Appel (1989-1995); segundo, con Héctor Terán Terán (1995-2001); tercero, con el interinato de Alejandro González Alcocer (1998-2001); cuarto, con Eugenio Elorduy Walther (2001-2007) y quinto, con José Guadalupe Osuna Millán (2007-2013). Ahora el partido del gobernador perdió la mayoría relativa, pues el PRI obtuvo 14 escaños (56 por ciento), o sea, la mayoría absoluta, seguido del PAN con 8, las representaciones parlamentarias del PRD y PT uno cada uno y otras representaciones como el Partido Estatal de Baja California (PEBC) un legislador. Cabe destacar que el bipartidismo transitó a un sistema de

partido predominante y se caracteriza como un gobierno dividido al tener el PRI la mayoría absoluta del Congreso en una entidad gobernada por el blanquiazul.

Con la alternancia del PAN en la gubernatura de Baja California, a finales de los ochenta y en los albores de los años noventa, se instituyó una nueva etapa en la vida política de México en las entidades federativas, que menguaron el hiper presidencialismo caracterizado por las facultades meta o extra constitucionales y la práctica del “verticalismo a rajatabla” del presidente de la República, generando cambios en el régimen político estatal con nuevas relaciones entre los distintos órdenes de gobierno, particularmente entre la legislatura local y el ejecutivo estatal, que se manifiestan en la formulación, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

#### **Chiapas**

Desde hace diez años el PRI perdió la gubernatura en el estado de Chiapas: Primero con Pablo Salazar Mendicuchía (2000-2006) y, posteriormente, con Juan Sabines Guerrero (2006-2012). Sin embargo, el partido del gobernador (PRD) no tiene la mayoría calificada y absoluta en el Congreso local debido a que se mantiene el multipartidismo: el PRI obtuvo 12 escaños (30 por ciento), seguido del PAN con 9; el PRD, 8; el PVEM, 6; el PT, 2, y otros partidos tienen 3 escaños. Por tanto, cualquier reforma constitucional a leyes secundarias y reglamentarias que pretenda promoverse tendrá que consensarse entre las fuerzas políticas, a fin de construir “conjuntos ganadores”.

#### **Chihuahua**

Con Francisco Barrio Terrazas (1992-1998), postulado por el PAN, se dio la alternancia en el Poder Ejecutivo de Chihuahua hace dieciocho años. Ahora, con el triunfo de César Duarte Jáquez postulado por PRI-PVEM-PANAL-PT en estas elecciones locales, el PRI ratifica su gobierno por un tercer sexenio consecutivo, al obtener 20 escaños (60 por ciento), a través de los cuales podrá impulsar reformas a leyes secundarias y reglamentarias. Previo a estos comicios electorales, el partido (PRI) del gobernador José Reyes Baeza tenía una mayoría relativa en el Congreso local con 15 escaños, seguido del grupo parlamentario del PAN con 12 curules. En suma, el sistema bipartidista transitó a un sistema de partido predominante.

#### **Durango**

Una de las elecciones más reñidas y competitivas que tuvo el PRI con la alianza PRD-PAN-Convergencia fue la de gobernador en el estado de Durango, particularmente, entre Jorge Herrera Caldera y José Rosas Aispuro Torres, respectivamente. En cuanto a la composición del Congreso, el partido del gobernador Herrera tendrá la mayoría absoluta en el pleno del recinto oficial a pesar de las impugnaciones. Con ello, el Poder Ejecutivo se mantiene sin alternancia y el PRI continúa como partido predominante en el ejercicio del gobierno.

#### **Hidalgo**

Al igual que en Durango, en Hidalgo el PRI no ha perdido ninguna elección de gobernador desde que



se fundó el PNR en 1929. El gobernador electo Francisco Olvera Ruiz, postulado por la alianza electoral PRI-PANAL-PVEM, derrotó a la alianza PAN-PRD-Convergencia-Hidalgo Nos Une, que postuló a Xochitl Gálvez Ruiz. Invariablemente, el partido del gobernador Olvera se mantiene como predominante al tener la mayoría absoluta en el pleno del recinto legislativo con 16 escaños de un total de 30, seguido del grupo parlamentario del PRD con 4, PAN 3; PVEM uno y otras representaciones con 6 curules.

### **Oaxaca**

Después de 82 años de hegemonía y predominio en el estado de Oaxaca, el PRI perdió por primera vez la elección de la gubernatura al ser derrotado el candidato Eviel Pérez Magaña de la alianza electoral PRI-PVEM por el candidato Gabino Cué Monteagudo, quien fue postulado por la alianza PAN-PRD-PT-Convergencia. Ante esta primera alternancia en el Poder Ejecutivo del estado, es importante destacar que ninguna de las fuerzas políticas en el seno del Congreso local tiene la mayoría absoluta. Por tanto, el gobernador electo Gabino Cué Monteagudo, para promover reformas a leyes secundarias y reglamentarias, tendrá que mantener la coalición legislativa que lo llevó a este cargo público, fundamentalmente entre el PAN, PRD y PT, que tienen 11, 9 y 2 legisladores, respectivamente, y que constituyen un conjunto ganador para formular políticas públicas en la entidad.

### **Puebla**

De igual forma que en el estado de Oaxaca, el PRI no había perdido la gubernatura del estado de Puebla desde que se creó el PNR en 1929. La alianza electoral establecida entre el PAN-PRD-PANAL-Convergencia, quién postuló a Rafael Moreno Valle, ganó las elecciones para gobernador a la alianza PRI-PVEM, derrotando a su candidato Javier López Zavala. En este sentido, el gobernador electo Moreno Valle, para lograr la aprobación de la mayoría absoluta e impulsar reformas a leyes secundarias y reglamentarias en el pleno del recinto legislativo, tendrá que mantener la coalición legislativa entre el PAN, PRD, PT y otras representaciones parlamentarias, quienes cuentan con 14, 4, 2 y 3 diputados, respectivamente, los cuales, en suma, constituyen el conjunto ganador para la formulación de las políticas públicas.

### **Quintana Roo**

En el estado de Quintana Roo, el PRI no ha perdido ninguna elección de gobernador desde que se instituyó el PNR en 1929. Los resultados de las elecciones locales del 4 de julio favorecieron a Roberto Borge Angulo, candidato a gobernador de la alianza electoral del PRI-PVEM-PANAL. Es importante señalar que Gregorio Sánchez, postulado por los partidos de la Revolución Democrática (PRD) y Convergencia, fue procesado por narcotráfico y lavado de dinero, quedando inhabilitado como candidato, de ahí que esta alianza electoral, junto con el PT, nominaron a otro candidato, Francisco Gerardo Mora Vallejo. Por su parte, el PAN postuló a Alicia Ricalde Magaña como candidata para la gubernatura.

No obstante, el partido (PRI) del gobernador Borge Angulo tendrá que mantener su alianza con el PVEM para construir coaliciones legislativas debido a que tiene una mayoría relativa con 11 legisladores, de un total de 25 integrantes del Congreso del Estado, seguido del grupo parlamentario del PRD con 4; PAN con 3; PT con 2, y otras representaciones con 2 congresistas. Asimismo, tendrá que coaligarse con otras fuerzas políticas para impulsar reformas a la constitución.

### **Sinaloa**

En el estado de Sinaloa, al igual que Oaxaca y Puebla, el PRI había mantenido su hegemonía y predominio en el gobierno desde 1929. Como resultado de las elecciones para gobernador, el 4 de julio, Mario López Valdez, postulado por la alianza electoral PAN-PRD-Convergencia, alternó en el Poder Ejecutivo del estado, derrotando a Jesús Vizcarra Calderón, candidato de la alianza PRI-PVEM-PANAL. Sin embargo, en el seno del Congreso local, el grupo parlamentario del PRI tiene la mayoría relativa con 19 legisladores, seguido del PAN con 13; PRD con 2; PT y PVEM con uno cada uno, y otras representaciones con 4 diputados. Ante este escenario, el gobernador López, para aprobar iniciativas de ley o reformas a la constitución, tendrá que tejer fino y construir coaliciones legislativas no sólo con los partidos que los postularon sino con los grupos parlamentarios del PRI y PVEM.

### **Tamaulipas**

A pesar del homicidio y ante la imposibilidad de cambiar el nombre en las boletas electorales para elegir gobernador del estado de Tamaulipas, Rodolfo Torre Cantú, postulado por el PRI, ganó los comicios electorales. No obstante, ante la sustitución en el organismo electoral, en tiempo y forma, será su hermano Egidio quién encabezará la gubernatura con un congreso local dominado por el PRI con 22 legisladores de un total de 36, seguido del grupo parlamentario del PAN con 5; PVEM con 3; PRD con 2; PT con uno, y otras representaciones con 3 diputados. En suma, el PRI conserva su predominio en el Poder Legislativo del estado, lo que le permitirá impulsar reformas a leyes secundarias y reglamentarias, aunque tendrá que aplicar la “regla de la absorción” de dos legisladores para impulsar reformas a la constitución local, o bien, mantener su alianza con el PVEM y el PANAL para construir coaliciones legislativas.

### **Tlaxcala**

En el estado de Tlaxcala, ésta es la tercera ocasión en que se da la alternancia en el Poder Ejecutivo: la primera vez, fue con Alfonso Sánchez Anaya (1999-2005) postulado por el PRD; la segunda con Héctor Israel Ortiz (2005-2011) nominado por el PAN y esta última con Mariano González Zarur, quién fue candidato de la alianza PRI-PVEM junto con partidos locales. Esta constante rotación en la gubernatura denota que el comportamiento electoral, particularmente las preferencias de los ciudadanos, han sido motivadas por los candidatos más que la identidad partidaria, o bien, que no hay un arraigo partidario en la ciudadanía.

Derivado de los comicios electorales, el multipartidismo transitó a un bipartidismo, en virtud de que tanto el partido del gobernador electo González Zarur como el grupo parlamentario del PAN tienen igual número de legisladores; es decir, 12 de un total de 32 integrantes; seguidos del PRD con 3; PT con 2, y las representaciones parlamentarias con 3 diputados, lo cual significa que tendrá que dialogar, establecer acuerdos y consensos para construir coaliciones legislativas a fin de formular y ejecutar las políticas públicas correspondientes.

### Veracruz

El PRI no ha perdido ninguna elección de gobernador en el estado desde que se instituyó el PNR; así lo confirman y ratifican las elecciones del 4 de julio con el triunfo de Javier Duarte de Ochoa, postulado a la gubernatura por la alianza electoral PRI-PVEM junto con partidos locales, derrotando a los candidatos del PAN, Miguel Ángel Yunes Linares, y Dante Delgado Rannauro, de la alianza PRD-PT-Convergencia.

El gobernador Duarte de Ochoa cuenta con la mayoría relativa de legisladores de su partido (PRI) en el Congreso del Estado; es decir, 25 de un total de 50 miembros; seguido del grupo parlamentario del PAN con 19; PRD con 2; PVEM con uno, y otras representaciones con 3 diputados. Ante esta correlación de fuerzas, para garantizar la mayoría absoluta, el partido del gobernador requiere mantener la alianza con el PVEM para construir coaliciones legislativas que le permitan promover y aprobar reformas a leyes secundarias y reglamentarias. Empero, para impulsar reformas a la constitución local tendrá que coaligarse con las fuerzas políticas opositoras.

### Zacatecas

En el estado de Zacatecas la primera ocasión que se dio la alternancia en el Poder Ejecutivo fue con el PRD, quien postuló a Ricardo Monreal Ávila (1998-2004) y, posteriormente, a Amalia García Medina (2004-2010). Como resultado de las elecciones para gobernador llevadas a cabo el 4 de julio, el PRI recuperó el “escaque político” al nominar como candidato a Miguel Alonso Reyes, junto con otras fuerzas políticas. Sin embargo, dada la composición del Congreso en donde ninguno de los grupos parlamentarios tiene mayoría absoluta, el

gobernador Alonso Reyes tendrá que dialogar y consensar acuerdos que le permitan construir coaliciones legislativas, pues existe un sistema multipartidista, en donde el PRI tiene una mayoría relativa de 9 legisladores de un total de 30 integrantes, seguido del PAN con 6; PRD con 5; PT con 4; PVEM con uno, y otras representaciones parlamentarias con 5 congresistas.

### Comentario final

A partir de este diagnóstico de fuerzas se pueden develar cuáles son las perspectivas para construir coaliciones legislativas, fundamentalmente en los 18 congresos locales, en donde ningún partido controla por sí solo el 50 por ciento de los asientos en el pleno de su recinto legislativo, pero ¿cuáles son los incentivos de los “jugadores con veto” para crear “conjuntos ganadores”? ¿Cómo empatar las agendas legislativas y definir los temas parlamentarios en los distintos órdenes de gobierno para formular políticas públicas comunes? ¿Es el consenso el instrumento idóneo entre los actores políticos para lograr los acuerdos de la agenda legislativa y el ejercicio del programa de gobierno? ¿Qué instituciones, figuras o controles presidenciales o parlamentarios tendrían que legislarse en el marco de la Reforma del Estado? ¿Se debe replantear y rediseñar el proceso legislativo desde la promoción de iniciativas hasta su evaluación para medir el impacto y, por ende, su eficacia y eficiencia? ¿Se deben construir, además de coaliciones legislativas, coaliciones de gobierno, tanto en las esferas federal como estatal y municipal para generar la corresponsabilidad de las distintas fuerzas políticas en el ejercicio gubernamental?

El fondo del asunto es cómo garantizar la eficacia y la eficiencia en la formulación, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, a fin de responder oportunamente y dar solución a las expectativas y necesidades más apremiantes de la sociedad en un escenario de gobiernos divididos, compartidos y yuxtapuestos en nuestro sistema político. Mas ahora, que la delincuencia organizada ha focalizado y puesto en la “mira” no sólo a la clase política como su blanco, sino acribillado a inocentes, vulnerado la tranquilidad y la seguridad de nuestra población.





# Las convenciones internacionales contra la corrupción en el sistema jurídico mexicano

Silvia Chavarría Cedillo\*

\* Investigadora de la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado

El sistema jurídico mexicano ha tenido una fuerte influencia de la normatividad internacional contra la corrupción, derivado de los compromisos adquiridos por nuestro país al signar y ratificar en 1997 la Convención Interamericana contra la Corrupción (CIACC); en 1999 la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales –conocida como Convención Anti-cohecho–, de la OCDE; y en 2004 la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).

El presente trabajo pretende despertar el interés de los legisladores sobre el papel que les corresponde, como integrantes de la institución central de la democracia representativa, de contribuir en el cumplimiento de las obligaciones adquiridas con la ratificación de las Convenciones Internacionales contra la corrupción, entre ellas la incorporación de disposiciones legales para combatir este flagelo eficazmente.

## Introducción

Desde 1996, nuestro país se ha unido a los esfuerzos en la lucha contra la corrupción al ratificar las tres Conferencias en la materia. La corrupción no sólo tiene impacto negativo en los campos político y social, sino también en el económico, ya que las prácticas corruptas vacían las arcas de los Estados, arruinan el libre comercio y ahuyentan a los inversionistas. El Banco Mundial estima que la corrupción puede reducir la tasa de crecimiento de un país entre 0.5 y 1 puntos porcentuales por año.

Otro de los efectos nocivos de la corrupción es el fomento de un sistema que hace caso omiso del estado de derecho y, por tanto, hace ineficaces las instituciones jurídicas, judiciales y de aplicación de la ley, mismos que pueden llevar a la ingobernabilidad de un Estado. La corrupción no solo conduce a una delincuencia política e institucional sino que fomenta el crimen organizado.

Las Convenciones Internacionales como acuerdos vinculantes celebrados entre los Estados miembro son de vital importancia, ya que establecen medidas comunes para prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción, que pueden aplicarse en los países a través de reformas a su marco legal y el establecimiento de políticas públicas.

Dentro del sistema jurídico mexicano, la posición en la que se ubican los tratados internacionales ha partido tradicionalmente del análisis del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta disposición reconoce a los tratados internacionales como parte integrante del derecho nacional estableciendo que junto con las leyes federales son la ley suprema de la Unión, pero no define con claridad el nivel jerárquico que ocupan dentro del orden jurídico.

Ante esta situación, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en mayo de 1999 una tesis aislada con la que modificó la interpretación sobre la jerarquía normativa que ocupan los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano. En esta decisión, la Suprema Corte abandonó el criterio según el cual las leyes federales y los tratados internacionales contaban con la misma jerarquía, para establecer que éstos se ubican por encima tanto de las leyes federales como de las locales.

Los tratados internacionales que estén de acuerdo con la Constitución, celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, son normas internas del orden jurídico mexicano.

### **Convenciones Internacionales contra la Corrupción, ratificadas por el Estado mexicano:**

#### *I. Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) de la Organización de los Estados Americanos (OEA).*

México ratificó esta Convención el 27 de mayo de 1997 y entró en vigor el 1 de julio de 1997. La CICC constituye el primer instrumento jurídico regional en materia de corrupción. Reconoce el alcance internacional de la corrupción y la necesidad de una cooperación coordinada entre países para combatirla. La CICC compromete a los Estados Parte a emprender acciones jurídicas, como la confiscación y decomiso de bienes provenientes de actos de corrupción; asistencia jurídica recíproca y cooperación técnica y de política pública para promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, así como para promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Parte.

La CICC tiene como objetivos promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Parte, a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos vinculados con tal ejercicio.

La importancia de la CICC radica en que reconoce la trascendencia internacional de la corrupción y la



necesidad de contar con un instrumento que promueva y facilite la cooperación entre los países; además, pretende generar conciencia entre la población de los Estados Parte sobre la existencia y gravedad de la corrupción y busca la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción.

Las medidas preventivas contempladas por la CICC incluyen requisitos para la penalización de actos específicos de corrupción y extradición, incautación de bienes, asistencia legal y técnica mutua; penalización del soborno de funcionarios públicos extranjeros y enriquecimiento ilícito, y medidas preventivas sobre la conducta ética y el pago de sobornos.

#### *II. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Convención Anti-cohecho de la OCDE).*

México ratificó esta Convención el 22 de abril de 1999 y entró en vigor el 26 de julio de 1999. Esta Convención establece las obligaciones para los gobiernos, las empresas y la sociedad civil de los Estados miembro, para adoptar e implementar mecanismos para prevenir, detectar y sancionar la infracción cometida por toda persona física o jurídica que, en transacciones comerciales internacionales, directamente o mediante intermediarios, dé o prometa gratificaciones a un servidor público extranjero para que actúe o se abstenga de actuar en relación con el ejercicio de funciones oficiales.

Antes de adoptar la Convención Anticorrupción de la OCDE, los Estados miembro de la OCDE prefirieron adoptar en mayo de 1997 un instrumento jurídico no vinculante, la Recomendación revisada por el Consejo sobre el combate al cohecho en las transacciones comerciales internacionales. La Convención nació a raíz de esta Recomendación. En mayo de 2009, se adoptó la Recomendación del Consejo de la OCDE en contra de la deducibilidad fiscal de los sobornos en las transacciones comerciales internacionales, que junto a la Recomendación para reforzar el combate al cohecho en las transacciones comerciales internacionales de noviembre de 2009 y a la Convención Anti-cohecho de la OCDE forman los tres instrumentos del dispositivo anticorrupción de la OCDE.

La Convención Anti-cohecho tiene como objetivos eliminar la competencia desleal generada por gratificaciones extraoficiales; castigar o penalizar a las empresas y a las personas que prometan, ofrezcan, encubran u otorguen pagos a servidores públicos extranjeros, con el fin de favorecer y beneficiar sus negocios; e impulsar el intercambio de información y la cooperación jurídica internacional para combatir el cohecho transnacional.

Esta Convención obliga a los Estados miembro a incluir en sus legislaciones los delitos de cohecho internacional de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, lavado de dinero y otros de tipo contable.

### *III. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC por sus siglas en inglés).*

México ratificó esta Convención el 29 de abril de 2004 y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005. La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) establece un conjunto de estándares y medidas que promueven tanto la cooperación internacional como los esfuerzos locales. La Convención se destaca por sus previsiones respecto a la asistencia legal mutua, es decir, la simplificación de la persecución de casos de corrupción transnacional, así como la recuperación de activos.

La UNCAC tiene como objetivos promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos, promover la integridad, la obli-

gación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

La importancia de esta Convención radica en que contempla mecanismos para prevenir y detectar movimientos de fondos producto de la corrupción, facilitar su decomiso y restituirlos a sus legítimos propietarios, ya sean particulares o públicos; establece como principio fundamental el de la devolución de activos, y obliga a las partes a prestarse la mayor cooperación posible.

La UNCAC establece la obligación de los Estados de incluir en sus legislaciones la tipificación de los delitos de soborno de funcionarios públicos nacionales, soborno de funcionarios públicos extranjeros y de organizaciones internacionales públicas, malversación o peculado, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, soborno en el sector privado, malversación o peculado en el sector privado, blanqueo del producto del delito, encubrimiento, obstrucción de la justicia, participación y tentativa.

Las tres convenciones ratificadas por México abarcan una gran diversidad de temas en la lucha contra la corrupción, sin embargo existen temas que están incorporados en las tres convenciones. En un análisis elaborado por la organización no gubernamental Transparencia Mexicana sobre las convergencias entre las tres Convenciones Internacionales Anticorrupción, ha identificado nueve temas en común: tipificación de soborno internacional y toda forma de colaboración; cooperación y asistencia jurídica; extradición; eliminación de beneficios tributarios; participación de la sociedad civil; sistemas de compras y adquisiciones; adopción de medidas preventivas; jurisdicción, y medidas de decomiso.



Por la diversidad de temas contenidos en las tres Convenciones, que van desde tipificaciones de cierto tipo de delitos y cooperación con la sociedad civil, entre otros, no todos los temas están incluidos en cada documento. Por ejemplo, la Convención Anti-cohecho de la OCDE no abarca tantos aspectos como la CICC o la UNCAC, ya que su enfoque es más específico.

Por otra parte, la UNCAC al ser el documento más reciente, ha incorporado una variedad de temas mucho más amplia, debido a la identificación de temas que quizá antes no se consideraban fundamentales en la lucha contra la corrupción. Temas como la cooperación con el sector privado o la adopción de medidas en el Poder Judicial, únicamente están contemplados en la UNCAC.

### **Balance sobre los aspectos que se han adoptado**

El Ejecutivo federal ha desarrollado un Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 (PNRCTCC 2008-2012). Éste representa el documento guía para las acciones del gobierno en el combate a la corrupción, y su monitoreo y evaluación es responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública.

Analizando dicho Programa se puede ver que hay cinco temas en común a las tres CIAC que están incluidos en la agenda del gobierno:

- Establecer medidas preventivas
- Sistemas de compras y adquisiciones
- Participación de la sociedad civil
- Tipificación de soborno
- Cooperación y asistencia jurídica

### **Balance sobre los aspectos pendientes de cumplimiento**

Existen temas de las Convenciones que no se encuentran incluidos en la agenda nacional y, en consecuencia, el Estado mexicano incumple con los compromisos adquiridos; algunos de estos temas son:

- Establecer o contar con un órgano(s) encargado de prevenir la corrupción.
- Adoptar sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción, remuneración y jubilación de empleados públicos, basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud.
- Establecer sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos de funcionarios públicos.
- Eliminar beneficios tributarios por violación de la legislación contra la corrupción.
- Adoptar medidas para reforzar la integridad y prevenir corrupción entre los miembros del Poder Judicial.
- Adoptar medidas para prevenir la corrupción y mejorar las normas contables y de auditoría en el sector privado y prever sanciones civiles, administrativas o penales.

- Establecer medidas para prevenir y detectar todas las formas de lavado de dinero.
- Establecer medidas para autorizar el decomiso, el embargo preventivo, y la incautación de bienes.
- No permitir que el secreto bancario sea un obstáculo en las investigaciones penales nacionales.

### **Responsabilidad legislativa en materia de corrupción**

En las Convenciones se hace un llamado a los parlamentarios de los Estados miembro en la lucha permanente contra la corrupción para que adopten medidas legislativas, que regulen las materias más vulnerables en el combate a la corrupción y si bien es cierto los legisladores federales han tenido una intervención activa en la aprobación de diversas leyes relacionadas con las materias de las Convenciones, aún falta mucho por hacer.

Resulta de vital importancia hacer una referencia, aunque sea de manera somera, a la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC), creada en octubre de 2002 durante la Conferencia Mundial celebrada en Ottawa (Canadá), por el papel que juega en el combate a este cáncer.

La GOPAC es una organización internacional sin fines de lucro, cuyo objetivo principal consiste en reunir a parlamentarios, a título personal, y a ex-parlamentarios, con el propósito de combatir la corrupción y promover la transparencia y la rendición de cuentas a fin de asegurar el cumplimiento de altas normas de integridad en la gestión pública.

Además de crear secciones regionales, servicios de información y establecer alianzas, los miembros de GOPAC han identificado una serie de temas específicos que la organización debe tratar de resolver y sobre los cuales habría de presentar informes a la Conferencia Mundial de 2011: acceso a la información; lucha contra el lavado de dinero; Convenciones internacionales contra la corrupción; ética parlamentaria; inmunidad parlamentaria; supervisión parlamentaria; transparencia sobre los ingresos procedentes de los recursos naturales. Diversos legisladores de nuestro país forman parte de esta organización internacional.



## Consideraciones finales

- Los tratados internacionales que estén de acuerdo con la Constitución, celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, son normas internas del orden jurídico mexicano; por tanto nuestro país, al ratificar las tres Convenciones Internacionales contra la Corrupción, está obligado a respetar de buena fe, no sólo la letra sino también el espíritu mismo de estas Convenciones, al ser Estado miembro. Su incumplimiento o falta de ejecución de cualquiera de las obligaciones consideradas en los mismos es susceptible de ser sancionado por el derecho internacional a través del mecanismo de responsabilidad internacional.
- Sin dejar de reconocer los avances legislativos en materia de combate a la corrupción de servidores públicos, a través de la tipificación de delitos recomendados en las convenciones, tanto en el Código Penal Federal, así como en el Código Fiscal de la Federación y la elaboración de leyes especiales en materia de delincuencia organizada y lavado de dinero, es notorio que la lucha contra la corrup-



ción no está ganada y que es necesario seguir las propuestas de las convenciones que piden plazos de prescripción más amplios, así como penalizar con sanciones proporcionales a los delitos.

- En el combate a la corrupción no sólo es importante tener una normatividad actual y completa, es necesario que sea efectiva y que se aplique; para ello es necesaria la instauración de políticas públicas. Este debe ser el reto del Estado mexicano.
- Las Convenciones hacen un profundo énfasis en materia de transparencia y rendición de cuentas, por tanto el Poder Legislativo tiene la obligación de cumplir a cabalidad con la transparencia y rendición de cuentas de sus integrantes.
- En nuestro país se ha constituido la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción Capítulo México; por ello los legisladores federales deben asumir el compromiso y participación decidida para lograr la erradicación de este flagelo que tanto daña a los gobiernos y administraciones públicas, a la ciudadanía y obstaculiza la acción de la justicia.

## Bibliografía

- González Llaca, Edmundo. Corrupción patología colectiva. Disponible en internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1680>
- Reuter, Paul. 2001, México, Introducción al Derecho de los Tratados. Fondo de Cultura Económica.
- Sandoval, Irma Eréndida. "Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad".
- Seara Vázquez, Modesto. 2001, México, Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa.
- Sorensen, Max. 1998, México, Manual de Derecho Internacional Público. Fondo de Cultura Económica.
- Santos Villarreal, Gabriel, 2009, La Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción, Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados, disponible en internet: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-CI-A-18-09.pdf>
- Transparencia Internacional, Convergencias en Convenciones Internacionales Anticorrupción ratificadas por México. Disponible en Internet: [http://www.anticorrupcion.org.mx/archivos/Convergencias\\_CIAC.pdf](http://www.anticorrupcion.org.mx/archivos/Convergencias_CIAC.pdf)

### Leyes

- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Fiscal de la Federación
- Código Penal Federal
- Ley sobre Celebración de Tratados
- Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

### Convenciones Internacionales

- Convención Interamericana contra la Corrupción
- Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en transacciones comerciales internacionales
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
- Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008–2012
- <http://intapp.sre.gob.mx/tratados/>

### Sitios en Internet:

- <http://www.cipe.org/publications/fs/ert/s28/bosws28.htm>
- <http://contraloria.nl.gob.mx/ListadoReportajes/corruptcion>
- <http://www.imagenpolitica.com.mx/men6.html>
- <http://www.funcionpublica.gob.mx/extras/notassobremexicoenelInformeAnual2003.doc>
- [http://www.transparenciamexicana.org.mx/diez\\_acciones.html](http://www.transparenciamexicana.org.mx/diez_acciones.html)
- <http://www.ayacnet.com/noticiasenlinea/portal/index.com>
- <http://www.anticorrupcion.org.mx-transparencia-mexicana>
- <http://www.un.org/es/-ONU>
- <http://www.senado.gob.mx/-Senado-de-la-republica>
- <http://www.cipe.org/publications/fs/ert/s28/bosws28.htm>
- <http://contraloria.nl.gob.mx/ListadoReportajes/corruptcion>
- <http://www.imagenpolitica.com.mx/men6.html>
- <http://www.funcionpublica.gob.mx/extras/notassobremexicoenelInformeAnual2003.doc>
- [http://www.transparenciamexicana.org.mx/diez\\_acciones.html](http://www.transparenciamexicana.org.mx/diez_acciones.html)
- <http://www.rae.es>



Mario Campos Mota

---

# La Reforma de Petróleos Mexicanos

## Marco General

El paquete<sup>1</sup> de nuevas leyes y reformas a diversos ordenamientos legales con el que el Congreso de la Unión dotó al Poder Ejecutivo para emprender lo que se ha dado en llamar la reforma energética, ha encontrado en la práctica diversos obstáculos tanto administrativos como jurídicos y financieros para su debida implementación, según los plazos previstos en los propios decretos de aprobación.

En efecto, han trascurrido ya más de 22 meses de que fueran publicados los nuevos ordenamientos y adecuaciones legales, y es poco o casi nada lo que se ha avanzado en el logro de los principales propósitos que se planteó la reforma, entre los que cabe destacar:

- Fortalecer a PEMEX para dotar al país de seguridad energética como palanca del crecimiento económico, el mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos y como parte fundamental de la soberanía nacional, mediante una adecuada restitución de las reservas y la reducción progresiva de impactos ambientales.
- Modernizar y fortalecer a la industria petrolera, elevando su productividad con estricto apego a las disposiciones que establece la Constitución en materia de soberanía y seguridad energéticas.
- Lograr la plena autonomía presupuestal y de gestión de PEMEX.
- Elevar su capacidad de ejecución a partir de la instauración de un gobierno corporativo, dotando de más atribuciones a su administración, mayor flexibilidad en contratación con una participación creciente de componentes nacionales, la emisión de bonos ciudadanos, el establecimiento de comités de apoyo y el fortalecimiento o creación de los órganos reguladores.

Ciertamente se trata, en su mayor parte, de objetivos a conseguirse en los plazos mediano y largo aunque, a la luz de los magros logros obtenidos hasta hoy, que se concretan a cuestiones meramente formales, puede inferirse -en el mejor de los casos- falta de claridad en la estrategia de las autoridades responsables de llevar a buen término su consecución.

En todo caso, aún en esos pocos avances, ha sido evidente la demora con la que se han obtenido; lo mismo que una falta de acuciosidad con la que los nuevos órganos directivos han pretendido reglamentar parte del marco jurídico de la reforma.

Prueba de ello es la controversia aún no resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpuesta en octubre de 2009 por un grupo de legisladores en relación con la posible inconstitucionalidad de los reglamentos de las leyes de Petróleos Mexicanos y la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo Petrolero (White & Case, 2010) que fueron emitidos por el titular del Ejecutivo federal, bajo la presunción de que estarían siendo violatorios de los principios en materia

de hidrocarburos, según los artículos 25, 27 y 28 de la carta magna.

Descuidos de ese tipo, impericia o, en el peor de los casos, intenciones veladas, han sido también patentes en otras reglamentaciones o propuestas confeccionadas en la esfera del Ejecutivo, cuya deficiencia ha traído retrasos graves en la instrumentación de la reforma energética. Sería la situación del Reglamento de Pemex en Materia de Arrendamientos y Contratos publicado a principios de año, el cual sorteó finalmente el amago de otra controversia constitucional, pero bajo el compromiso de la titular de la Secretaría de Energía (Sener) de que el Consejo de Administración de la Paraestatal habría de depurarlo, suprimiendo en él las partes polémicas (La Jornada, 2010).

O bien, de la llamada Estrategia Nacional de Energía (ENE, 2010) la que de acuerdo con la Ley, debiendo ya estar en plena operación, no lo está aún por un diseño no sólo divergente de la letra y espíritu de la misma, sino desapegado incluso de los cánones técnicos de la planeación. Esa es la esencia de los dictámenes emitidos por ambas cámaras del Congreso en torno a la Estrategia que, si bien fue ratificada, quedó condicionada a que el Ejecutivo incorpore las más de 50 observaciones provenientes de senadores y diputados, lo que significa en los hechos prácticamente su reelaboración.

Derivado de ello, pero también de decisiones erráticas o de estratagemas dilatorias como las tomadas respecto a la construcción de una nueva refinería y para acelerar la reconfiguración de algunas de las ya existentes, es que no ha sido posible avanzar con la celeridad requerida en estos asuntos que resultan nodales no sólo para la reactivación económica, sino también para el desarrollo sustentable del país en un horizonte de largo plazo, con soporte en el aseguramiento y diversificación de sus fuentes de energía.

En los siguientes apartados se da cuenta de manera breve del grado de cumplimiento de las metas parciales para avanzar en los propósitos que se fijó la reforma energética, y de los problemas que ha tenido que enfrentar a su paso.

## Encuadre reglamentario de la reforma

Entre los pasos dados para transitar hacia la instrumentación de la reforma cabe distinguir algunos que, no obstante haberse realizado con cierto retraso, estarían apuntando en la dirección correcta respecto de otros que si bien no han resultado fallidos, implican al menos desandar parte de lo hecho, reencauzándolos con la intencionalidad adecuada.

Conforme a lo dispuesto por los ordenamientos nuevos y las reformas a otros existentes, se conformó el nuevo Consejo de Administración de PEMEX habiéndose tenido como innovación principal la incorporación de cuatro consejeros profesionales, quienes a propuesta del Ejecutivo fueron ratificados por el Senado (Senado, 2009) como lo dispone la Ley, previa valoración de sus perfiles profesionales y del cumplimiento de otros requisitos legales establecidos.

Integrados al Consejo, a la par que los seis nombrados por el Ejecutivo y los cinco correspondientes al sindicato,



.....  
**1** Leyes de: Petróleos Mexicanos; para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética; de la Comisión Nacional de Hidrocarburos; y para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía. Así mismo, reformas y adiciones a las leyes: Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; Federal de las Entidades Paraestatales; de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; Comisión Reguladora de Energía; y Orgánica de la Administración Pública Federal.

el cuerpo colegiado se dio entre sus primeras tareas a la aprobación del nuevo estatuto orgánico de la paraestatal a propuesta de su director general y a la conformación casi inmediata de los diversos comités previstos<sup>2</sup> (Ley de Petróleos Mexicanos: Art. 22) como parte importante de la reforma.

Sin embargo, más allá del establecimiento formal tanto del nuevo Consejo de Administración como de los comités, existen discrepancias, primero, respecto a si efectivamente ya están funcionando y, en segundo término, si lo estarían haciendo adecuadamente conforme a la normatividad. Las percepciones de algunos legisladores son en el sentido de que si bien ya se establecieron los comités, “se desconoce lo que hacen” (Ocejo, 2010).<sup>3</sup>

O bien, incluso de al menos un Consejero Profesional que estima que “... De continuar el actual modelo mixto de gobierno corporativo en Pemex hay el riesgo de terminar sin reservas petroleras... Que se endeude más aún y que pierda competitividad...” (Reforma, 2010)<sup>4</sup>; apreciaciones que contrastan con lo expuesto por el director general de la paraestatal en reunión en el Senado, en el sentido de que “ya existen los siete comités de apoyo y todos están funcionando”.

Pero más allá de esas divergencias, es un hecho que los nuevos consejos de administración<sup>5</sup> de las cuatro subsidiarias más importantes de Pemex (Pemex Exploración y Producción, Pemex Refinación, Pemex Gas y Pemex Petroquímica Básica), sí se establecieron con un notable retraso (PEMEX, 2009), apenas al finalizar junio del presente año y, por lo tanto, también los comités respectivos de estas empresas, situación que ha impactado en la paralización de algunas actividades estratégicas que se reservan a tales consejos, entre otras el diseño para la aprobación de los modelos de contratos incentivados y, en general para los nuevos esquemas de adquisiciones.

### Contratos incentivados y bonos ciudadanos

Aunado o vinculado con ese estancamiento, está también lo que ya se señalaba anteriormente respecto a la imposibilidad de concretar la contratación de los diversos servicios y obras en las variadas formas que la nueva normatividad le permite a PEMEX, derivado de la controversia en proceso de resolución.

Entre otros factores, ello se debe que no se ha cumplido aún con el compromiso expresado por el director general de la paraestatal ante senadores de la Comisión de Energía, en diciembre pasado, en el sentido de que a más tardar en el primer trimestre del presente año se tendrían los contratos aprobados por el Consejo de Administración, instrumentos que en palabras del funcionario permitirían

*...a ambas partes, identificar oportunidades de mejora en calidad, reducir costos, desarrollar nuevas tecnologías e incrementar la eficiencia... Promover en dichos contratos el incremento en el contenido nacional y la transferencia de conocimiento a PEMEX y a las empresas nacionales... (que se estaban) desarrollando modelos de contrato, en particular para el proyecto Chicontepec, para los campos maduros y para proyectos de aguas someras y profundas... (y que) una vez que sean aprobados se les presentarían al Consejo junto con el plan de las primeras rondas de licitación...*

Igual sucedió con su asentimiento comprometido en aquella ocasión, de que por las mismas fechas se contaría también con el proyecto sobre la emisión de los bonos ciudadanos –sin duda otro elemento muy importante de las reformas– para lo cual ya se estaría trabajando en el proyecto, en las opciones para su colocación y la estrategia de comunicación para persuadir a los inversionistas interesados.

Aún con demora, parecía entonces que las reformas iban en la perspectiva de iniciar su implementación; y siguieron firmes entre diversos legisladores muchas de las expectativas que había generado (Beltrones, 2010):

*...Tenemos información válida que ya el Consejo de PEMEX ha estado aprobando las nuevas disposiciones generales a las que se someterá el régimen de contratos en PEMEX, mediante las que se podrá evitar a concursar y participar a muchos más... Por ejemplo, los contratos incentivados para ir a aguas profundas, aguas someras y en tierra... (esas) disposiciones generales (darán) vida plena a lo que fue el propósito y el espíritu que permeó en la reforma energética, que sea una empresa con autonomía de gestión, no dependiente de la Ley de Obras Públicas y de Adquisiciones del Gobierno Federal, que era lo que lo tenía paralizado...*

- 2** De Auditoría y Evaluación del Desempeño; Estrategia e Inversiones; Remuneraciones; Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios; Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; Transparencia y Rendición de Cuentas; y Desarrollo e Investigación Tecnológica.
- 3** En reunión de trabajo de la Comisión de Energía del Senado con el titular de PEMEX. Diciembre de 2009.
- 4** Agrega el Consejero Flavio Ruiz que “...A 18 meses de la reforma los resultados no han sido los esperados porque la aplicación simultánea del Gobierno federal y del gobierno corporativo genera disfuncionalidad (lo cual) en su Consejo de Administración, sus comités y obstaculiza el apoyo de los Consejeros Profesionales...”
- 5** Cada Consejo conformado por el Director General del Corporativo; el Subsecretario de Hidrocarburos, un Subsecretario de Hacienda, los directores Corporativos de PEMEX, un consejero designado por el Presidente de la República y alguno de los consejeros profesionales, integrantes a su vez del Consejo de Administración de PEMEX.



6 En todo caso, agrega el analista-consultor "... El concepto de contenido nacional no queda bien definido. No es difícil medir ese concepto en el caso de bienes y obras, pero sí lo es en el caso de los servicios petroleros donde, además las grandes empresas extranjeras que operan en México tienen una razón social registrada en el país. Por eso, la prueba de fuego de la Reforma serán las bases de licitación para concursar los primeros contratos en los próximos meses. Ahí es dónde se verá si la Reforma tiene sustancia y operatividad..."

7 En opinión de Miriam Grunstein, investigadora del CIDE, la controversia constitucional contra la validez de algunas disposiciones jurídicas de los reglamentos de implementación de la reforma se justifica "...por sus defectos estructurales que ponen en riesgo al sector, presentan dualidad de propósitos (y antinomias) entre la autonomía y la sobreregulación del organismo, cuya superación haría ineludible por razones de técnica y seguridad jurídicas, una reforma constitucional para dar cabida a nuevos esquemas de contratación..." (AMC, 2009).

8 Agregaba entonces el legislador que la situación en parte derivaba del hecho de que PEMEX había dejado de explotar yacimientos baratos para incursionar en la explotación de yacimientos caros, por lo que continuaban a la alza los costos de producción de petróleo, pues la reforma a su régimen fiscal con la que le dotara el Congreso desde 2007 dejaba irresueltos algunos de sus problemas estructurales: "...Pemex paga más del 80 por ciento del valor del petróleo y del crudo que extrae y sólo puede deducir 6.50 dólares por barril producido, entonces esto hace que Pemex siga teniendo, a pesar de los cambios que le hicimos, un régimen fiscal excesivamente caro..."

De alguna manera otro tanto puede decirse de las posibilidades que, no sin cierto escepticismo, comenzaban a otearse en consultorías o empresas ávidas de participar en los contratos al amparo de las nuevas reglas pues, según algunos analistas (Shields, 2010) con la publicación de las Disposiciones Administrativas de Contratación se completaba el nuevo marco jurídico para normar obras, adquisiciones y servicios aclarando "...todas las dudas de las compañías interesadas en participar en futuros procesos de contratación (y sólo) a la espera de poder analizar modelos de contratos y las primeras bases de licitación..."<sup>6</sup>

Por otro lado, algo que también pudiese considerarse en principio como un avance, es la creación desde el 25 de febrero de 2009 del Fideicomiso para Promover el Desarrollo de Proveedores y Contratistas Nacionales para la Industria Petrolera Estatal, conforme a la disposición transitoria de una de las reformas jurídica, así como de sus reglas de operación. Se trata, sin embargo, de un avance relativo, porque "... Su utilidad dependerá de que se instrumenten plenamente la estrategia y el plan estratégico aludidos..." en la propia disposición, lo que aún no se cumple a cabalidad (Shields, Op. Cit).

### Situación financiera y operativa de la paraestatal

Sin embargo, casi a la par en que tales afirmaciones y expectativas se creaban, no sólo se interponía la controversia sobre la normatividad en la que habrían de fundamentarse los contratos,<sup>7</sup> sino que también se daban a conocer resultados poco alentadores de la operación de Pemex para 2009, expuestos con mayor nitidez en la ENE, remitida para su ratificación al Congreso de la Unión en febrero de 2010.

En vez del saneamiento financiero que se supondría de acuerdo con las últimas tendencias, la paraestatal reportaba nuevamente pérdidas y capital negativo por 46 y 16 mil millones de pesos, respectivamente; condiciones sumamente adversas sin duda, que ponían en entredicho la viabilidad de los bonos incentivados, como quedó de manifiesto por parte de legisladores de diferentes grupos parlamentarios, durante el debate para la ratificación de la Estrategia: "... Pemex tiene una estructura financiera quebrada... (con) más de 40 mil millones de déficit en su balance, ¿quién le va a entrar a hacer inversiones con un régimen de derechos como el que tenemos? Es inviable..." (Labastida, 2010)<sup>8</sup>. Y, en esa misma tónica: "... Me parece muy bueno y pertinente que antes de lanzar bonos, primero demostremos resultados financieros..." (Ramírez, 2010); agregaba entonces el Senador Graco que persiste en PEMEX:

*Un exceso de gente de confianza, un exceso de gerencias y en la administración que francamente no tienen sentido, están costando, y son inoperantes... en el plan de reestructura (de la empresa) debe plantearse la integración de la refinación, petroquímica gas y otras áreas, bajo una estrategia única y operativa...*

### Sobre la Estrategia Nacional de Energía

Acorde con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dotaron de atribuciones nuevas a la Secretaría de Energía, esta dependencia cumplió en tiempo y forma con la remisión de la ENE al Congreso para su ratificación, habiendo encontrado, sin embargo, objeciones serias en ambas cámaras.



A juicio de legisladores de diversos grupos parlamentarios, no cubría los requerimientos indispensables que un documento de esta naturaleza debe contener: adicionalmente a la visión de largo plazo, la estrategia debiera considerar los objetivos intermedios, metas y medios para alcanzarlos; en particular, las precisiones de tipo financiero y presupuestal que aseguren el cumplimiento puntual de cada una de sus etapas.

Tras un accidentado debate en torno a la Estrategia, primero en comisiones y luego en los plenos de cada cámara, se llegó finalmente al acuerdo de ratificarla para evitar caer en la ilegalidad, por lo apretado de los tiempos legales establecidos para ello –30 días hábiles como plazo máximo luego de recibida; estrechos en función del tipo de documento por analizar y aprobar, lo que finalmente se hizo, pero aperciéndose al Ejecutivo –en uno de los artículos transitorios del Decreto– para que en un término no mayor a 90 días remitiera la ENE nuevamente al Congreso, sustanciando en ella las omisiones e insuficiencias que fueron detectadas.

Sería prolijo hacer referencia a todas ellas en este documento. Baste señalar que tan solo en lo que toca al dictamen emitido por el Senado, se trató de 14 observaciones de fondo, las que se hicieron a la ENE; que éstas fueron suscritas en su totalidad por la Cámara de Diputados al dictaminar la Minuta enviada por la Cámara alta, y que adicionalmente a ellas, la colegisladora, no obstante haber requerido y recibido información de parte de la Sener con antelación a la recepción de la Minuta, habría de agregar otras 40 observaciones.

Puede señalarse de manera general en todo caso que, tanto en una Cámara como en otra, las observaciones y requerimientos que se hacen para que se incorporen a la ENE, versaron sobre una gran diversidad de asuntos, entre los que cabe destacar:

- Falta de claridad sobre los requerimientos financieros y formas de apalancamiento para su implementación en cada una de sus etapas.
- Ambigüedad en definiciones o falta de ellas, respecto a conceptos básicos como los de seguridad energética nacional o de soberanía energética.
- Ausencia o imprecisión de metas de corto y mediano plazo, como necesario encadenamiento para la concreción de la visión de largo aliento que se propone.
- Supresión en la ENE de conceptos no reconocidos jurídicamente por la normatividad que pudiesen dar lugar a licitaciones y asignaciones de obras y servicios al margen de la Ley, como sería el caso de los “*contratos de desempeño*” que resultó tan controversial y que fue desechado finalmente desde los foros que precedieron a la aprobación de las reformas.
- Indefiniciones patentes sobre el engarzamiento del corporativo con los programas de sus subsidiarias, de éstas entre sí, y sobre la forma de articularse a la planta productiva del país.
- Omisiones respecto al mandato jurídico de que PEMEX dinamice la producción de amonia-

co, gas nitrogenado y de su distribución a los productores de fertilizantes, como soporte para el desarrollo de la agricultura.

- Inexistencia de una estrategia específica para asegurar el saneamiento financiero de la empresa, la reducción y eventual eliminación de subsidios, y para avanzar efectivamente en su autonomía técnica, operativa y de gestión.
- Indefiniciones sobre las medidas a adoptar para enfrentar la necesaria transición hacia energías limpias y alternas, de cara a un horizonte de agotamiento de los mantos petrolíferos y/o de incosteabilidad en su explotación.

Y aunque en su discusión hubieron quienes adujeron que una estrategia de este tipo no debiera contener tanto detalle, como finalmente lo dispuso la mayoría de los legisladores, y que más bien debieran ser parte de documentos específicos como los planes quinquenales, o el plan general de negocios, lo cierto es que la ENE no se acompañó de tales soportes como lo dispone el ordenamiento jurídico.

Por último, cabe consignar que el Decreto por el que el Congreso ratificó finalmente la Estrategia con las limitaciones que se han señalado, parece adolecer de una falencia de técnica legislativa que eventualmente pudiera generar incertidumbre sobre la vigencia o no de la ENE pues, a diferencia de otros decretos emitidos por el Legislativo en los que aquélla se determina con claridad en algún artículo transitorio -al día siguiente o luego de determinada fecha a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación- ésta, a la que se hace referencia, omitió o soslayó tal disposición, no obstante que se turnó al Ejecutivo ‘*para sus efectos constitucionales*’.

Al amparo de esa omisión, la Estrategia Nacional de Energía no ha sido publicada, desconociéndose si no se ha hecho hasta en tanto el Ejecutivo incorpore a ella los contenidos y orientaciones mandados por el Congreso, para reiniciar en todo caso el proceso legislativo; o bien, si se trata, como en otros casos, de una de las ‘*demoras normales*’ con las que el titular del Ejecutivo atiende esta facultad constitucional. En todo caso, y sin que aún haya concluido el término en el que pudiese operar su facultad de veto por haberse atravesado el periodo de receso legislativo, cabe la posibilidad de que como ya ha ocurrido en otras ocasiones, esté acogiéndose a la práctica cada vez más común del veto de facto o ‘*veto de bolsillo*’. Y como parte importante de la ENE estaría también, con notables rezagos en su aplicación, la Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

Al respecto, y no obstante haberse emitido el reglamento de la Ley que la enmarca e incluso publicado el programa correspondiente por parte de la Sener, con antelación a la presentación al Congreso de la ENE, al estar ésta todavía sujeta a que se le incorporen las observaciones del Congreso, lo que se realiza en materia de energías limpias y alternas, ha resultado más producto de la inercia con la que el sector viene operando, que en atención a los propósitos que derivaron de la aprobación de la norma jurídica.



## La nueva refinería y la reconfiguración de las existentes

Si han sido muchos los contratiempos para el diseño y ratificación de la ENE, no han sido menos los de la sinuosa ruta seguida para transitar hacia la construcción de una nueva refinería, de cuyo proyecto se informó desde principios de 2008, así como el de reconfiguración o modernización de alguna o algunas de las existentes que datan de hace varias décadas.

Ambos proyectos, sin duda bien acogidos en el marco de la reforma energética, si bien eran parte de la política pública de la administración actual, resultan de la mayor importancia no sólo por la contribución que tendrán para el abastecimiento interno de gasolinas de producción nacional y la disminución de las importaciones, una vez concluidos –hacia finales del 2015, según la última estimación– sino también desde la perspectiva de generación de empleos directos e indirectos a partir del momento en que inicie su construcción. De hecho, se esperaba que desde 2009, cuando azotaba mayormente la crisis económica con sus impactos en el mercado laboral, que el comienzo de los trabajos coadyudara en la reactivación del empleo, según las expectativas que se generaron, al haberse considerado como parte de los diferentes programas para el repunte económico que se anunciaron durante ese año. Sin embargo, ello no fue posible, como tampoco lo fue el acortar los tiempos para la entrada en operación de esos proyectos, por el sensible retraso con el que se han desarrollado las etapas previas a la edificación y reestructuración de las refinerías.

Lo cuantioso de las inversiones estimadas –de alrededor de 12 mil millones de dólares– despertaron la apatía de al menos ocho gobernadores estatales de diferentes partidos, cada uno de ellos buscando convencer al gobierno federal, bajo variadas consideraciones, de que sus respectivos estados representarían la opción más idónea para ser sede de las nuevas instalaciones; avidez que sin duda fue alimentada por aquél, en un manejo poco serio sobre una decisión de tanta envergadura para el país.

Bajo la pretensión de que la determinación que habría de tomarse se haría con estricto apego a criterios eminentemente de viabilidad técnica y financiera, se despertó una lucha soterrada entre gobernadores, no pocos de los cuales hubieron de incurrir en importantes gastos en estudios de prefactibilidad, o en la perspectiva de contar con las cerca de 700 hectáreas de superficie que serían necesarias para la nueva refinería (Labastida, 2010<sup>9</sup>); gastos en fin, en comunicación y cabildos para incidir en una decisión que les fuera favorable.

Otro tanto ocurrió en el propio gobierno federal, que tuvo que realizar erogaciones en su ámbito, que quizás no hubiesen sido necesarias, en la organización de foros (El Universal, 2010<sup>9</sup>) y simposium con especialistas y representantes de los estados interesados, y gastos en comunicación, que si bien contribuyeron a un repunte de su imagen respecto a la neutralidad política, justeza y una supuesta anteposición de las razones técnicas sobre cualquier otra, propició a cambio dilaciones y hasta dudas respecto a si persistía la voluntad del Ejecutivo de seguir adelante con los proyectos (Suárez, 2010), a cuyo paso tuvieron que salir las autoridades para hacer las aclaraciones necesarias.

Habrían de transcurrir 20 meses desde el anuncio de la construcción de la nueva refinería, y un año casi, luego de aprobada la reforma energética, para que finalmente, en agosto de 2009, se comunicara la decisión de que se había dictaminado a Tula, en el estado de Hidalgo, como la sede más apropiada para ello, según las valoraciones y conclusiones de los diferentes estudios realizados; aún así, condicionada la decisión a que el gobierno de la entidad contara en un plazo perentorio con el terreno y las condiciones propicias en él para alojar esa infraestructura, en cuyo defecto se visualizaba todavía para entonces la posibilidad de redireccionar el proyecto al estado de Guanajuato, en Salamanca, que habría resultado como segunda opción.

En todo caso, con un notable retraso respecto a las expectativas que se habían generado, todo parece indicar que será Tula, en efecto, la región en que se habrá de construir la refinería comprometida desde 2008, una vez realizado el aviso oficial “...El Estado de Hidalgo ha cumplido con los requisitos necesarios para garantizar certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra (y solventado) la evaluación técnico-económica...” (Pemex, 2009<sup>9</sup>); y toda vez que el gobernador ha liquidado el valor de los terrenos en que se habrán de construir las instalaciones.

De no presentarse contratiempos adicionales, estaría entonces operando, en el mejor de los escenarios, hacia finales de 2015, y su operación, conjuntamente con lo que resulte de la configuración comprometida para otras refinerías, permitiría reducciones sustanciales en la importación de gasolinas hasta en un 40%.

Por lo pronto, y en el marco de las indefiniciones y demoras sobre los proyectos de la refinería y la ampliación de las existentes, han surgido presiones para que se revaloren y se reviertan en su caso esos proyectos en curso, con argumentos de una supuesta incosteabilidad económica, de parte de organizaciones vinculadas al sector empresarial (El Universal, 2010<sup>9</sup>), que de esa forma estarían buscando que se reconsideren inversiones privadas en los diferentes tramos de la industria petrolera, de acuerdo con el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP, 2010):

*Para el proyecto se destinarían 12 mil millones de dólares y comenzaría a operar en el 2015, aunque se seguiría importando un 15% de la demanda de gasolinas. No obstante, existe la posibilidad de adquirir refinerías en la costa del Atlántico por 4 mil millones de dólares...con capacidad y márgenes de refinación atractivos para nuestro país...Evidentemente, el costo de invertir en este tipo de operaciones es atractivo, sobre todo cuando los 8 mil millones de dólares que podrían sobrar, son equivalentes a aproximadamente el 40% del total de recursos que se aprobaron para los principales programas para la superación de la pobreza...”*

En esos términos el CEESP ha presentado al Ejecutivo y al Legislativo su llamada ‘Agenda para la Competitividad’ en la que “...se habla de permitir la participación privada en yacimientos transfronterizos, aguas profundas y campos marginales, vía el esquema adoptado por Canadá en el que se pagan derechos de exploración y regalías... (para lo que se propone nuevamente) modificar la ley, lo que implicaría, según ello, abrir oportunidades para empresas privadas mexi-

9 “... Por lo que toca a la construcción de la nueva refinería, los gobiernos que participaron en la licitación quedan burlados, tanto Guanajuato como Hidalgo, porque la Federación lo que hizo fue ponerlos a competir para comprar predios en un plazo muy corto... Es absolutamente ilógico que hayan hecho una pasarela de gobernadores, sin proyecto realizado... (por lo demás) técnicamente ya se sabía que la mejor opción era Tula, por lo que eran innecesarios los foros...”.

canas... (la refinación) no sería el único renglón que se abriría a los particulares: también la petroquímica básica o primaria, cuya clasificación se considera obsoleta, y según ello inhibe la posibilidad de cadenas productivas y de valor... Pemex, pues, a administrar contratos y los particulares a ejecutarlos, con la novedad de que los contratistas podrán también invertir, incluyendo en este caso tareas de exploración y explotación de minerales radioactivos...". (Barranco, 2010).

En esa misma dirección, de facilitar mayor inversión privada en la industria, presiones provenientes también de connotadas personalidades –algunos exsecretarios de Hacienda– abogando porque se emprenda una reforma energética de segunda generación, cuando la primera muestra aún resultados tan magros:

*Se deben concretar los avances de la reforma energética de 2008 antes de pensar en nuevas propuestas de inversión privada en Pemex... Cada vez escucho más opiniones sumamente delgadas y superficiales.... inversión privada en Pemex hay desde hace mucho tiempo. No sé cuál pueda necesitarse.... mientras no se vean resultados de las modificaciones aprobadas por el Congreso de la Unión hace dos años, es poco viable pensar en otras reformas (Beltrones, 2010<sup>9</sup>).*

Lo más grave, sin embargo, no son los apremios de los diferentes grupos de interés en torno a la industria –los ha habido y seguirán seguramente existiendo– sino hasta dónde las indefiniciones o el mal diseño de una estrategia, en este caso el de la implementación de la reforma energética, ha empantanado o desvirtuado los propósitos para los que fue concebida.

### Consideración final

Por último, y también como otra de las consecuencias de la dilación en la instrumentación de la reforma integral, cabe puntualizar respecto a los pocos avances que se han logrado para transparentar la operación de

la paraestatal. Así parece suceder con el esquema de Proveeduría Internacional de PEMEX, mediante el cual se evade el cumplimiento de la Ley de Adquisiciones (Flores, 2009):

*"Sin licitarse o antes de licitarse bienes o servicios en el mercado mundial, su filial (de PEMEX) Integrated Trade Systems firma acuerdos marco con las transnacionales, que invariablemente obtienen los contratos de la paraestatal y sus subsidiarias. Los montos involucrados, superiores a los 8 mil millones de pesos anuales... ITS es una de las 25 empresas ciento por ciento de Petróleos Mexicanos con sede en Estados Unidos, que no rinde cuentas a Hacienda por su carácter de no paraestatales..."*

Se trata de consideraciones sobre opacidad, algunas de las cuales han sido en efecto documentadas por la Auditoría Superior de la Federación, en la revisión de la cuenta Pública correspondiente a 2008 (La Jornada: 2010<sup>9</sup>).

*"PMI Trading Ltd manejó cuantiosos recursos en sus volúmenes de operación como ventas por 373 mil 691 millones de pesos; deuda por 22 mil 615 millones y utilidades por 13 mil 108 millones de pesos, que no forman parte de la rendición de cuentas que el Ejecutivo federal hace a la Cámara de Diputados. Al respecto, para avalar estas operaciones que muestran un grado de opacidad, Pemex señaló que PMI Trading Ltd, al ser una sociedad privada, los recursos que maneja también son de naturaleza privada y, por tanto, quedan excluidos del ámbito de competencia de la Cámara de Diputados..."*

También relacionado con la falta de transparencia estaría la elección de los Consejeros Profesionales de los organismos subsidiarios de PEMEX, quienes, en opinión de diversos legisladores (Castillo, 2010) y analistas, debieron haber sido ratificados por el Senado<sup>10</sup> al igual que se hizo para el corporativo, motivo por el cual se ha seguido insistiendo en que se reponga el procedimiento.



.....  
**10** O por la Comisión Permanente como lo estaría prescribiendo el Artículo 18 de la Ley de PEMEX.

### Referencias

Ocejo, 2020 Moreno Jorge Andrés. En reunión de trabajo de la Comisión de Energía del Senado con el titular de PEMEX. Diciembre de 2009.  
 Flores, Nancy. Contratos al margen de la Ley en PEMEX. Rev. Contralinea. Septiembre. <http://blogspot.com/2009/09/contratos-al-margen-de-la-ley-en-pemex.html>  
 ENE, 2010. Estrategia Nacional de Energía. Prospectivas del Sector Energético 2009-2024. [www.sener.gob.mx/](http://www.sener.gob.mx/)  
**Leyes:**  
 De Petróleos Mexicanos;  
 Orgánica de la Administración Pública Federal;  
 Reformas y adiciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; y  
 de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.  
 White & Case 2010. White & Case LLP: A Global Law Firm. México. Controversias constitucionales sobre la constitucionalidad de los reglamentos de las leyes de Petróleos Mexicanos y la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero. La Jornada, 2010. "La Cámara de Diputados rechaza presentar controversia constitucional". 19 de febrero.  
 La Jornada, 2010<sup>9</sup>. "Reconoce PRI avances en la reforma energética". 14 de junio.  
 Senado, 2009. Punto de acuerdo sobre ratificación de los consejeros profesionales de PEMEX, 16 de marzo de 2009.  
 PEMEX, 2009. Comunicado de prensa, 30 de junio.  
 2009<sup>9</sup>. Boletín de prensa. 12 de agosto.  
 Beltrones, 2010. Entrevista reproducida en <http://www.senadorbeltrones.com/>.  
 2010a. Entrevista. OEM. El Sol de México.  
 AMC, 2009. AMC, 2009. Academia Mexicana de Ciencias. Boletín AMC/148/09, 28 de octubre.  
 Labastida, 2010. "Hasta el próximo año, el proyecto de la nueva refinería". En Milenio 1 de marzo de 2010.

2010<sup>9</sup>. PEMEX tiene adeudos por más de un billón de pesos. En *El Economista*, 4 de mayo.  
 Barranco, 2010. Chavarría, Alberto. Empresa. En *La Jornada*, 1 de julio de 2010.  
 CEESP, 2010. Agenda para la competitividad.  
 Ramírez, 2010. Garrido Abreu, Graco. En reunión de trabajo de la Comisión de Energía del Senado con comparecencia del titular de PEMEX.  
 Shields, 2010. "Nuevo esquema de contratación en Pemex: oportunidades y limitaciones". En *Rev. Energía a Debate*. Marzo. <http://www.energiadebate.com/Articulos/Marzo2010/Imagenes/Energia37.pdf>  
 Congreso, 2010. Versión estenográfica de reunión de la Comisión de Energía de la Cámara de Senadores 1 de marzo 2010).  
 Versión estenográfica de reunión de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados 25 de marzo de de 2010).  
 Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Energía de la Cámara de Senadores con el Titular de PEMEX, 11 de diciembre de 2009.  
 Dictamen de la Comisión Nacional de Energía a la ENE, Gaceta del Senado 21 de marzo de 2010.  
 Suárez, 2010. Coppel, Juan José. "Refinería Bicentenario estará a tiempo". *Uno-masuna*. Página Web.  
 Excelsior, 2010. "Buscan acelerar la reforma de PEMEX". 18 de junio.  
 CEESP, 2010. En *El Economista*. 10 Junio, 2010 PEMEX SA de CV.  
 Flores, Nancy. Contratos al margen de la ley en PEMEX por 8 mil MDP. [www.contralinea.info/archivo/2009/septiembre/147/](http://www.contralinea.info/archivo/2009/septiembre/147/).  
 La Jornada: 2010b. "Una paraestatal con negocios ocultos". 11 julio.  
 Castillo, Laura Itzel, 2010. Punto de acuerdo. Gaceta del Senado, 14 de julio.  
 La Jornada: 2009<sup>9</sup>. "Elude PEMEX la fiscalización de miles de millones". 11 de julio.  
 El Universal, 2010. "Nuevas contrataciones sin riesgos". 13 de enero.  
 2010<sup>9</sup> "Slim apoya inversión de IP en energía". 16 de julio.  
 2010<sup>9</sup>. Foros sobre nueva refinería. 19 de marzo.



# Derecho a la Alimentación: asignatura pendiente

Por: Humberto Adán Peña Fuentes\*  
Hilda Hernández Muñoz\*  
Oralía Luna Vargas\*

**E**l derecho a la alimentación, como derecho fundamental de todo ser humano, debe estar consagrado en nuestra Constitución. México ha suscrito innumerables instrumentos internacionales aceptando la importancia de este derecho, tan es así que actualmente podemos encontrar en su legislación de manera indirecta y en su política nacional diversas acciones que conducen a erradicar la pobreza alimentaria y desnutrición de la población. Sin embargo, la garantía por parte del Estado a que todo individuo no pase hambre y se alimente de manera sana, no ha sido establecida en el marco jurídico actual, aún cuando en el Congreso de la Unión se han presentado diversas iniciativas. No obstante, este tema ha recobrado vida en el Congreso, particularmente en la Cámara de Diputados, donde se aprobó por mayoría un proyecto de decreto que modifica los artículos 4º y 27 constitucionales, actualmente en espera de dictamen y eventual aprobación por el Senado de la República, como cámara revisora.



Desde 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Organización de las Naciones Unidas, incluyó no sólo los derechos civiles y políticos sino también los derechos económicos, sociales y culturales. En su artículo 25 establece:

*“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; asimismo el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” (ONU, 2010).*

Antes, el 16 de Octubre de 1945, con el fin de contrarrestar los efectos nocivos de la falta de alimentos, la comunidad internacional creó la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés), con el objetivo de coordinar las actividades internacionales encaminadas a erradicar el hambre, brindando servicios a países subdesarrollados o pobres en vías de modernizarse, mejorando sus actividades agrícolas, forestales y pesqueras, siempre con el fin de asegurar una buena nutrición para sus habitantes.

Bajo esa oleada de interés respecto de los derechos de las personas, México participó en distintos foros y encuentros internacionales en donde se aprobaron y ratificaron propuestas encaminadas a erradicar el hambre, buscar la seguridad alimentaria y establecer el Derecho a la Alimentación en las reglamentaciones nacionales; algunas de ellas fueron:

- Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Mal Nutrición (1974).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976).
- Cumbres Mundiales sobre la Alimentación (1996 y 2002).

Preocupado por la problemática de la crisis alimentaria mundial, México suscribió la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (1996), en la que quedó establecido el derecho a alimentos sanos y nutritivos; de igual manera llevó a cabo una serie de modificaciones a sus leyes, particularmente la aprobación de la Ley de Desarrollo Sustentable.

En el mismo sentido, dos iniciativas impulsadas, una por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la otra por algunos países y organizaciones de América Latina apoyados por la FAO, han acaparado la atención internacional y continental acerca del hambre y el Derecho a la Alimentación. La primera, con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que tuvieron su origen en la cumbre realizada en septiembre del año 2000 en la ciudad de Nueva York, establece como su primer objetivo “erradicar la pobreza extrema y el hambre”, particularmente reducir a la mitad el porcentaje de personas que la sufren, antes del 2025; mientras que la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre busca colocar el tema del hambre en la agenda pública y política de

los países de la región, mejorar las capacidades de las naciones para realizar políticas públicas y programas de erradicación del hambre, persuadir a los Estados de su obligación de garantizar todos los derechos de sus ciudadanos, incluyendo el derecho a comer y monitorear el estado de la Seguridad Alimentaria y Nutricional del continente.

Nuestro país es partícipe de ambas iniciativas y ha ratificado los compromisos establecidos en ellas. Sin embargo, existen temas pendientes que impiden en muchas ocasiones un avance real en su cumplimiento; uno de ellos es el establecimiento del Derecho a la Alimentación de manera clara en la legislación nacional, particularmente en los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## El Derecho a la Alimentación en México

Los derechos sociales como derechos humanos, al igual que los civiles y políticos, son considerados derechos fundamentales, entendiéndose por ello “*que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del estatus de personas, de ciudadanos, con capacidad de obrar*” (Ferrajoli, 2005), derechos de los cuales depende la vida, la subsistencia, la igualdad y dignidad de los seres humanos. Por eso, son universales en el sentido de aplicarse a todos como prerrogativas inalterables, indisponibles, sustraídas al mercado o a decisiones políticas que pudieran negarlas.

Además, estos derechos sirven para conferir profundidad y legitimidad a la democracia real, no obstante, su aplicación se reviste de una profunda complejidad e irregularidad, por lo que se consideran derechos imperfectos, pues con frecuencia carecen de garantías que hagan punible su violación, y aunque no existe justificación pública por parte del Estado, las razones de este hecho se deducen del orden presupuestario, ya que este tipo de garantías conllevan una carga directa en prestaciones a cargo del Estado, aun cuando estas razones resultan engañosas puesto que la aplicación de los derechos políticos también implica costos económicos; claro ejemplo de ello es el presupuesto para el funcionamiento del Instituto Federal Electoral (IFE) y de todo nuestro sistema de partidos políticos, que representan un costo real, ampliamente criticado y cuestionado.

En concreto, estos derechos sufren de rezagos enormes en su justicialidad que reflejan el peso asimétrico de los intereses creados, la brecha entre acumulación de necesidades insatisfechas frente a la disponibilidad de recursos, la presencia de prelación legislativas orientadas a otros propósitos y un claro desorden normativo, principalmente presente en los huecos existentes en los ordenamientos secundarios (Ferrajoli, 2005).

Aunque existe un severo problema respecto a la exigibilidad, justiciabilidad y efectividad de los Derechos Sociales en lo general, en el caso del Derecho a la Alimentación, son preocupantes las consecuencias de su no ejercicio, pues la ausencia de efectividad lleva consigo efectos visibles y cuantificables como es el hambre y la pobreza alimentaria, entendida ésta como la incapacidad para obtener una canasta básica de alimentos, aun si se





1 Esta Canasta Básica de Alimentos se realizó conforme a las recomendaciones internacionales vigentes que fueron definidas en la Reunión Consultiva Conjunta de Expertos en Necesidades de Energía y de Proteínas en el año 81 y guiada por el principio de necesidades calóricas y proteínicas, construyéndose con productos de regular consumo, pero sólo seleccionando los de valor nutricional alto, donde se encuentran los siguientes: cereales y derivados, carnes, leche y derivados, huevos, aceites y grasas, tubérculos y raíces, leguminosas, verduras, frutas, azúcar, alimentos procesados y bebidas, ya que estas medidas en calorías arrojan la canasta de productos necesarios, a los que se les asigna un costo base que dé forma a la línea alimentaria.

2 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. "Evolución de la pobreza por ingreso nacional, 1992 a 2007", consultado en: [www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion\\_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp](http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp)

hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes incluidos.<sup>1</sup>

En ese sentido, de 2006 a 2008 la pobreza alimentaria pasó de 13.8 a 18.2 por ciento de la población; es decir, alrededor de 5 millones<sup>2</sup> de personas más en el país –en este lapso– presentaron problemas para hacerse de los alimentos esenciales, llegando a un total de 19 millones 459 mil ciudadanos que tienen vulnerando el derecho social a la alimentación.

Por otro lado, en cuanto a una expresión del hambre, como la desnutrición en niños menores de cinco años, en los últimos 11 años se presentó una disminución del 28 por ciento; sin embargo, al proyectar esta tendencia, la erradicación de la desnutrición moderada y grave en este sector tan vulnerable sería factible hasta el año 2030. En este escenario, estaríamos condenando al hambre a más de dos millones de niños, con las respectivas consecuencias económicas y sociales.

En la práctica, el significado que reviste el Derecho a la Alimentación es la acción concreta de que el Estado no debe privar a nadie del acceso a una alimentación adecuada, asegurándose de que toda la población cuente con ella. Esto conlleva a que el Estado debe crear de forma proactiva un entorno favorable para que las personas logren la autosuficiencia alimentaria o, cuando ello no sea posible, garantizar que se proporcionen alimentos (FAO, 2006).

Como ya se mencionó, el derecho humano a la alimentación se establece en numerosos tratados e instrumentos internacionales, incluidos la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), todos ratificados por México. Por consiguiente, el enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos tiene otra dimensión jurídica: los gobiernos tienen la obligación legal de actuar de tal modo que, progresivamente, todas las personas, dentro de su terri-

torio, más allá de que no pasen hambre, puedan producir o procurarse, de forma plena y acorde con su dignidad humana, alimentos adecuados para una vida activa y sana. Darle cumplimiento a este derecho requiere "la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada; la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos" (FAO(a), 2006).

En el caso mexicano, existe una laguna enorme en cuanto al Derecho a la Alimentación, ya que aunque existen referencias aisladas en distintas normas, se carece de una política específica de Autosuficiencia, Seguridad Alimentaria Nacional o Derecho a la Alimentación, aun siendo mencionada de manera general en distintas disposiciones e instrumentos de planeación nacional.

El aparato normativo de México, específicamente el que está vinculado a la garantía exigible al Estado para asegurar socialmente el Derecho a la Alimentación y a la nutrición, va en rezago con relación a la práctica institucional; si bien existen programas que buscan dar vigencia a este derecho (aun de forma focalizada y limitativa como Oportunidades), esta carencia deja a la interpretación, y no al apego a la ley, el ejercicio de este derecho en el país.

### Marco jurídico actual y política nacional

Como ya lo referimos, en nuestro país no existe un marco jurídico que establezca claramente el Derecho a la Alimentación; sin embargo, podemos encontrar en la Constitución algunas referencias al respecto:

- a) En su artículo 2, apartado B, fracción III: "Apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población Infantil" y la fracción VIII del

citado artículo indica establecer políticas sociales de protección de migrantes de los pueblos indígenas y apoyar con programas especiales de nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes.

- b) En su artículo 4, párrafo sexto: “Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”.
- c) En el artículo 16, último párrafo: “en tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente” (Álvarez, 2008).

En las leyes federales encontramos temas vinculados con la materia, tales como:

- i) Ley General de Salud: El artículo 112, fracción III, promueve una orientación y capacitación a la población, preferentemente en materia de nutrición, y en su capítulo III a la nutrición.
- ii) Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, en su artículo 105, promueve y apoya el conocimiento biológico tradicional de los pueblos y comunidades indígenas y ejidos, así como el fomento y el manejo sustentable de los alimentos.
- iii) Ley de Desarrollo Rural Sustentable, regula los programas de nutrición y alimentación.
- iv) Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, en su artículo 17, busca que la pesca y la acuicultura se orienten a la producción de alimentos para el consumo humano directo, para el abastecimiento de proteínas de alta calidad y de bajo costo para los habitantes de la nación, etc.
- v) Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas y la Ley de Productos Orgánicos, sobre el tratamiento químico de los alimentos.
- vi) Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos, establece la seguridad alimentaria.
- vii) Ley Federal de Sanidad Vegetal, referente a la nutrición vegetal.
- viii) Ley de Asistencia Social, encaminada a la orientación nutricional y la alimentación complementaria a población de escasos recursos y a población de zonas marginadas, y asistencia social preferencial a los menores en estado de desnutrición.
- ix) Ley Federal del Impuesto Sobre la Renta y la Ley Federal de Impuesto al Valor Agregado, las cuales regulan los impuestos al producto alimenticio.
- x) Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados. Entre sus funciones está la de la evaluación sanitaria de dichos organismos que sean para uso o consumo humano o para procesamiento de alimentos para consumo humano, cuya finalidad es ga-

rantizar que dichos organismos no causen riesgos o daños a la salud de la población (Álvarez, 2008).

Atendiendo a las citas, no existe un eje articulador en la legislación que marque la pauta con respecto al papel de la alimentación en la sociedad y para las personas, razón por la cual la reglamentación e incluso la propia Constitución no tienen coherencia en cuanto a la especificidad del Derecho a la Alimentación, hecho que nos muestra cómo una necesidad tan importante, reconocida en el derecho internacional, factor de gobernabilidad y derecho humano básico, requiere ser establecida como garantía individual vigilada y procurada por el Estado.

En cuanto a la política nacional se refiere, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en su quinto objetivo nacional señala:

*5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo, tal y como lo establece la Constitución.*

Asimismo, el PND presenta en el objetivo 1 de su apartado *Igualdad de Oportunidades: Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo*, para lo cual define las siguientes estrategias:

*Estrategia 1.1 Fortalecer los programas existentes de superación de la pobreza, ampliándolos para incluir otras vertientes de apoyo social y asegurar que lleguen a la población que realmente los necesita.*

*Estrategia 1.3 Asegurar que los mexicanos en situación de pobreza resuelvan sus necesidades de alimentación y vivienda digna, con pleno acceso a servicios básicos y a una educación y salud de calidad. Para lo cual se propone consolidar los programas de apoyo alimentario vigentes, pues gracias a ellos los índices de desnutrición se han reducido de manera significativa. Se prestará especial atención a fortalecer y unificar bajo criterios comunes las vertientes de alimentación y nutrición, así como otras líneas de acción de las instituciones públicas en el mismo sentido.*

Acorde con los objetivos y estrategias anteriores, el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2010 presenta como objetivo primero: *Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza*, estableciendo en su *Estrategia 1.1. Llevar a cabo una política alimentaria integral que permita mejorar la nutrición de las personas en situación de pobreza*. Para lograrlo, plantea como políticas y líneas de acción las siguientes:

- 1. *Buscar consolidar los programas de apoyo alimentario vigentes, prestando especial atención a fortalecer y unificar bajo criterios comu-*





- nes las vertientes de alimentación y nutrición.
2. *Propiciar acuerdos con los estados, los municipios y los sectores social y privado para enfrentar juntos el reto de mejorar los hábitos de nutrición y para proveer apoyos a la alimentación entre la población más necesitada.*
  3. *Afianzar las políticas de apoyo alimentario con acciones integrales y articuladas para atender con más oportunidad y eficacia a la población vulnerable del campo y de la ciudad.*
  4. *Establecer mecanismos a través de los cuales se garantizará el acceso de alimentos básicos a precios justos destinados a la población en condición de pobreza. Especialmente en aquellas zonas donde los alimentos son escasos y tienen precios elevados, considerando el ingreso de la población.*

En el caso del sector público, es clara la relevancia de la alimentación, expresada en la atención que se le presta en los instrumentos de planeación nacional, colocándolo como un asunto prioritario y de atención esencial; no es contradictorio, como ya se comentó, que el programa Oportunidades, antes Progresá, tenga un componente alimentario importante (Levy, et al (a), 2005).

### Trabajo legislativo

Este tema ha sido ampliamente debatido en el Congreso de la Unión. Una revisión del trabajo legislativo (Hernández, et al, 2010) durante las LVIII, LIX, LX y LXI nos permite identificar un total de 25 iniciativas, de las cuales 18 son reformas constitucionales, particularmente del artículo 4° y/o 27 constitucional y siete reformas legales.

En el Senado de la República se presentaron seis iniciativas, cinco de tipo constitucional y una legal, mientras que en Cámara de Diputados se encontraron 18 iniciativas, 13 constitucionales y seis legales.

Durante la LVIII Legislatura se presentaron nueve iniciativas de reforma, siete constitucionales y dos legales. De las siete iniciativas constitucionales, tres se presentaron en Cámara de Senadores y cuatro en Cámara de Diputados.

En la LIX Legislatura se encontraron cinco iniciativas, tres constitucionales y dos legales. De las iniciativas constitucionales una fue presentada en el Senado de la República y el resto en Cámara de Diputados. Mientras que las iniciativas de tipo legal sólo en Cámara de Diputados.

En la LX Legislatura se presentaron cinco iniciativas de reforma constitucional y una de tipo legal. Todas las iniciativas constitucionales fueron presentadas en Cámara de Diputados, mientras que la de tipo legal lo fue en Cámara de Senadores.

Hasta el 31 de julio de 2010, durante la LXI Legislatura se presentaron cinco iniciativas, tres constitucionales y dos legales. Una de las iniciativas de tipo constitucional tuvo como Cámara de origen el Senado de la República. En la tabla 1, se expone el número de iniciativas presentadas por fracción parlamentaria o comisión legislativa.

**Tabla 1. Relación de iniciativas presentadas en el Congreso de la Unión en materia de Derecho Alimentario, por Fracción Parlamentaria o Comisión legislativa**

Fracción o fracciones parlamentarias y comisiones legislativas	Iniciativas Constitucionales	Iniciativas Legales	Número total de iniciativas presentadas por fracción o fracciones parlamentarias
PRD	4	1	5
PT	1	1	2
PRI	10	2	12
PAN	1	1	2
PVEM	1	-	1
PRI/PAN/PRD/PT/PVEM	-	1	1
PRI/PRD/ CONVERGENCIA	-	1	1
Comisión de Puntos Constitucionales, Cámara de Diputados	1	-	1

FUENTE: (Hernández, et al, 2010).

Particularmente, en las iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas existe una concordancia tácita y en algunos puntos explícita respecto de reconocer al Derecho a la Alimentación dentro de la Constitución Política, adicionándolo al artículo 4° constitucional como un Derecho Humano Fundamental y una garantía individual reconocida por el Estado mexicano; cabe remarcar que no existen divergencias de fondo en cuanto a los motivos expresados para su reconocimiento, un claro ejemplo de ello es que la última iniciativa referida (presentada por los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, miembros de las Fracciones Parlamentarias de los Partidos: PRI-PAN-PRD-PT-PVEM, aprobada por el pleno el 29 de Abril de 2010 es, en gran medida, la recuperación de las iniciativas presentadas en las mismas legislaturas en el Congreso de la Unión.

### Conclusiones

Los consensos sobre los disensos respecto a establecer el derecho a la alimentación como una garantía dentro de nuestra Constitución Política, es mayor. Alinear la legislación existente, los instrumentos de planeación nacional y la acción gubernamental en una estrategia nacional para el combate a la pobreza alimentaria (concepto cuantitativo más cercano al de hambre) no es sólo deseable sino posible, debido al grado de coincidencias entre los diversos actores.

### Bibliografía:

Álvarez Torres, Nancy Adriana. Los grandes problemas nacionales. *El Marco Jurídico de los alimentos: Crisis alimentaria en México*. Dirección General CEDIA, Secretaría General de Servicios Parlamentarios, Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Centro de Estudios Parlamentarios, Universidad Autónoma de Nuevo León. Septiembre 2008. México.

FAO. *El Derecho a la Alimentación en la práctica: Aplicación a nivel Nacional*. Ed. FAO. Roma 2006. P.3

FAO (a). *El Derecho a la Alimentación en la práctica: Aplicación a nivel Nacional*. Ed. FAO. Roma 2006. P.5

Ferrajoli, L. *Los fundamentos de los derechos Fundamentales*. Ed. Trotta, Madrid, 2005. P.18

Claramente se muestra en los posicionamientos, propuestas, proyectos de leyes, legislaciones e iniciativas internacionales, políticas públicas, planes, etc., un acuerdo en lo fundamental: el reconocimiento del Derecho a una Alimentación sana y nutritiva es urgente. Este reconocimiento ha sido considerado nuevamente por los diputados, con la aprobación en el Pleno de un proyecto de decreto que reforma el artículo 4° y 27 constitucionales, el cual fue presentado por los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales de las diversas fracciones parlamentarias y aprobado con una abrumadora mayoría. Ahora le toca el turno al Senado de la República (como Cámara revisora) de no dejarlo en el tintero y materializar el Derecho a la Alimentación como un derecho fundamental establecido en nuestra Constitución.



Hernández, M. Hilda, et al. *Balace de iniciativas en materia de Derecho a la Alimentación: LVIII, LX, LX y LXI legislaturas*. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Marzo 2010. México.

Levy, Santiago y Rodríguez, Evelyne. *Sin herencia de pobreza*. Ed. Planeta-Banco Interamericano de Desarrollo. México 2005. P.65.

Levy, Santiago y Rodríguez, Evelyne (a). *Sin herencia de pobreza*. Ed. Planeta Banco Interamericano de Desarrollo. México 2005. P.5. Consultado en su versión magnética: <http://books.google.com.mx/books?id=5DD0UfYoggUC&pg=PR3&dq=santiago+levy+pobreza+libros&client=firefox-a#v=onepage&q=&f=false>, 21 de Agosto de 2009.

Organización de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Agosto 2010. URL: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>



# El ataque a la corrupción: los casos del Distrito Federal y el Estado de México

Enrique Flores Ortiz\*

## Introducción

Uno de los efectos del proceso de transición política que tuvo lugar en la década de los noventa fue la introducción de nuevas herramientas en la Constitución Política de México, relativas a la renovación de los órganos de gobierno de la Ciudad de México. Esta situación propició que el centro de los poderes federales cambiara la figura del Jefe del Departamento del Distrito Federal por otra, denominada Jefe de Gobierno del Distrito Federal. La distinción más significativa consistió, en este caso, en la participación ofrecida al electorado para elegir por el voto directo al titular del órgano ejecutivo, los diputados a la Asamblea Legislativa y los jefes delegacionales.

Con este hecho, la reforma política de 1996 dio por concluida la participación del Ejecutivo federal en la designación de las autoridades gubernamentales de la ciudad. Asimismo, el evento reformativo permitió la creación de órganos autónomos en el campo electoral y de derechos humanos.

Esta nueva etapa generó en la percepción ciudadana la idea de contar con aparatos gubernamentales eficientes y eficaces. En este marco, de 1997 al 2000, la ciudad de México inició con un nuevo mandato político y constitucional. Las acciones realizadas fueron varias, entre las cuales podemos mencionar la reforma del Estatuto de Gobierno (que es el marco jurídico del Distrito Federal), la creación de nuevas reglas político-administrativas, cuyo propósito consistió en actualizar el ejercicio administrativo del gobierno, entre otras medidas.

Una de las preocupaciones manifestadas por las administraciones iniciadas en el año 2000 ha sido el tema de la corrupción. El tema no es nuevo ni propio de los capitalinos en general. Es un fenómeno que tiene presencia desde el nivel local hasta el ámbito internacional. Se ha interpretado como "un hecho real en nuestras sociedades; pero no es una prerrogativa de un país, partido, profesión o grupo. La corrupción puede aparecer, y de hecho aparece aún en los ámbitos más inesperados de la interacción entre los hombres: lo mismo entre particulares, entre particulares y el gobierno o al interior del propio gobierno; y ocurre en la combinación de dos factores: el desvío de los valores éticos en la conducta de algunos individuos y una situación propicia para el ilícito" (López Presa, 1998:1).

En esta tesitura, es conveniente indicar que la sociedad capitalina desarrolla una convivencia cotidiana con el Estado de México. Desde el punto de vista sociológico, el contexto permite el desarrollo de actitudes y costumbres que hacen posible la coexistencia social. Para ambos gobiernos, la problemática social cobra otra dimensión.

El fenómeno de la corrupción presenta diversas manifestaciones que implican alternativas de solución distintas. No obstante, con sus similitudes y diferencias sociales, gubernativas y políticas, cada una de las dos entidades presenta problemas serios que tocan el ámbito de la corrupción. Esta investigación ofrecerá un panorama actual en el que tiene lugar el fenómeno y los

\* Investigador de la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado.

mecanismos instrumentados por ambos gobiernos para contrarrestar los efectos negativos.

### La acción de gobernar

Los cambios políticos ocurridos en la década de los 90 tuvieron fuerte impacto en el contexto nacional y en el ámbito local. Las nuevas reglas electorales y la configuración del sistema de partidos jugaron un papel importante en la reforma y construcción de nuevas instituciones político-electorales.

En ese escenario, desde el ámbito nacional hasta el local, la dimensión reformista ocasionó el interés por desarrollar nuevas vertientes de análisis. En el mismo tenor, los campos de las ciencias sociales y administrativas ampliaron su rama conceptual al empezar a revisar y teorizar conceptos hasta esos momentos poco abordados. La ciencia política, la política pública y la gestión pública, en su rama conceptual, observaron el desarrollo del concepto “gobernanza” como un nuevo referente tendiente a “explicar los comportamientos y las deficiencias de las burocracias públicas” (Aguilar, 2008; p. 10).

En la apreciación de Luis F. Aguilar, la gobernanza es un concepto alternativo de gobierno, implica actuar, es decir, se traduce en un ejercicio, en la acción de gobernar del gobierno. El término adquiere “sentido cognoscitivo sólo a partir del momento en que sucede la *problematización del gobernar* la cual es provocada por causas reales” como errores de los aparatos directivos gubernamentales, de la entrega ineficiente y defectuosa de los servicios públicos” (p. 11). A manera de interpretación, en el análisis que el autor hace sobre la gobernanza, distinguimos que el concepto involucra el desarrollo de cuatro aspectos, a saber: capacidad, proceso, acción y eficiencia directiva:

- 1) La capacidad directiva del gobierno democrático, es decir, la forma en la que el gobierno dirige las actividades orientadas al beneficio social, pero a su vez, este aspecto incluye la participación de actores económicos y sociales.
- 2) El proceso de gobernar supone la legitimidad del cargo y legalidad de la actuación. Este hecho trae consigo el respaldo institucional de validez tanto legítima como legal. El proceso conduce a un desplazamiento, en el sentido de que se corre del espacio propiamente político hacia la acción de gobernar.

Asimismo, este desplazamiento debe estar acompañado por un fuerte cúmulo de componentes, tales como los informativos, cognoscitivos, políticos, reglamentarios, financieros, tecnológicos y gerenciales. Este tipo de esquemas suele conseguirse en gobiernos de corte democrático que cuentan con instrumentos e instituciones políticas que hacen posible el establecimiento de un Estado de derecho.

- 1) En tal escenario, la gobernanza se refiere a la actividad directiva y gubernativa del gobernante más que al gobernante mismo. En otras palabras, cobra relevancia la acción que realiza el gobernante en aras de dirigir eficazmente a la sociedad.

- 2) Finalmente, dos aspectos más adquieren importancia: la capacidad y eficacia directiva de gobernar del gobierno. Al respecto, Aguilar interpreta que en la gobernanza los valores políticos democráticos, deben preservarse tanto como las reglas y prácticas democráticas que permitan favorecer el proceso de solución de problemas sociales ampliando, a su vez, el abanico de oportunidades sociales.

Siguiendo a Aguilar, estos cuatro enclaves hacen que la gobernanza se diferencie del concepto “gobernabilidad”, pues mientras que el primero implica un “nuevo proceso directivo de la sociedad” o una “cualidad de gobernable” (Colomer y Negretto, 2003:13), el segundo implica dotar al gobierno de instrumentos que eviten condiciones de ingobernabilidad, tales como la normatividad, organización y formas de operación gubernamental. Situación distinta es la que ofrece la gobernanza en donde el gobernante es un “agente de dirección necesario pero insuficiente”. Es un modelo que, en las condiciones actuales del contexto nacional e internacional, tiende a incorporar las capacidades sociales de los actores y conjugarlas con las gubernamentales a fin de atender la insuficiencia de la capacidad gubernamental.

Aunque en este modelo dicha insuficiencia se observa en la medida en la que los gobernantes no logran atender con capacidad y eficiencia directiva las demandas sociales, conviene destacar la importancia de otros conceptos conducentes a medir la acción de gobernar. De tal manera, serán la rendición de cuentas y la transparencia los mecanismos mediante los cuales, habrá de valorarse el ejercicio gubernamental y la eficiencia de los funcionarios y servidores públicos. Cabría suponer, entonces, que en la medida que estos dos principios sean atendidos el problema de la corrupción se manifiesta con menor rigor.

### Rendición de cuentas, transparencia y corrupción

En México, la importancia adquirida por estos procesos ha venido incrementándose en los últimos veinte años. La finalidad consiste en lograr que el quehacer público afecte en menor medida los intereses de la población. En relación con el concepto *rendición de cuentas*, Luis Carlos Ugalde explica que el término se encontraba ya desde el Congreso Constituyente de 1917 y su denotación implica “la obligación de los gobernantes de informar sobre sus actos y decisiones” (Ugalde, 2002<sup>a</sup>: 9).

Este autor interpreta la *rendición de cuentas* como “el elemento central de la democracia representativa, uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia, honestidad y eficacia” (Ugalde, 2002<sup>a</sup>: 10).

Otros especialistas como Arturo del Castillo interpretan el concepto como “un conjunto de procesos, actividades y normas englobados en un sistema general de cuentas”, acepción que diferencia al término con el de *transparencia*, entendido ésta como una operación o proceso más del esquema de rendición de cuentas, que conduce a “la acción de abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público” (Castillo, 2003: 12-13).



2 Como lo manifiesta el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012<sup>2</sup> publicado en el 11 de diciembre de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, cuya observancia es obligatoria y en dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como en la Procuraduría General de Justicia y Unidades de la Presidencia de la República Mexicana.

3 Los mecanismos estudiados por el autor para la rendición de cuentas fueron: juicio político y declaración de procedencia, presupuesto de egresos y ley de ingresos, revisión de la cuenta pública, comparecencias y rendición de informe de gobierno, declaración patrimonial y relación de mando en la administración pública.

4 Es un modelo de gobierno en el que el partido del Gobernador cuenta con mayoría en el Congreso local, lo que facilita el ejercicio de gobierno en los términos programados por el titular del Ejecutivo.

5 Por esas razones, el panorama demandaba reflexión pues, como señaló, “esa omisión es preocupante porque desde los años ochenta México inició un proceso gradual de descentralización, particularmente en educación y servicios de salud, que ha transferido sumas crecientes de recursos que hoy son ejercidos desde los estados y municipios” (Ugalde, 2002b, p 5).

6 Estos son Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional; Índice de Opacidad de Pricewaterhouse Coopers, International Country Risk Guide, Reporte de Competitividad Mundial del World Economic Forum, Índice de Transparencia Presupuestaria del CIDE y el Índice Freedom House (Castillo, 2003, pp. 54-56).

Más allá de su acepción, el concepto de *transparencia* se encuentra vinculado con otros aspectos que forman parte de la administración pública y que tanto funcionarios como servidores públicos deben hacer suyos en el quehacer institucional, tales como ética, claridad, moral pública, honestidad, exposición e información, como lo observa Castillo (2003: 14). Un gobierno que garantice estos principios conjugados con los de legalidad y responsabilidad pública será un gobierno que promueva y garantice un ejercicio administrativamente eficiente y socialmente transparente.

Aunque ambos temas vienen ocupando un lugar importante en la esfera del gobierno federal, producto de la exigencia mediática, política y académica,<sup>2</sup> esta importancia, sin embargo, no se reproduce de forma similar en los niveles estatal y municipal. Por ejemplo, a principios de esta década Ugalde<sup>3</sup> observó la ausencia de reglas efectivas en estos ámbitos, lo cual, ante la presencia de un gobierno unificado,<sup>4</sup> era factible suponer que el camino para el derroche y el dispendio de recursos no implicaba esfuerzo alguno.<sup>5</sup>

A pesar de todo, rendición de cuentas y transparencia son procesos que pueden mejorar a través de la creación de esquemas legales impulsados por gobierno y sociedad. Ese proceso entramado, como lo interpreta Alberto Olvera, “representa una ruptura simbólica con la cultura de la opacidad, el secretismo y la discrecionalidad que eran una característica central del régimen autoritario” (Olvera Rivera, 2009). De modo que, lo que resulta prioritario para cualquier sociedad es atender el factor corrupción en sus diferentes niveles y manifestaciones. Este fenómeno no escapa a organizaciones económicas, políticas, sociales, culturales o de cualquier orden.

Es un factor que debilita el ejercicio de los aparatos gubernamentales y que se manifiesta de manera horizontal y vertical, que surge desde lo local y se eleva a nivel global. Este problema es considerado como “un fenómeno complejo, con múltiples causas y efectos, que fluctúa desde el simple acto de un pago ilícito hasta el funcionamiento endémico del sistema económico y político” (Castillo, 2003: 14).

En el plano económico, el fenómeno impide el crecimiento de las empresas estatales y privadas, destruye las relaciones laborales internas, desalienta la inversión. En opinión de José Octavio López Presa, la corrupción minimiza “la confianza en las instituciones básicas para el bienestar social o el funcionamiento de los mercados, como el cumplimiento de contratos y la protección de los derechos de propiedad, lo cual tiene implicaciones tanto internas como externas: en el primer caso, los costos de transacción se incrementan; y en el segundo, el clima de ilegalidad e inseguridad jurídica afectan negativamente la imagen del país, y se constituyen en un freno a la inversión extranjera” (López Presa, 1998: 26).

Otras investigaciones muestran que la corrupción “favorece los gastos públicos excesivos e improductivos y la proliferación de elefantes blancos; merma recursos para mantener la infraestructura física; estimula el crecimiento de la economía informal y los mercados negros; disminuye los ingresos tributarios y con ello debilita a las instituciones, y horada la capacidad de las instituciones judiciales de hacer cumplir la ley” (Kaufmann, 2000: 372).

En México, existe una basta literatura (López Presa, 1998: 41) que expone y denuncia los efectos de la corrupción en el plano político y administración pública, derivados de acuerdos y negociaciones entabladas en “lo oscuro” entre gobernantes, burocracia, la clase política y empresarial. Son escenarios en los que tanto el gobernante como los otros agentes obtienen una ganancia o beneficio; como lo expresa Daniel Kaufmann, en la corrupción tiene lugar “el abuso de un cargo público para obtener beneficios personales” (2000: 368). Como consecuencia, los costos en este renglón lastiman el fin mismo del Estado en el sector público y lo exponen como un agente institucionalmente débil.

Investigaciones recientes realizadas por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE) y Transparencia Internacional (TI) no solamente ilustran el desarrollo de la corrupción a nivel mundial y sus manifestaciones regionales (Kaufmann: 2003), sino también proponen medidas, iniciativas y programas anticorrupción que han tenido eco en la agenda internacional. Por ejemplo, en 2003 y 2004, TI difundió una campaña anti-soborno, como parte de los Pactos de Integridad pro No-Sobornos, retomada más tarde por 20 países, y en septiembre de 2004, por el mismo BM en sus operaciones multilaterales (Transparencia Internacional, 2005: 9).

En el Informe Global 2005, TI destacó el hecho de que anualmente, más de 4 billones de dólares se gastan en compras gubernamentales. “La construcción de embalses y escuelas, la provisión de servicios de eliminación de desechos, obras públicas y construcciones, son identificadas todas ellas en una encuesta tras otra como las áreas en donde la corrupción es más probable...” (2005: 9).

A nivel internacional, una de las formas que permite medir el grado de corrupción existente en los países es mediante el diseño de índices creados a partir de objetivos y metodologías distintos, de acuerdo al ámbito que se desea estudiar. Castillo indica la existencia de ocho,<sup>6</sup> de los cuales, el que mayor impacto ha tenido en la opinión pública y en las esferas gubernamentales mexicanas e internacionales es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por Transparencia Internacional. Mediante una encuesta aplicada en 91 países en el año 2001, este instrumento ubicó a México con una calificación de 3.7 de 10 puntos posibles. Años más tarde (2006), de un universo de 180 países, TI reportó la ubicación de México en el lugar 72 con una calificación de 3.5 compartiendo la posición con Marruecos, China, Surinam, India, Perú y Brasil. Tres años después (2009), el reporte registró una calificación de 3.6 ubicando al país en el mismo lugar (72) y compartiendo la posición con Bulgaria, China, Macedonia, Perú, Surinam, Swazilandia y Trinidad y Tobago (Informe Global de la Corrupción, 2009).

En el ámbito nacional, la organización Transparencia Mexicana diseñó el Índice de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG). A diferencia del ICP, que mediante encuestas mide percepciones, éste mide experiencias acerca de la corrupción. La escala que utiliza es de 0 a 100, donde a menor valor menor corrupción. Así, mediante una medición de experiencias en 38 servicios públicos



(Cuadro 1), el índice registra la posición de dichos servicios a nivel nacional y, en un marco comparativo, la posición por entidades federativas, ya que el objetivo

del ICBG consiste en medir la incidencia del soborno en servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por particulares (Transparencia, 2001).

**Cuadro 1. Servicios Públicos que contiene el Índice de Corrupción y Buen Gobierno (aplicado en 2001) de Transparencia Mexicana**

Número	Tipo de servicio
1	Trámite de predial
2	Trámite para obtener una incapacidad o justificante de salud
3	Trámite relacionado con el servicio telefónico
4	Trámite para la conexión o reconexión de gas a domicilio
5	Trámite para la conexión de teléfono
6	Trámite fiscal en la Secretaría de Hacienda: RFC, devolución, declaración trimestral o anual
7	Visitar a un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos
8	Recibir correspondencia
10	Trámite para obtener una ficha de inscripción a una escuela oficial
	Trámite para obtener la cartilla militar / Exentar el servicio militar
11	Que se atienda urgentemente a un paciente o que ingrese antes de lo programado en una clínica
12	Trámite para obtener constancias de estudios o exámenes en escuelas públicas
13	Trámite para obtener un crédito o préstamo en efectivo para su casa, negocio o automóvil en instituciones privadas
14	Trámite para recibir apoyo o incorporarse a programas del gobierno como Progresa, Procampo, leche, etc.
15	Trámite para obtener o acelerar el pasaporte en la Secretaría de Relaciones Exteriores
16	Trámite para introducir o regularizar servicios: agua, drenaje, alumbrado, pavimento, mantenimiento de parques y jardines, etc.
17	Trámite para obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones públicas como el Infonavit
18	Obtener el servicio de vigilancia de la delegación o municipio
19	Trámite para obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio en el Registro Civil
20	Trámite para obtener una licencia o permiso de uso de suelo
21	Trámite para la conexión o reconexión de luz a domicilio
22	Trámite para la conexión reconexión de agua y/o drenaje de domicilio
23	Regularizar cualquier trámite de su vehículo (cambio de dueño, etc.)
24	Obtener agua de la pipa de la delegación o municipio
25	Trámite para obtener el servicio de poda de árboles
26	Trámite para obtener la licencia para conducir
27	Trámite para aprobar la verificación vehicular
	Trámite para llevar o presentar un caso en un juzgado
28	Trámite para obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial
29	Trámite para trabajar o vender en vía pública
30	Trámite para obtener el servicio de limpieza de alcantarilla (desazolve)
31	Pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura
32	Trámite para evitar la detención en el Ministerio Público / Realizar una denuncia, acusación o levantar un acta / Lograr que se le dé seguimiento a denuncia, acusación o levantar un acta / Lograr que se le dé seguimiento a un caso
33	Trámite para pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo
34	Trámite para recuperar un automóvil robado
35	Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito
36	Estacionar un automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos
37	Evitar que un agente de tránsito se llevara su automóvil al corralón / Sacar su automóvil del corralón



De tal modo que, los 38 servicios públicos medidos en el ICBG han permitido ubicar el grado de corrupción prevalente en cada entidad federativa. Los resultados de la instrumentación de la encuesta 2001 mostraron al estado de Colima con un promedio menor (2.96),

mientras que el Distrito Federal obtuvo un promedio de 22.62. Es decir, éste último se ubicó como la entidad con el más alto índice de corrupción a nivel nacional, incluso, con una notable diferencia sobre el Estado de México, que obtuvo el 16.95 de promedio (Anexo 2).



<b>Cuadro 2. Estados con niveles significativamente distintos en corrupción, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana, 2001</b>			
Estado	Promedio	Estado	Promedio
Colima	2.96	Distrito Federal	22.62
Baja California Sur	3.88	México	16.95
Aguascalientes	4.53	Guerrero	13.39

FUENTE: ECBG 2001. Elaboración propia con los datos arrojados en la Encuesta. El propósito es mostrar la notable diferencia entre los tres últimos con relación a los tres primeros.

Los resultados de esta primera entrega impactaron en la opinión pública, los medios de comunicación resaltaron la posición distante que hay en materia de corrupción entre Colima, el Distrito Federal y el Estado de México. En el primero, por cada 100 trámites, la encuesta indicó que el ciudadano incurrió en 2.96 veces, mientras que en el caso de la Ciudad de México, los capitalinos lo

hicieron en 22.62 ocasiones y en el Estado de México, casi en diecisiete veces.

Posterior a esa primera entrega, Transparencia Mexicana difundió otras tres más durante los años 2003, 2005<sup>7</sup> y 2007. Centrados en las dos últimas entidades, observamos una tendencia relativa a la baja en el caso de la Ciudad de México y distinta al Estado de México, como puede distinguirse en el siguiente cuadro:

<b>Cuadro 3. Índice comparativo sobre el comportamiento tendiente a reducir los grados de corrupción en los 38 servicios públicos en el Distrito Federal y Estado de México</b>				
Estado	2001	2003	2005	2007
	ÍNDICE			
Distrito Federal	22.6	13.2	19.8	12.7
Estado de México	17.0	12.7	13.3	18.8
Nacional	10.6	8.5	10.1	10

FUENTE: Cuadro adaptado con los datos de los resultados nacionales por entidad federativa elaborados por Transparencia Mexicana.

7 Cabe destacar que en la edición de ese año, Transparencia Mexicana dio a conocer en su informe ejecutivo que redujo el número de trámites de 38 a 35, indicó que quedaron eliminados 7 trámites de baja incidencia nacional y agregaron 4 más a propuesta de los gobiernos estatales, con lo cual, el número de trámites quedó en 35. (Informe ejecutivo 2005-2006).

Este tipo de datos hacen pensar que los gobiernos implicados estarían en la necesidad de revisar la planeación y programación en las áreas donde mayor se asienta la corrupción a fin de realizar las adecuaciones indispensables. Es decir, la aplicación en la acción de gobernar se haría más patente ante información que expone deficiencias en la capacidad administrativa del gobierno. La ciudadanía esperaría, por tanto, la reacción de quienes están al frente de la administración pública en la entidad.

### **La acción de gobernar en las administraciones del Distrito Federal y el Estado de México**

Como ya se señaló en líneas arriba, la capital del país viene de un proceso reformativo que modificó todas las áreas de la administración pública en la entidad y en el ámbito político-electoral creó nuevas instituciones. Tomando en consideración los datos del cuadro 3, en el primer sexenio constitucional que tuvo el Distrito Federal, fueron pocos los esfuerzos por reducir los índices de corrupción.

El 6 de diciembre del año 2000, el Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador emitió el Bando 1 (un ins-

trumento de acción gubernamental que empleó durante su administración), en él expresó: "Solicito la confianza, el respaldo y la colaboración de los habitantes del Distrito Federal y reitero el compromiso de lograr la meta de cero corrupción" (*Reforma*, 30/03/2004).

El 21 de diciembre del 2001, el Jefe de Gobierno emitió el Bando 15, mediante el cual creó la figura de Consejo de Transparencia de las Finanzas Públicas del Distrito Federal. Al frente de este consejo estuvo Rubén Aguilar Monteverde, ex director de Banamex. Los integrantes fueron Juan Antonio Pérez Simón, de Grupo Carso; los políticos David Ibarra y Fernando Solana; los periodistas Miguel Ángel Granados Chapa, Germán Dehesa, Javier Solórzano y Carmen Aristegui, además de María Luisa de la Serna, esposa de Clemente Serna de Editorial Expansión (*Reforma* 16/03/2004).

Esta nueva forma de gobernar alentó las esperanzas de los capitalinos, quienes desde 1997 hicieron patente sus preferencias hacia una nueva forma de administrar el Distrito Federal. No obstante, a los largo de las administraciones 2000-2006 varios hechos opacaron los esfuerzos de la administración central. Algunos de sus colaboradores, diputados en la Asamblea Legislativa y

jefes delegacionales se vieron envueltos en casos de corrupción. Esta citación modificó la apreciación colectiva sobre el desempeño de las autoridades capitalinas.

La fuerza que cobraron estos hechos en los medios de comunicación motivó la renuncia de los integrantes del Consejo de Transparencia de las Finanzas Públicas creado por el Jefe de Gobierno con el propósito de “atacar la corrupción y evitar las fugas de dinero público”. Ante tal situación, el Jefe de Gobierno creó la figura de “contralores ciudadanos”, quienes se encargarían de vigilar los procesos de contratación en obra pública a fin de evitar la corrupción. Sin embargo, se disolvió en la opinión pública conforme los medios dejaron de atender.

En el caso del Estado de México, durante la administración encabezada por el gobernador Arturo Montiel (1999-2005) los avances en materia anticorrupción fueron también escasos. Los cuestionamientos constantes de la oposición giraban en torno al desempeño poco transparente de quien encabezaba la administración. Un dato que puede acompañar lo antes mencionado fue que el 20 de octubre de 2005, un día después de haberse registrado como precandidato oficial del PRI a la Presidencia de la República, se vio envuelto en un escándalo al existir la sospecha de corrupción y enriquecimiento ilícito. Ante tal circunstancia, la presión pública obligó al gobernante a presentar su renuncia.<sup>8</sup>

Con las últimas administraciones en ambas entidades, la atención a la rendición de cuentas, los procesos de transparencia y la creación de medidas anticorrupción ha sido distinta. Una revisión a los informes de gobierno de cada uno de los mandatarios indica que en lo que va de cada uno de sus sexenios, existe una mayor atención en el Distrito Federal que en el Estado de México, como puede distinguirse en el siguiente cuadro.

El mandatario del Estado de México Enrique Peña Nieto arribó al cargo en el año 2005, mientras que el del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, en el 2006. En el año 2007, Transparencia Mexicana difundió el último reporte de su programa anticorrupción. Para ese momento, el primero cumpliría dos años en el cargo, el segundo por su parte, un año.

De acuerdo a la información expuesta en el cuadro 3, la reducción del Índice de Corrupción fue notable en el Distrito Federal al bajar de 19.8 a 12.7, mientras que en el Estado de México se incrementó al subir de 13.3 a 18.8. Un dato más, en el nivel nacional, la variación no ha sido tan brusca pues se ha mantenido en un promedio de 10 puntos.

### Consideraciones finales

Tomando en cuenta el ICBG, en los últimos 7 años la corrupción en el Distrito Federal y el Estado de México no ha sido atendida a cabalidad por las autoridades gubernamentales, lo cual debilita la credibilidad ciudadana hacia las autoridades, y se establece que la corrupción inhibe el desarrollo de la gobernanza en ambas entidades.

Aunque no se atendieron otros rubros de la administración pública que pudieran ofrecer mayores elementos para una valoración de mayor alcance sobre el estado que guarda la corrupción en ambas entidades de la federación, conviene apuntar que durante el periodo

revisado, las cuestiones públicas siguen mostrando insuficiencia en los procesos de rendición de cuentas y transparencia, razones que impiden disminuir los índices de corrupción. La capacidad directiva, los procesos de acción y la eficiencia en la dirección gubernamental deben elevarse con la finalidad de hacer posible la gobernanza en ambas entidades federativas.

En el cuadro comparativo del ICBG se puede observar que ambas entidades conservaron su lugar hasta el 2007 como las que mayor índice de corrupción presentan. De acuerdo con la información recabada en los informes anuales de gobierno, de las dos administraciones actuales, tal vez este panorama pudiera matizarse más adelante en el caso del Distrito Federal, pues se aprecia un esfuerzo mayor para atacar el problema de la corrupción; no así en el Estado de México, donde la acción de gobernar es más urgente, pues en la prestación de los servicios públicos se hace necesario un programa de políticas públicas que contrarreste la corrupción.



.....  
<sup>8</sup> Cfr. Las primeras planas de los medios de circulación nacional de esos días.



**Medidas para contrarrestar la corrupción mencionados en los Informes de Gobierno en el Estado de México y el Distrito Federal**

Informe	Estado de México	Distrito Federal
1	25 auditorías de recursos federales o mixtos a realizadas de manera conjunta con la Secretaría de la Función Pública, en el marco del Convenio para el Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción.	<p>Honestel, el cual tiene por objeto facilitar a la ciudadanía la denuncia anónima de actos de corrupción cometidos por servidores públicos del D.F.</p> <p>Programa de Incentivos a la Eficacia Policial, para alentar el compromiso de servicio, mejorar el desempeño y combatir la corrupción.</p> <p>Programa de vigilancia de los funcionarios públicos de la Procuraduría.</p> <p>01800 PGJDF para la atención telefónica de quejas, opiniones y comentarios de la ciudadanía</p> <p>Elaboración, aprobación y publicación del acuerdo A/003/2007 por el que se expiden las normas de organización y funcionamiento de la Visitaduría General.</p> <p>En expedición de licencias y permisos se han puesto en operación los controles más estrictos para evitar actos de corrupción en detrimento del erario y de los ciudadanos.</p>
	Rediseñó el Sistema de Programación y Registro de Auditoría, el cual opera en tiempo real y es utilizado para llevar el registro de la programación, ejecución, seguimiento y resultados de las acciones de control y evaluación, con lo que se fortaleció el autocontrol y se pudo obtener mayor consistencia en los resultados estadísticos.	<p>Mejorar y automatizar el servicio de licencias y control vehicular, con objeto de supervisar que estos trámites se realicen con apego a la normatividad y con transparencia.</p> <p>Simplificar y clarificar los trámites y servicios que los particulares realizan ante la administración pública.</p> <p>Programa de Unidades Móviles para Denuncias contra Abusos de Policía.</p> <p>20 Unidades Móviles que promueven y vigilan la correcta aplicación de la normatividad referida</p> <p>Programa de Verificación de trámites en Delegaciones, susceptibles de presentar alguna anomalía por parte de quienes lo ejecutan.</p> <p>Programa de rotación de los titulares de los Juzgados, para evitar inercias que pudieran incidir en posibles actos de corrupción.</p> <p>Creación de un sitio Web especial para transparentar la información a la que estamos obligados a dar.</p>
2	52 visitas de inspección y 256 de supervisión para garantizar la actuación del personal con base en principios y valores institucionales, respetando los derechos humanos y conduciéndose con apego a la normatividad, para evitar actos de corrupción.	<p>Integración de todos los cuerpos policiales para que funcionen bajo un mando único, que evite duplicidades y vacíos de responsabilidad, que permita una mejor coordinación y mayor eficacia en su labor.</p> <p>Incremento de los operativos de revisión en dormitorios, aduana de personas, aduana de vehículos, entre otros.</p> <p>Actualización de la red interna, incorporando la telefonía y cámaras IP, las Administraciones Tributarias y a todos los puntos remotos con los que actualmente se mantiene la operación.</p> <p>Vigilancia permanente en los Talleres PIREC, garantizando así su buen desempeño.</p> <p>Observatorio Ciudadano en Internet contra la Delincuencia, Estrategia Integral de Combate a la Corrupción.</p>

**Medidas para contrarrestar la corrupción mencionados en los Informes de Gobierno en el Estado de México y el Distrito Federal (continuación)**

	<p>13 auditorías realizadas de manera conjunta con la Secretaría de la Función Pública, como parte del Convenio de Coordinación para el Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción.</p>	<p>Portal de Transparencia "Ventana Ciudadana"- Portal de Internet donde el ciudadano puede subir sus quejas.</p> <p>Nuevo Sistema de Gestión y Evaluación de los Contralores Internos.</p> <p>Actividades de prevención</p> <p>Programa verificación de trámites sensibles a la corrupción.</p> <p>Honestel evolucionó para convertirse en un "Call Center" especializado.</p> <p>Se eliminaron las solicitudes de trámite urgentes.</p>
<p>3</p>	<p>Sin registros</p>	<p>386 pláticas, 104 obras de teatro, 1 foro de prevención del delito, 2 jornadas de prevención del delito y la implementación del programa anticorrupción (Delegacional)</p> <p>Mediante campañas internas y externas de concientización e información se evitaron las "mordidas", esto con el fin de combatir la corrupción (Delegacional)</p> <p>Incremento de los operativos de revisión en dormitorios, aduana de personas, aduana de vehículos entre otros.</p> <p>Emisión de los oficios citatorios para evitar que opere la figura de la prescripción</p> <p>Se promueve una cultura de calidad en el servicio y rendición de cuentas a través de la evaluación del factor humano.</p> <p>Sistema Único de Atención (SUA). Si se agilizan los trámites, disminuye el tiempo que emplea el ciudadano en su gestión y disminuye la corrupción al evitar puntos cruciales de contacto entre servidores públicos y ciudadanos.</p> <p>Implementación de sistemas de control en la expedición de copias certificadas y la fiscalización y seguimiento de las actividades realizadas por el personal encargado de diversos trámites.</p>
<p>4</p>	<p>Segunda etapa de modernización del Portal Electrónico del Gobierno del Estado de México, el cual se constituye como el medio idóneo para que los ciudadanos puedan realizar trámites y obtener servicios de manera fácil y rápida.</p> <p>Implementación de tecnología de punta y de nuevos mecanismos que permiten combatir líneas de corrupción y eliminar vicios de procedimiento</p>	<p>Sin registros</p>
<p>Fuente: Elaboración propia con datos tomados de los respectivos informes de gobierno.</p>		

**Bibliografía**

Aguilar, Luis F. (2009) "Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones". ESADE, Barcelona.

Colomer Joseph M. y Gabriel Negretto. (2003) "Gobernanza con poderes divididos", X (1).

Del Castillo, Arturo. (2001) "El soborno: un marco conceptual para su análisis", *Gestión y Política Pública* X (2).

Del Castillo, Arturo. (2001) "Fundamentos de la Investigación empírica reciente sobre corrupción", *Gestión y Política Pública*, X (2).

Del Castillo, Arturo. (2003) *Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas*. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas. Núm. 5. México, Auditoría Superior de la Federación.

Kaufmann, Daniel. (2000) "Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica". *Revista Perspectivas*. Universidad de Chile. 3 (2).

Kaufmann, Daniel. *Replanteando gobernabilidad* (2003). Instituto del Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>.


López Presa J. Octavio. (1998) *Corrupción y cambio*. FCE. México.

Transparencia Internacional (2005) *Informe Global*. [www.transparencia.org](http://www.transparencia.org)

Transparencia Mexicana (2001,2003,2005), (2007). [www.transparenciamexicana.org](http://www.transparenciamexicana.org)

Ugalde Luis Carlos. (2002b) *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, México, Auditoría Superior de la Federación.

Ugalde, Luis Carlos. (2002 a) *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*, México, Instituto Federal Electoral.



# Modernización en las acciones legales contra el cohecho

Carlos E. Montes Nanni\*

## Presentación

La prestación de un servicio público implica compromiso con la sociedad a la que se sirve. Cuando la integridad de los servicios públicos se quebranta por las personas que, como ninguna otra, tienen el deber de ser honestos y conducirse con legalidad, el fenómeno de la corrupción se convierte en uno de los principales males que inciden directamente en el desarrollo de un país.

El combate a la corrupción parte de la perspectiva de la autoridad persecutora de inhibir por medio de acciones efectivas las conductas que despliegan funcionarios y autoridades de todos los niveles, abarcando desde dádivas que no representan sumas de dinero cuantiosas, hasta sobornos por cantidades millonarias. Conductas, todas ellas, reprobables y reprochables, que deben sancionarse y erradicarse.

Existe una confusión natural por parte de la mayoría de la opinión pública al considerar distintas acciones de corrupción cometidas por servidores públicos como actos de soborno, cuando las leyes en la materia penal (comprendiendo la totalidad de los ordenamientos penales de las entidades federativas) tipifican el delito como cohecho, incluido siempre en los códigos penales en el título de correspondiente a los delitos cometidos por los servidores públicos.

El deber básico del servidor público, por su misma condición de guardar absoluta honestidad en el ejercicio de sus funciones, es algo rebasado y olvidado por las cir-

cunstancias que a diario se conocen. Son hechos acreditados pero no castigados.

Como referiremos más adelante, el cohecho cometido por servidores públicos representa un tipo de delito que debe ser actualizado, no en su concepción, la cual en nuestra opinión, es correcta, sino en la forma en que se busca su erradicación por medio de mejores procedimientos, con plena efectividad, contundencia y resultados comprobables.

Sostendremos la propuesta de una modernización en los sistemas y métodos de investigación y procedimientos que buscan la sanción de este delito cometido por servidores públicos, con base en la poca efectividad de los que operan actualmente y que no han siquiera inhibido la proliferación de esta lamentable práctica en México.

## La responsabilidad de los servidores públicos y los actos delictivos en los que pueden incurrir

El Código Penal establece qué es servidor público, para efectos de sus títulos Décimo y Undécimo: toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal o del Distrito Federal o que manejen recursos económicos federales. Los gobernadores de los Estados, los dipu-

\* Investigador de la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado.

tados de las legislaturas locales y los magistrados de justicia locales también son sujetos a las disposiciones contenidas en el Código sustantivo penal.

“No obstante, es necesario estar atentos a la jerarquía del servidor público que cometió el ilícito, a efecto de determinar el procedimiento que en primera instancia se aplicará, toda vez que los funcionarios que se mencionan en el artículo 111 constitucional gozan de inmunidad procesal, por lo que no pueden ser sujetos del procedimiento penal hasta que no haya sido declarada su procedencia por parte de la Cámara de Diputados o la de Senadores, cuando se trate de responsabilidad penal por delitos graves cometidos por el Presidente de la República” (Ortiz Soltero, 1999: 195 y 196).

Las faltas cometidas por servidores públicos en ejercicio de sus funciones pueden variar debido a la conducta de acción u omisión desplegadas por éstos y las características propias del hecho; invariablemente representan una responsabilidad por el titular de la función pública, la cual puede ser acreedora a sanciones administrativas y para el caso específico del cohecho, ser procesado y sentenciado en el ámbito penal.

“Desde el punto de vista criminológico y político-criminal, el cohecho constituye uno de los delitos a los que más fácilmente puede atribuirse una elevada cifra negra de criminalidad, siendo uno de los que en la práctica gozan de más impunidad, en el que la persecución no pasa nunca del estudio de las sospechas y de los rumores incontrolados, ya que, tratándose de conductas en las que tanto el servidor como el particular persiguen un beneficio personal, su descubrimiento depende esencialmente de la casualidad” (Sandoval Delgado, 2005: 19).

La administración pública debe garantizar que el ciudadano pueda requerir de un servicio que garantice el disfrute pleno de la capacidad de ejercicio de un derecho particular, con el efecto de mantener la armonía y concordia de la sociedad. El ejercicio de gobierno debe cumplir ese objetivo; si por el contrario, el servidor público se construye a la utilización del cargo en beneficio propio, la base de la relación gobierno– gobernado es alterada y, consecuentemente, puesta en riesgo.

Por lo anterior, el ejercicio del poder de la autoridad debe ser ejercido de una manera eficaz para erradicar la deshonestidad de los malos servidores públicos, avallando la efectividad de la acción de la justicia en contra de los actos constitutivos del delito de cohecho.

### Los conceptos de soborno y cohecho

Como lo habíamos mencionado, existe la percepción general de identificar al cohecho como soborno, lo cual no es indebido; la palabra soborno es más común, de uso general y apropiada; pero la legislación penal nacional sanciona el tipo penal denominado cohecho. “Cohecho, en sentido gramatical significa sobornar a un juez o a otro funcionario público. Empero, para tener una idea más clara diremos que sobornar expresa corromper a alguien con dádivas para obtener algo” (López Betancourt, 2000: 487).

La definición legal de cohecho se toma del Código Penal Federal en su artículo 222, modificado por última vez el 5 de enero de 1983, de la siguiente manera:

#### Artículo 222 - Cometen el delito de cohecho:

*I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y*

*II. El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.*

El cohecho, por lo tanto, es un delito que se comete exclusivamente con la participación de un servidor público en ejercicio de sus funciones y lo cometerá de igual forma el particular que, a sabiendas de esta condición, ofrece y entrega una dádiva (objeto material) o dinero.

A pesar de su utilización indistinta, el término soborno es el de uso común y popular. El diccionario de la lengua española define a éste como la corrupción de alguien con dádivas para conseguir de él algo (nótese que no se hace mención de la calidad de ese alguien como servidor público ni que lo ilegalmente obtenido se relacione con su función); asimismo, el diccionario de la Real Academia Española identifica al soborno como la dádiva con la que se soborna.

CARACTERÍSTICAS	
Soborno	Cohecho
Es un término conocido y utilizado por la gran mayoría de las personas.	Corresponde al término como se define el tipo penal establecido por la ley.
Puede realizarse únicamente entre particulares.	Se puede cometer por un particular, pero siempre participa un servidor público en ejercicio de sus funciones.
Existencia de una dádiva, o bien la realización de un acto.	Existencia de una dádiva consistente en dinero o cualquier otro objeto.
La realización de la prestación o acto es indistinto por cualquiera de los que intervienen.	El funcionario realiza o deja de hacer un acto que compete a sus atribuciones y obligaciones como tal.
Existe un acuerdo de voluntades y la aceptación de sus consecuencias.	Puede existir una solicitud expresa o tácita del servidor público y/o el ofrecimiento de dádiva por el particular.
Necesariamente existe la entrega de dinero o dádiva para recibir la contraprestación indebida.	Se actualiza su realización sólo con el ofrecimiento de dinero o dádiva del particular hacia el servidor público para hacer o dejar de hacer algo relacionado con sus atribuciones.



“Surge en un sector de la ciencia penal mexicana el debate sobre la naturaleza jurídica del cohecho, dividiéndose las opiniones entre quienes aprecian la existencia de dos delitos independientes, esto es, el cometido por el servidor público y el cometido por el particular y entre quienes, por el contrario, aprecian la existencia de un solo delito de carácter bilateral, esto es, el cometido por el servidor público y el cometido por el particular y entre quienes, por el contrario, aprecian la existencia de un solo delito de carácter bilateral, esto es, un delito de dos que se perfecciona por el consentimiento de las partes” (Sandoval Delgado, 2005: 31 y 32).

### Antecedentes históricos

En los principios de su reglamentación, el antecedente obligado se tiene en el Derecho Romano considerándolo como una falta que ameritaba la pena de muerte. La sanción se fue atenuando llegándose a considerar la pérdida de títulos honorarios y las sanciones de carácter económico.

El ejercicio de la magistratura (función pública) fue, desde entonces, de gran atractivo para aquéllos que querían amasar fortuna. En el antiguo Derecho Español se combatió de igual manera esta práctica. El Código Penal de 1822 dispuso de un amplio número de artículos que sancionaban con penas más elevadas al cohecho de funcionarios públicos, especialmente las de carácter pecuniario.

En México, antes de la conquista, también se consideraba el cohecho una falta grave merecedora de la pena capital, se mandaba degollar a quienes lo hubiesen cometido. Durante la época de la Colonia, las leyes emanadas de España trataron este delito en las Partidas y la Novísima Recopilación ya como un acto imputable al servidor público.

En el Código de 1871 ya se incluía al cohecho dentro del capítulo destinado a sancionar los delitos cometidos por los servidores públicos, pero con la particularidad de ser sancionado con penas relativamente laxas como un “extrañamiento”, una multa o el arresto hasta por seis meses.

El Código de 1929 no fue más estricto en la persecución y sanción del cohecho, debido al hecho de transitar por una etapa en la historia de México en que la inestabilidad política y la arbitrariedad de sus gobernantes tenía su origen en gran medida en la corrupción generalizada.

En el texto original del Código Penal vigente (de 1931) se establecen las dos hipótesis o supuestos jurídicos para su comisión: 1) Cuando la persona responsable de un servicio público recibiera dinero o dádiva para hacer o dejar de hacer algo relacionado con su trabajo (identificado por la doctrina como cohecho pasivo), y 2) Cuando una persona ofreciera o diera a otra encargada de un servicio público dádiva alguna o dinero por hacer o dejar de hacer algo relacionado con su trabajo (identificado por la doctrina como cohecho activo).

### Exposición teórica penal del delito de cohecho

En materia penal, obedeciendo a un análisis del tipo del delito de cohecho previsto y sancionado por el artículo

222 del Código Penal Federal vigente, se pueden exponer las siguientes circunstancias:

Tiene su ubicación dentro de las conductas antijurídicas sancionadas por las leyes penales como delitos y representa uno de los que pueden ser cometidos por los servidores públicos merecedor de una pena privativa de libertad (prisión), variable en función de la cuantía de la dádiva o el dinero inherente al hecho; en primer término, es un acto *doloso* ya que sus participantes tienen la plena intención de realizarlo, y conocen y aceptan intrínsecamente sus consecuencias. La culpa no puede establecerse bajo ninguna circunstancia como atenuante de responsabilidad penal.

En relación a la conducta de sus participantes, se ubica en los delitos de *acción*, por la realización del acto por parte del servidor público y del particular, y de *acción por omisión* cuando el primero deja de hacer en beneficio del segundo, algo que legalmente estaba obligado a realizar.

Por su resultado, el delito de cohecho es material porque es necesaria la efectiva materialización de la conducta ilícita, con un efecto externo apreciable y comprobable causado por la voluntad de su autor.

El cohecho produce un daño a un bien jurídicamente tutelado que es la prestación del servicio público, es atentatorio y perjudicial para el correcto desenvolvimiento de las funciones de gobierno que originalmente deben realizarse en beneficio de la comunidad.

Por su duración, el cohecho puede ser instantáneo por agotarse en la realización de un solo acto y sus efectos pueden ser permanentes, al no haber medida que remedie la falta de probidad de un servidor público en un caso determinado.

Se requiere de la participación mínima de dos personas, por lo mismo, la doctrina lo clasifica como un delito de los denominados bilaterales, en el que para su comisión preexiste el acuerdo de voluntades de dos personas (una de ellas con la investidura de servidor público).

### Derecho comparado y legislación nacional

En los diversos ordenamientos penales vigentes en otros países como Brasil, Francia, Italia o Portugal, la conducta del servidor público consistente en solicitar y recibir percepciones fuera de las que legalmente está facultado a tomar y por lo tanto son indebidas e identificadas como *concusión*; de igual forma, están previstas en los apartados relativos a los delitos cometidos por los servidores públicos en ejercicio de sus cargos.

“En Italia son dos delitos los relacionados con la obtención de una retribución no debida de dinero de un particular por el funcionario: el delito de cohecho (Arts. 318 ss. CPI) y el delito de concusión (Art. 317 CPI)” (Olaizola Nogales, 1999: 233).

En la doctrina alemana, la concusión implica la contraprestación respectiva entre la dádiva y la actividad que reviste el carácter de oficial por provenir de un funcionario público y es indistinto que la mencionada contraprestación se dé por un acto realizado con anterioridad, lo que nuestro derecho no prevé expresamente porque la hipótesis del delito y su descripción dogmática nos ha enseñado que la conducta relativa al cohecho se agota en el momento mismo de la actividad del servidor público y del particular.





En España se le ubica como un acto injusto definido como contradictorio a los deberes del funcionario, constituyendo una falta penal merecedora de una sanción de esta naturaleza, previendo que el acto esté plenamente comprobado e infrinja una norma jurídica.

Los estados de la federación en México, como tradicionalmente se han desarrollado, emulando las decisiones adoptadas en el centro del país, tienen una legislación penal que es, para efectos prácticos, igual a la adoptada en el los ordenamientos federal y del Distrito Federal.

En todos los casos el tipo penal se denomina cohecho (no soborno); es invariable la participación de un funcionario o servidor público en su comisión, la realización del acto o la abstención de la ejecución del mismo corresponde a las obligaciones y facultades inherentes al cargo del servidor público, quedando de por medio la entrega-recepción de una dádiva consistente en dinero o algún bien material.

La palabra soborno solamente es localizable en los códigos de procedimientos penales en el capítulo relativo al ofrecimiento de pruebas, concretamente a la disposición que establece como inválida legalmente la declaración de un testigo que ha sido sujeto del mismo.

En cuanto a las penas aplicadas a las personas penalmente responsables en su comisión, el cohecho es sancionado desde tres días hasta 15 años de prisión; ésta última aplicable en el estado de Guerrero, cuyo Código Penal dispone de la pena más elevada para este delito en todo el país. El Código Penal federal impone una pena privativa de la libertad de hasta catorce años –una de las más elevadas-. La variable para su aplicación depende de la cuantificación de la dádiva o dinero instrumento del cohecho.

Para el sistema de equivalencia de responsabilidades del servidor público y particular, son distintas las opiniones que han sostenido la menor penalidad y la implementación de cláusulas de exclusión de la punibilidad a favor del particular que interviene por presiones del servidor público, con la ventaja de que en ese caso el primero estaría con posibilidad de denunciar al funcionario corrupto e inhibir la falta de probidad en su conducta al solicitar dinero u otro tipo de prerrogativas.

#### **La investigación y proceso en la comisión de los delitos de cohecho**

Por tratarse de un tipo penal dispuesto en todos los ordenamientos locales, del Distrito Federal y el aplicable en el ámbito federal, corresponde a las autoridades en ese orden su prevención, investigación y legal procesamiento. Sin embargo, uno de los inconvenientes que limitan el poder persecutorio y punitivo del Estado es el de una intervención mínima de la autoridad por considerar que existen deberes y bienes jurídicos de mayor relevancia (la seguridad pública por ejemplo).

De esa manera, en conocido que los actos correspondientes a la comisión del delito de cohecho son del conocimiento de la autoridad en un momento distante de su comisión, es decir, sin la presentación de una denuncia formal ante autoridad competente ¿Quién revisa para el caso, el carácter de denunciante? ¿Acaso el propio particular participante en el ilícito? ¿Un tercero sin personalidad ni interés jurídico que lo acredite? Los medios que hacen del conocimiento de la autoridad competente el hecho son erráticos.

En la práctica, el delito de cohecho es un delito de difícil comprobación; hoy en día sólo los sistemas electrónicos destinados a realizar una auténtica labor de espionaje e intervención de comunicaciones (audio y video) pueden considerarse como aptos, con el cuidado de no vulnerar garantías constitucionales de privacidad y debido proceso para nos ser impugnados como ilegales.

La participación de contralorías y órganos de control interno, en las condiciones en que se desenvuelven actualmente, son procedimientos plagados de complejidad burocrática y pocos resultados efectivos (recuérdese la propuesta de la Presidencia de la República para la desaparición de la Secretaría de la Función Pública).

El delito de cohecho no es un delito ubicado en el catálogo de delitos graves (artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales), y el que se le ubique en este rubro no tendría la menor relevancia; es en la legal comprobación de su realización (medios de prueba) en donde radica la complejidad de su erradicación e inhibición.

No contamos con autoridades, ni ministeriales ni judiciales, especializadas en el adecuado procedimiento penal para los servidores públicos y particulares que ocurren en cohecho.

### Conclusiones y propuestas

- El delito de cohecho constituye una base de sustento a la corrupción enraizada en el servicio público de municipios, entidades federativas, Distrito Federal y en la generalidad del ámbito federal, que debe combatirse con una política nacional y colaboración entre los tres niveles de gobierno.

### Referencias

- López Betancourt, Eduardo. Delitos en particular Tomo II. México. Editorial Porrúa. Primera Edición 2000. p. 487.
- Monserrit Ortiz, Soltero, Sergio. Responsabilidades legales de los servidores públicos. México. Editorial Porrúa. Primera Edición 1999. p. 195 y 196.
- Olaizola Nogales, Inés. El delito de cohecho. Valencia, España. Editorial Tirant Lo Blanch. Primera Edición, 1999. p. 233.

- Sandoval Delgado, Emiliano. El delito de cohecho en el derecho penal mexicano. México. Editorial Ángel Editor. Primera Edición. 2005. p. 19.

### Fuentes de información:

- [www.rae.es](http://www.rae.es)  
[www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx)  
[www.sil.segob.com.mx](http://www.sil.segob.com.mx)

- Es necesaria una homologación en los ordenamientos sustantivos en materia penal en toda la República para establecer una perfecta diferenciación entre el delito de concusión, el soborno y el cohecho, en la cual se adopte o descarte oficialmente el término soborno y se uniformen las penalidades y sanciones accesorias como la inhabilitación a ejercer un cargo público a nivel nacional, o el decomiso de bienes producto del ilícito.
- Se requiere la creación o el fortalecimiento de autoridades investigadoras que cuenten con las herramientas jurídicas, de infraestructura y profesionales óptimas para la prevención, inhibición y combate a las actividades ilícitas constitutivas del delito de cohecho.
- Se debe proponer una iniciativa de reforma al ordenamiento procedimental que permita la utilización de medios de prueba modernos y actualizados, como puede ser la utilización de la figura del usuario simulado o agente encubierto; la correcta aplicación de estos sistemas de prevención e investigación han probado su efectividad en otros lugares, en la disminución de la corrupción de funcionarios públicos.
- Es obligado el replanteamiento de la política de revisión y supervisión de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, para que no quede a la discrecionalidad de aceptar plácidamente lo que estos declaran y entrar a una dinámica de comprobación real de lo manifestado, sin que se dé lugar a persecuciones políticas o laborales pero que incida en la disminución de la impunidad.

