

# Pluralidad y consenso

Órgano de difusión del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez"

AÑO 1 | NÚM. 2 | DICIEMBRE 2007

## Hacia una política de medios y comunicación social

Fermin E. Rivas Prats

## Legislación de radio, televisión y telecomunicaciones

Margarita Sánchez Escobar

## Desarrollo sustentable

Filiberto Alcocer Barrera





Hombre frente a una televisión en blanco.

## Órgano Colegiado

Sen. Marco Humberto Aguilar Coronado  
Presidente

Sen. René Arce Islas  
Secretario

Sen. Fernando Jorge Castro Trenti  
Secretario

## Grupo de Dirección Ejecutivo

Lic. Gonzalo Altamirano Dimas  
Director General de Estudios Legislativos: Política y Estado

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

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

AÑO 1 | NUM. 2 | DICIEMBRE 2007

## Equipo de Redacción

Filiberto Alcocer Barrera, Jesús Arturo Alemán Sandoval, Hugo Alvarado Benavides, Marco Antonio Andrade Romero, Mario Antonio Campos Mota, Silvia Chavarría Cedillo, Rebeca Corona Romo, Yaneth Hernández Medina, Hilda Hernández Muñoz, Rosa María Flores del Valle, Octaviano Moya Delgado, Raquel Noyola Zarco, Francisco Javier Rodríguez Carbajal, Fermín Edgardo Rivas Prats, Sergio Marcos Romero Villanueva, Margarita Sánchez Escobar y Daniel Triana Tena.

## Edición y Producción

Coordinadora editorial: Juventina Bahena.  
Diseño y formación: Jhonathan Dokins Milián.  
Foto de portada: © James W. Porter/Corbis

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

AIR

OFF

MONITOR  
SELF



# Hacia una política de medios y comunicación social\*

Fermin E. Rivas

## Introducción

Este estudio sobre la regulación de los medios de comunicación se planteó a partir de dos acciones coyunturales que involucran a dos poderes de la unión y a las propias empresas mediáticas electrónicas: la sentencia relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, promovida por senadores integrantes de la LIX Legislatura en contra del propio Congreso y del Presidente de la República, publicada el 20 de agosto de 2007 en el Diario Oficial de la Federación; y las reformas electorales del 14 de septiembre en su interrelación con los medios, integradas y debatidas en el proceso de Reforma del Estado en curso, que constan tanto de las propuestas de los partidos políticos como del producto de los foros de consulta pública, integradas en los temas de Régimen de Estado y de Gobierno y Democracia y Sistema Electoral.

Pese al reconocimiento de que estas importantes reformas corrigen ciertas anomalías en el uso de recursos en campañas electorales, subsiste una problemática alrededor de los medios, el papel del Estado en su responsabilidad de tutelar los derechos de información, de expresión y réplica y las demandas de la sociedad civil para que los medios electrónicos cumplan con su función social. De esta forma, se efectúa un replanteamiento del tema general a partir de los distintos escenarios en los que se ha debatido, a fin de reformular su enfoque y reencauzar las propuestas que, eventualmente, puedan ser resueltas por la vía legislativa.



## Diagnóstico preliminar

La problemática alrededor de los medios se puede enunciar de la siguiente manera: una alta concentración de las bandas de frecuencia en muy pocas manos; la falta de espacios para la manifestación plural de las ideas; la inexistencia de condiciones para el pleno ejercicio del derecho a la información; la inexistencia de medios de y para la sociedad civil; y el reiterado enfoque técnico que, al día de hoy, prima sobre el enfoque social, y en el fondo de todo la dispersión regulatoria debido a la multiplicidad de leyes y reglamentos, así como dependencias de la administración pública que intervienen en este sector.

El estudio partió del análisis de la legislación relacionada con los medios, desde el orden constitucional vigente hasta el nivel reglamentario. En función de lo anterior, se analizó la eficacia de las dependencias del gobierno federal en la aplicación de las leyes relativas y la supervisión de la correcta aplicación de éstas. Dicha información se cruzó con cada uno de los temas planteados con cierta recurrencia en los Foros de Consulta Pública de la Reforma del Estado. En una segunda etapa, el trabajo se reestructuró tomando en cuenta los principios rectores determinados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como son la libertad de expresión, el derecho a la información, la función social de la radiodifusión, la prevalencia del interés económico y la necesidad de que las concesiones sean transitorias y plurales para evitar la concentración, entre otros. Asimismo, se identificaron los artículos impugnados por los senadores y sus argumentos con el resolutivo de la SCJN a la Acción de Inconstitucionalidad 26/06 y lo que la ley respectiva consignaba en esos artículos antes de ser reformarlos. Adicionalmente, se asumieron los segmentos temáticos del Grupo Plural de Telecomunicaciones que lleva a cabo la revisión de la legislación en materia de telecomunicaciones y de radiodifusión. También se consideraron las propuestas presentadas en los foros de la Reforma del Estado y otros temas que no habían sido tomados en cuenta cuya importancia radica en el impacto que generan en la sociedad.

A partir del análisis de los cinco apartados se generaron conclusiones preliminares y, en ciertos casos, propuestas para una reforma integral en el tema de los medios de comunicación en México, el espectro radioeléctrico y la base de algunos lineamientos para una política pública de Comunicación Social y sus implicaciones.

## Análisis

Una parte del análisis se efectuó a la luz de los *Principios Rectores* determinados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De los derechos individuales a la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de réplica se puede deducir que estos no son prerrogativas de los ciudadanos sino de los informadores y de quienes detentan la propiedad de los medios, quienes se arrogan un derecho que constitucionalmente se establece para todo mexicano e internacionalmente para todo ser humano, toda vez que si el fin último de las empresas mediáticas es el lucro, quienes pretendan acceder a espacios de difusión serán aquellos que tengan dinero para pagar tiempo aire como cualquier otro producto de consumo.

Por otra parte, la libertad de expresión es una garantía individual que incidentalmente pudiera ejercerse ante públicos o masas, vía medios de comunicación; “es una garantía individual de las personas; un derecho fundamental ejercido y exigible por los sujetos y no por sus conglomerados”, dice Ricardo Raphael<sup>1</sup>. De esta manera, la libertad de expresión, como se mencionó antes, es una prerrogativa de los medios, y siendo estos comerciales, un ciudadano común tendrá que pagar por ejercer tal derecho. En realidad, la libertad de expresión se da en el espacio intersubjetivo de la comunicación, espacio por cierto limitado a la interacción del entorno social. A partir de lo individual, es posible escalar a otros espacios de expresión gremiales u organizativos, lo cual trasciende a potestades de segunda o tercera generación,

1. El Universal, 24 de sep de 2007, p.27



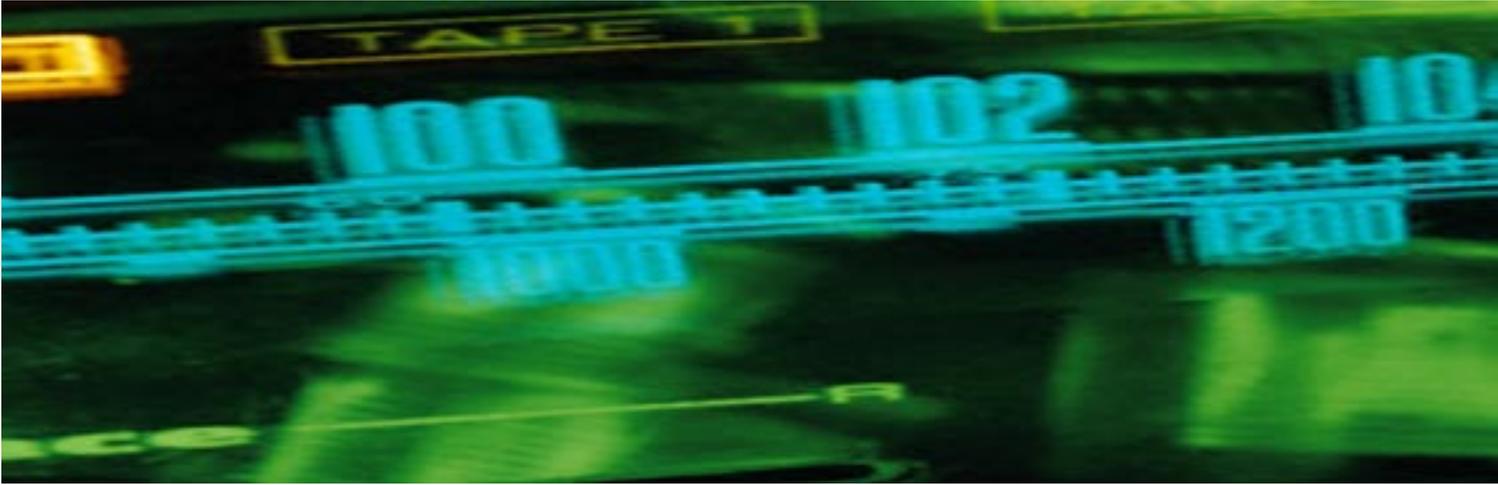
mediante el ejercicio de derechos políticos o sociales. A este nivel es que los partidos políticos pueden estructurar mensajes que, en el fondo, tampoco tiene que ver con la libertad de expresión, sino con la propaganda –que no es otra cosa que la publicidad política-, a partir de mensajes que buscan influir en el sistema de valores del ciudadano y en su conducta para que se adhiera a los intereses del grupo. El discurso es de carácter monológico y no requiere de un proceso comunicativo porque, como cualquier otro mensaje a través de los medios masivos, tampoco comunican, en la medida en que no hay retroalimentación y lo que buscan es influir en la conciencia ciudadana.

Ello no quiere decir que se desestime esta garantía individual sino que habrá que sustentarla en su dimensión concreta cuando se trata de elevarla a espacios de comunicación masiva. Es decir, este derecho puede aún conservar su naturaleza cuando se trata de abrir espacios de expresión a segmentos de la sociedad organizada, plural, sin fines de lucro, abiertos a la difusión de las propuestas y de las ideas, sin que grupos o personas se apropien de cámaras y micrófonos, monopolizando con ello espacios de expresión plural.

Nadie tendría que pagar por ejercer su derecho a la libertad de expresión, incluidos los partidos políticos, pues están considerados de interés

público por la ley. El sentir generalizado es que en una práctica de total incongruencia, el Estado paga y premia, en la mayoría de los casos, la manipulación de la información por parte de las empresas mediáticas privadas, su injerencia en asuntos públicos que no son de su competencia, sus campañas personales en contra de personajes de la política o de las decisiones de Estado, su incompetencia y su banalidad.

El tema de la libertad de expresión está estrechamente vinculado con el derecho a la información. Este derecho tiene que ver con los contenidos de los noticieros, de la publicidad y de la propaganda, pero también con la rendición de cuentas de los poderes del Estado. Cada uno tiene obligaciones legales en sus respectivas áreas de desempeño, no así la información que se difunde en medios. No parece haber vía eficiente para evitar que los medios difundan información parcial, manipulada, amarillista, generada de manera artificial, infamante. Ése es el negocio de los medios en el que el Estado se resiste a intervenir por la delgada línea que existe entre el derecho a la libertad de expresión de unos y el derecho a la información de otros. Máxime cuando unos y otros traspasan esa frontera porosa, cuando uno a veces es demandado o demandante de información.



Para el fin que nos ocupa, nos concretaremos exclusivamente a la información que proporcionan los medios electrónicos en virtud del impacto social y el carácter patrimonialista con que se difunden mensajes o noticias en cualquier formato: entrevista, nota informativa o cobertura de eventos. Cualquier crítica a las formas y contenidos se le confina al terreno resbaladizo de una pretendida censura o de imponer restricciones a la libertad de expresión. Este punto ha sido bastante discutido en foros organizados por el Congreso o por algunos grupos de la academia o de la sociedad organizada. Las propuestas han sido múltiples, pero una sobresale en el sentido de que está acotada jurisdiccionalmente a la esfera de responsabilidades del Estado: la redistribución del espectro radioeléctrico mediante una asignación democrática de bandas de frecuencia, para abrir espacios de expresión plural de las ideas, una demanda ciudadana añeja. Aunado a ello, tendrían que regularse los contenidos de la programación bajo criterios de veracidad y pluralidad -contrastar datos sin omisiones-, para evitar la desinformación o la subinformación. Las empresas mediáticas no deben girar más en torno al entretenimiento, pues con este criterio hasta la información se trivializa con el uso de formatos *amarillistas* o sensacionalistas. Su argumento preferido para justificar la pobreza intelectual de su producción es que le dan al público “lo que pide”, cuando en realidad se trata de un criterio impuesto, con el agravante de que forma y conforma conciencias.

La ley establece que la radio y la TV constituyen una actividad de *interés público* y que el Estado debe protegerla para el debido cumplimiento de su *función social*. Dadas las condiciones en las que se ha desempeñado la radio y la TV y la poca o nula vigilancia que ha ejercido el Estado, es evidente que se confunde lo *social* con lo *masivo*, y que el Estado da por satisfecha su obligación de tutelar el bien público a través de la delegación de esta función en un sujeto privado. La función social está estrechamente relacionada con aspectos del desarrollo integral de los ciudadanos. En este sentido, existen disposiciones precisas en las áreas de educación, de salud, de la cultura, de la información y la publicidad que los medios incumplen y no son sancionados por ello, mucho menos son obligados a reencauzar su programación. A lo más que se ha llegado es a invitarlos a autorregularse mediante códigos de ética internos. Al delegar las obligaciones del Estado en un sujeto privado, comete una falta por omisión en sus funciones, toda vez que pretende que un código de ética de una empresa privada complete o complemente el mandato legal de vigilar el bien público.

La imposición de responsabilidad social a los medios es una consecuencia lógica de la propia responsabilidad del Estado en este terreno y debería asumirlo así desde el momento en que se le autoriza una señal; más aún, debe ser el criterio más importante, pues hasta el momento básicamente se toma en cuenta la capacidad técnica y financiera y, en primerísima instancia, la discre-



cionalidad de la SCT en el otorgamiento de la concesión. Es en otros ordenamientos y en otro momento histórico que se buscó incorporarle a los medios cierta responsabilidad social -más allá de las ventajas que el jefe del Ejecutivo logró obtener en la difusión de su imagen y sus programas de gobierno- como es el caso de la regulación de la publicidad y el papel de los medios en la educación, la cultura y la salud.

Otro punto destacado por la Corte es el de la libre concurrencia y la prohibición de monopolios. Pareciera reiterativa la insistencia de una mayor apertura hacia la libre competencia, pues la Constitución prohíbe los monopolios y la ley secundaria busca generar las condiciones para una mayor oferta de servicios. No obstante, en el tema que nos ocupa, la prohibición de monopolios, la ley sólo hace referencia a la telefonía. A este concesionario sólo se le exige la obligación de adoptar diseños de arquitectura de red abierta para permitir la interconexión. El Reglamento Interior de la Cofetel contiene disposiciones mínimas en torno a este asunto; menciona que se le deben establecer a dichos concesionarios —no menciona claramente a la telefonía— con poder sustancial en el mercado relevante, las obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información a que se refiere la Ley de la Radio y la TV, nada, aunque los monopolios estén a la vista.

La Corte considera como un principio fundamental el *dominio* del Estado sobre el espectro radioeléctrico —segmentado en bandas de

frecuencias para su administración y concesión o permiso de uso—, es decir, el espacio por donde se cursan señales de radio y televisión, telefonía y datos. Si consideramos que las empresas mediáticas y de telecomunicaciones se constituyeron a partir de una concesión, su operación y servicios se encuentran regulados por la Constitución, 6 leyes, 5 reglamentos y 1 Código, al menos. Aunque la Constitución no se refiere específicamente al espectro radioeléctrico, la Ley de Radio y Televisión lo expresa claramente en el artículo 1°. Asimismo, las leyes secundarias lo tipifican como de dominio directo de la nación, y como parte de las vías generales de comunicación, no así las telecomunicaciones en las que el Estado sólo conserva la rectoría. Más adelante, en el artículo 3° de la misma ley, se da un amplio margen de libertad a la utilización privada del espectro cuando se establece que “la industria de la radio y la TV comprende el *aprovechamiento* de las ondas electromagnéticas”.

A partir de aquí se pierde de vista el carácter de bien nacional del espectro radioeléctrico, pues lo que se regula es el servicio de las empresas privadas de comunicación y con este criterio surgen tres ordenamientos: uno para regular medios (Ley Federal de Radio y TV), otra para telecomunicaciones (Ley Federal de Telecomunicaciones: telefonía y datos, junto con espacios orbitales) y otra para Vías Generales de Comunicación (que se encarga básicamente de carreteras y otros medios físicos de comunicación). De manera casi imperceptible, se esfuma el concepto de bien na-



cional en el proceso legislativo, de tal suerte que el espectro radioeléctrico y, por ende, las bandas de frecuencia, se privatizan, sin que la sociedad se entere siquiera que ese bien le pertenecía.

La legislación de medios parte de un problema de origen en virtud de la distinción clásica de lo público y lo privado que funda al Estado. Las legislaciones de referencia sesgan el bien jurídico a tutelar hacia la discusión del derecho privado, ya que el Estado nunca consideró la necesidad de diseñar una política pública de comunicación social. En su lugar, optó por la buena fe de los concesionarios de radio, televisión y telefonía para que aporten algún beneficio a la sociedad, dado que la explotación del espectro les aporta ganancias multimillonarias. Así, el supuesto del bien nacional, depositado en un sujeto privado, pierde su propósito desde el ejercicio inicial de dicho recurso.

Con base en los principios generales determinados por la SCJN se puede determinar que el problema de los medios no puede abordarse a partir de las empresas mediáticas, sino de lo que constituye el bien público —patrimonio de los mexicanos—, administrado por el Estado, sujeto a concesión. Un análisis serio debe gravitar en torno a ese bien y la responsabilidad del Estado de utilizarlo en el diseño, desarrollo y aplicación de una política de comunicación social que tome en cuenta los principios básicos determinados por la Corte.

A partir de esa premisa, es posible determinar que para garantizar la libertad de expresión, el derecho a la información, garantizando al mismo tiempo la función social de la radiodifusión, la prevalencia sobre el interés económico y evitar la concentración de señales, el Estado debe recuperar el dominio sobre el espectro radioeléctrico y es su utilización lo que se debe democratizar. Sin espectro radioeléctrico no hay comunicación, no hay mensajes, no hay señales —al menos no por ahora—, que permitan hacer una amplia difusión de las ideas, del conocimiento, de las opiniones,

de la educación, ni ejercer el derecho a la libertad de expresión ni el derecho a la información. Una redistribución del espectro radioeléctrico para que grupos de la sociedad civil organizada, no sólo empresas comerciales concentradoras de señal, puedan generar otro tipo de oferta comunicativa, no implica —como lo arguye el poder mediático luego de las reformas aprobadas por el Congreso en septiembre para prohibir la compra de spots para difusión de propaganda de los partidos— la expropiación de sus ganancias, pues la propia ley les exige pagar en especie, dado el estatus jurídico de que los concesionarios no pagan impuestos. En última instancia, no hay manera de expropiarles lo que nunca fue suyo: el espectro radioeléctrico.

Con base en las propuestas de los foros instalados dentro de la Reforma del Estado y mesas de discusión previas, la tendencia es que se estructure en un solo ordenamiento una legislación integral para radio, televisión, telefonía, señales satelitales, redes e Internet; y un solo ente regulador autónomo y ciudadano con la supervisión del Congreso, cuyas directrices sean dictadas por un plan anual de comunicación social, bajo la premisa fundamental de una distribución del espectro justa, equitativa, planeada, entre lo comercial, los grupos sociales organizados sin fines lucrativos —universidades, organizaciones civiles, comunitarias e indígenas—, y del Estado mismo —para reforzar los programas educativos y de salud—, mediante la reserva de frecuencias para cada uno de los sectores mencionados, que sean intransferibles, reguladas mediante disposiciones claras, supervisadas y sancionadas.

Del Resolutivo de la SCJN a la Acción de Inconstitucionalidad 26/06m, sólo mencionaremos que, en resumen, los magistrados declararon inválidos tres aspectos medulares de la Ley Federal de Radio y Televisión (ley Televisa): la subasta pública para entregar concesiones, el periodo de 20 años de duración de las mismas y la posibilidad de que con sólo un permiso de la Secretaría



de Comunicaciones y Transportes, y sin pago de derechos, los concesionarios pudiesen ampliar actividades a telefonía e Internet. Los ministros estimaron que los artículos rechazados violan principios constitucionales relativos a igualdad, libre concurrencia, prohibición de formar monopolios y libertad de expresión.

En cuanto a los temas considerados para su análisis en el Senado de la República en relación con las leyes que regulan los medios, vale decir que la *Modernización de la radio y la televisión* implica un proceso de digitalización tecnológica, entendida ésta como la automatización de diversos procesos, que mejora la calidad de los productos y favorece la aparición de nuevos servicios. En este sentido, la radio y la televisión se encuentran en el camino para incorporarse a las tecnologías digitales y la SCT ya estableció los objetivos y lineamientos para que se lleve a cabo la transición de la televisión analógica a la digital; conforme a ello, se ha desarrollado un Calendario de Obligaciones para que los concesionarios y permisionarios de televisión transiten a esta tecnología. Para llevar a cabo esta transición se requiere de la asignación temporal de canales adicionales con objeto de garantizar la continuidad del servicio. Dichos canales adicionales los solicitan los concesionarios y permisionarios que hayan manifestado su compromiso en los términos de la política de digitalización, conforme al trámite publicado en el Registro Federal de Trámites y Servicios de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. La digitalización hará que se liberen bandas de frecuencia que los consorcios pretendían conservar sin licitación alguna e incursionar en otros servicios de telecomunicaciones sin pasar por una licitación y sin pagos adicionales al Estado.

De los contenidos de la programación, la Ley Federal de Radio y Televisión es precisa en cuanto al marco de regulación de la *publicidad*, para que ésta guarde un prudente equilibrio con la programación, se evite la publicidad engañosa, falsa o francamente perjudicial para la salud. No obstan-

te, estas disposiciones se incumplen porque suele suceder que en determinados horarios, la publicidad ocupa casi 30% del tiempo-aire. Sin ética ni responsabilidad social por parte de empresas del ramo de “alimentos” y los medios mismos, se publicitan productos chatarra que producen daños a la salud de la población, particularmente infantil; los productos “milagro” inundan los medios, y hay segmentos dedicados a la publicidad de ciertos productos. Todo ello aunado a la banalidad de la programación.

La única arma que pudiera tener el ciudadano ante los medios es el *derecho de réplica*. No obstante, de acuerdo con la legislación mexicana, en el ejercicio de este derecho, el concesionario es juez y parte, porque de él depende la evaluación de su procedencia a efecto de hacer la aclaración.

En lo que se refiere a la *producción independiente*, se depositan demasiadas expectativas en este mecanismo como si esta sola condición fuera suficiente para disponer de programaciones de calidad, toda vez que esa condición no es sinónimo de la otra, independientemente de que puede dar pie a simular producciones “independientes”, mediante recursos poco lícitos con la creación de empresas fantasma o filiales dispuestas para este fin.

Otro de los temas que el Senado tiene dentro de sus prioridades es el de los monopolios en lo que a medios se refiere. En este rubro, la Constitución prohíbe los monopolios y la ley secundaria busca generar las condiciones para una mayor oferta de servicios y su competencia. Específicamente, la ley sólo hace referencia a la telefonía, donde se le exige al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones que “deberá adoptar diseños de red de arquitectura abierta para permitir la interconexión”. El monopolio de la telefonía en México ha acumulado tal poder político y económico sólo cuantificable en las listas de Forbes. Tan es así que la misma ley le permite amplia libertad en la aplicación de tarifas sin que la competencia haya sido un factor determinante



para servicios de mejor calidad a menor costo. El Reglamento Interior de la Cofetel señala que se le deben establecer a dichos concesionarios —eludiendo referirse a la telefonía— con poder sustancial en el mercado relevante, las obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información a que se refiere la Ley. De la Radio y TV no se ocupa.

En el rubro de *infracciones* se toman mayormente en cuenta las violaciones de carácter técnico o las de carácter tan general que es difícil tipificar. Lo que sí se expresó con claridad fue que constituía infracción el hecho de que los locutores alteraran los boletines o la información proporcionada por el gobierno con carácter oficial para su transmisión.

El incumplimiento de la fracción II del artículo 71 de la Ley Federal de Telecomunicaciones sería más bien motivo de cancelación de la concesión para la empresa telefónica que de una multa; y en el caso de la radio y la TV se desestima la gravedad de una infracción desde el momento que se establece que “En todo caso, la sanción se aplicará en consideración a la gravedad de la falta y a la capacidad económica del infractor”, lo cual constituye una facultad discrecional de la entidad reguladora. Las infracciones, multas y sanciones tienen que estar determinadas y aplicadas por el órgano regulador autónomo con base en la política de comunicación social determinada por éste; a los compromisos impuestos a los concesionarios y permisionarios y a la fiscalización que lleve a cabo el órgano regulador.

En otro punto, sobre el establecimiento de condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación y *radio comunitaria*, cabe señalar que de principio la ley no distingue al bien nacional como patrimonio de los mexicanos y, por lo tanto, omite exigir a los medios su responsabilidad social. Da por sentado que estos constituyen una propiedad privada, de ahí que sólo los clasifica en comerciales, oficiales y



culturales. Bajo esta lógica resulta improbable y casi utópico que los pueblos indios tengan la posibilidad de contar con medios comunitarios, aun cuando la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas establece en su artículo 6° que “El Estado adoptará e instrumentará las medidas necesarias para asegurar que los medios de comunicación masiva difundan la realidad y la diversidad lingüística y cultural de la nación mexicana. Además, destinará un porcentaje del tiempo que dispone en los medios de comunicación masiva concesionados, de acuerdo a la legislación aplicable, para la emisión de programas en las diversas lenguas nacionales habladas en sus áreas de cobertura, y de programas culturales en los que se promueva la literatura, tradiciones orales y el uso de las lenguas indígenas nacionales de las diversas regiones del país”. Ello evidencia la necesidad de fortalecer el estatus jurídico a fin de distinguir con claridad los medios públicos de los de uso comercial, dando por sentado que tanto unos como los otros usufructúan un bien público.



Cabe señalar que en el análisis también se tomaron en cuenta aquellos temas que se considera el Senado debe incorporar a la discusión en relación con el rediseño de las leyes que regulan los medios: telecomunicaciones (Telefonía), permisos, satélites, redes, cobertura, contraprestaciones, impuestos, revocaciones, participación extranjera, tarifas, propaganda oficial, requisa, salud, educación y cultura.

Cuando se hace alusión a las telecomunicaciones se hace referencia directa a la telefonía, telefonía sin hilos y televisión por cable. Con la privatización de la televisión del Estado y la telefonía se abandonó toda consideración de que estos medios electrónicos conducen signos, símbolos y señales con un profundo contenido cultural, de ideas, que influyen en la política, la economía y la vida cotidiana de las personas. Si la información es fundamental para el desarrollo, entonces las telecomunicaciones, como medio para su diseminación van más allá de la simple conexión entre equipos y sistemas: son un conducto vital en la cadena del proceso de desarrollo social, económico y cultural de los pueblos.

Con la privatización del sistema satelital, el Estado mexicano se desentendió por completo de su responsabilidad de comunicar al país como una premisa fundamental para propiciar el desarrollo; no sólo eso, dejó en manos del mercado y en gran medida de los capitales extranjeros una actividad fundamental, de interés público y de seguridad nacional. De ahí la insistencia en que el Estado recupere el dominio sobre el espectro radioeléctrico y su soberanía en cuanto a sus espacios orbitales —en total, cuatro—, ya que la órbita geoestacionaria es un recurso finito ya distribuido entre naciones.

Otro punto importante es que los medios se manejan bajo un régimen de excepción tributaria y el pago de derechos que se reciben anualmente por parte de los concesionarios es tan irrelevante que ni siquiera puede tomarse en cuenta. Esta situación se originó con los decretos presidencia-

les referentes al impuesto por el uso de las frecuencias por parte de los concesionarios de radio y televisión. Así surgieron los tiempos fiscales u oficiales. La publicidad es la razón de ser de los medios comerciales, de ahí que se ha planteado la exigencia de que los ingresos de tales empresas deberán tasarse como los de cualquier otra. De cualquier forma, el pago de impuestos tampoco los exime de su responsabilidad social en su programación.

Respecto de la *propaganda oficial*, una parte ya quedó resuelta con las reformas constitucionales relacionadas con la compra de spots para la difusión de campañas electorales, cuyo impacto sustancial se encuentra en el ahorro de recursos para el erario. Pero aún está pendiente de regulación la propaganda del gobierno federal a través de sus áreas de comunicación social, incluida la presidencia de la República.

#### IV. Conclusiones

En principio hay desorden y contradicción en las disposiciones sobre la materia, dada la multiplicidad de dependencias del Ejecutivo y la aplicación de diversos instrumentos de regulación. En consecuencia, se diluye el carácter público y el papel del espectro radioeléctrico en la comunicación, sea telefónica o de radio y televisión e internet. La regulación desvió el enfoque de regular el uso de un bien público hacia al regulación de servicios adjudicándoles una naturaleza exclusivamente privada. El Estado depositó su responsabilidad en la buena fe de los concesionarios de radio, televisión y telefonía para que aporten algún beneficio a la sociedad.

A partir de tal criterio se generan una serie de equívocos u omisiones. De acuerdo con la SCJN los medios tienen *interés público* y la ley dispone que el Estado debe protegerlos para el debido cumplimiento de su función social. No obstante, dada la absoluta libertad con que la radio y la TV manejan los contenidos de la información que



difunden y la poca o nula vigilancia que sobre ellos se ha ejercido, es de suponerse que el Estado confunde lo *social* con lo *masivo*, y así da por satisfecha su obligación de tutelar el bien público a través de la delegación de esta función en un sujeto privado.

El problema de la monopolización del espacio radioeléctrico es su cuasi privatización, cuyo origen se remonta a la relación perversa de beneficios mutuos entre un gobierno hegemónico con facultades discrecionales y un desarrollo tecnológico que surgió sorpresivamente, a mediados del siglo pasado, del que se desconocían sus efectos. Hoy se sabe que los contenidos de la programación no son inocuos; que amparados en el disfraz del entretenimiento, la “objetividad” y la defensa de la libertad de expresión, forman y conforman conciencias, imponen pautas de comportamiento, tutelan voluntades y ejercen un poder que rebasa peligrosamente los formalmente constituidos.

Dado el abandono por parte del Estado de la comunicación masiva depositada en manos del libre mercado, no parece haber otra opción que replantear un nuevo instrumento legal para que el Estado recupere el dominio sobre el espectro radioeléctrico no sólo para garantizar el derecho a la información sino el uso de dicha herramienta para la difusión de la ciencia y la cultura, la educación y salud, espacios para cultivar el pensamiento libre, crítico y plural; es decir, la prevalencia de lo social sobre lo económico.

Finalmente, una nueva legislación sobre medios debe oscilar su atención de los propios medios hacia la administración y distribución responsable y democrática del espectro radioeléctrico y las bandas de frecuencias entre tres sectores fundamentales: el Estado, la sociedad organizada y las empresas, poniendo especial énfasis en el desarrollo de una política pública de comunicación social como una responsabilidad del Estado, en el sentido de utilizar la comunicación como un vehículo de difusión de la educación, la cultura y

el conocimiento científico. Y en esta dinámica los medios, sean comerciales, del Estado o de la sociedad civil, jugarán un papel de corresponsabilidad con la sociedad o las comunidades.

## V. Propuestas

En las propuestas derivadas del análisis se incorporaron también las propuestas ciudadanas vertidas en los foros para la Reforma del Estado, las cuales se concretan en los siguientes puntos:

1. Elaborar un solo ordenamiento legal que abarque el proceso total de la comunicación, incluyendo el bien público utilizado, el medio, el aspecto técnico, la información, los contenidos y el público destinatario. Esto es: el espectro radioeléctrico, la radio, la TV, la telefonía e internet: públicos, privados, del Estado; los contenidos, las comunidades destinatarias de la información.

2. Crear un ente regulador de participación ciudadana encargada de administrar el espectro radioeléctrico, los medios y su objetivo, y salvaguardar los derechos ciudadanos a la libertad de expresión, derecho a la información, al conocimiento, y ser el garante del derecho de réplica para los sujetos afectados.

3. El ente regulador deberá diseñar una política pública de comunicación social, que comprenda el uso de los medios y su impacto social, de tal suerte que defina y garantice el interés público y el carácter social.

4. Establecer claramente el dominio del Estado sobre el espectro radioeléctrico, y la distribución equitativa de bandas de frecuencia entre medios del Estado, sociedad civil y empresarios, a fin de determinar con claridad la responsabilidad social de cada uno de ellos, sus tarifas, impues-



tos, reglas de operación y sanciones. A manera de esbozo se puede adelantar que los medios del Estado —los cuales no requerirían de un permiso sino de una simple reserva de frecuencias, dada su condición de propietario— se utilizarían exclusivamente como instrumentos de soporte a proyectos educativos, de difusión científica y culturales. En los medios de la sociedad civil estarían integrados los medios universitarios, comunitarios, indígenas, de organizaciones civiles, que tengan proyectos de comunicación y difusión comunitaria. De esta forma, se garantizaría la democratización de las bandas de frecuencia y con ello una mayor oferta comunicativa, de expresión de la diversidad cultural, mayor cobertura social, acceso a distintas visiones de la realidad, y principalmente el uso de los medios como una herramienta para la educación, hasta ahora poco utilizada por el Estado con esos fines. Hay que recordar que en los países de primer mundo, la educación ha sido el detonante de su desarrollo.

5. Otra demanda reiterada es que los medios comerciales paguen impuestos, pues gozan de un estado de excepción y privilegios. Si se sujetaran al régimen de una sociedad mercantil, ello implicaría ingresos para el erario, por lo menos, de unos 26 mil mdp.

6. En vista de que el concepto telecomunicaciones engloba diversos sistemas de comunicación como el telefónico, el de satélites e internet, así como servicios de valor agregado, se requiere clarificar en la ley las concesiones de manera particular para la telefonía, espacios orbitales, redes

de datos, etc., las cuales se pierden en el genérico de *telecomunicaciones*.

7. Hacer una revisión del estatus jurídico de los espacios satelitales que pertenecen al Estado mexicano.

8. El asunto de las tarifas tampoco puede dejarse en manos de la libertad empresarial, a quienes la ley sólo les pide que registren sus tarifas, sin que al mismo tiempo garanticen competencia, servicios de calidad, y cobertura.

9. Se reitera que los servicios de radio, televisión, telefonía e internet utilizan un bien público, luego entonces, el Estado está obligado a exigir la mayor cobertura, principalmente en servicios como la telefonía; si el Estado no ha tenido el control jurídico y político para evitar los monopolios, debe buscar por sí la manera de garantizar una cobertura amplia de los servicios de telecomunicaciones.

10. La entidad reguladora deberá tener atribuciones de fiscalización y vigilancia de los recursos públicos destinados a las áreas de comunicación social con respecto a los medios electrónicos. También se le tendrían que dar atribuciones al SAT y a la Cámara de Diputados para auditar a las empresas de comunicación sobre estos recursos.

11. La urgencia de la convergencia digital es de los empresarios para ofrecer más servicios por los que obtendrán más ingresos; la urgencia para el Estado debe ser la optimización del espectro y las bandas de frecuencia, pero también una cobertura total del territorio con señales de contenido educativo, de salud, cultura y ciencia.

# Legislación de radio, televisión y telecomunicaciones

Coordinadora: Margarita Sánchez Escobar  
Colaboradores: Raquel Noyola Zarco,  
Rebeca Corona Romo y Daniel Triana Tena

## Antecedentes

La regulación de los medios de comunicación electromagnéticos en México tiene su origen en la Ley de Comunicaciones Eléctricas, de 1926; posteriormente, en 1931 se creó la Ley de Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte; en 1932, la Ley General de Vías de Comunicación, y en 1940, Ley de Vías Generales de Comunicación. La necesidad de establecer una legislación específica que marcara una orientación social y cultural de los contenidos radiofónicos y televisivos comienza a partir de 1954. De esta forma, el 19 de enero de 1960 entra en vigor la Ley Federal de Radio y Televisión, cuyo objetivo inicial fue la creación de un marco normativo que regulara tanto el aspecto cultural como comercial de la radiodifusión nacional. La discusión del proyecto de Ley se centró en tres aspectos principales: el derecho a la libertad de expresión; el dominio de la nación sobre su espacio territorial y los medios mediante los cuales viajan las ondas electromagnéticas. Las constantes irregularidades en materia de concesiones, autorizaciones y regulaciones administrativas a esta Ley, hicieron necesario que en 1973 se implementara el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, que es complemento de la LFRT y de la Ley de la Industria Cinematográfica<sup>1</sup>. Después de estos cambios, en los siguientes 28 años, sólo se realizan seis modificaciones mínimas a estas leyes: en 1970, 1974, 1980, 1982, 1986 y 2000. En 2001, empiezan a operar órbitas satelitales correspondientes a México por satélites extranjeros. En 2002, a iniciativa del Ejecutivo, se reduce de un 12.5% a 1.25% el impuesto fiscal que pagaban en tiempo al Estado, las emisoras de radio y televisión<sup>2</sup>. La siguiente y última reforma a las leyes secundarias de Radio y Televisión y Telecomunicaciones se efectúa en los años 2005 y 2006.

## Marco constitucional

El marco jurídico que regula los medios de comunicación en México está contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los principales artículos que tienen relación con los medios masivos de comunicación son los artículos 1º, 6º, 7, 25, 27, 28, 41<sup>4</sup> fracción II, 42, 48, 73 y 134.

La legislación sobre radio y televisión está introducida principalmente en la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Ley Federal de Radio y Televisión. La última reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2006. Se reforman los artículos 2, 3, 9, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26 y 28; se adicionan los artículos 7-A; 17-A, 17-B, 17-C, 17-D, 17-E, 17-F, 17-G, 17-H, 17-I, 17-J, 21-A y 28-A y se deroga el artículo 18.

Ley Federal de Telecomunicaciones. Fue decretada en 1995. La última reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2006. Las reformas, entre modificaciones y adiciones a la Ley Federal de Radio y Televisión, se realizaron en 5 artículos: artículo 3; 9-A, 9-B, 9-C, 9-D y 9-E; 13 y; 64 y 65.

Otras leyes secundarias y reglamentos que regulan la Radio y TV, son :

- Nuevo Reglamento de Radio y Televisión.
- Modificación al 12.5 % en Radio y Televisión.
- Jurisprudencias en Materia de Radiodifusión y Libertad de Expresión.
- Manual de Operaciones del Consejo de Radio y Televisión.
- Reglamento de Audio y Televisión Restringidos.
- Contrato Ley 2004, 2005 y 2006.
- Código Federal Electoral de Procedimientos Electorales.

1. Vera, Jorge Tomás, 2000.

2. Gómez, Rodrigo y Gabriel Sosa, 2007.

3. La última reforma electoral, adiciona al artículo 6º constitucional el concepto de derecho a réplica. El cual entrará en vigor hasta el día siguiente al de su publicación del Diario Oficial de la Federación, 2007.

4. La última reforma electoral modifica el artículo 41 constitucional. El cual entrará en vigor hasta el día siguiente al de su publicación del Diario Oficial de la Federación, 2007



## Opiniones en la materia



- Ley Federal de Derecho de Autor.
- Reglamento de la Ley Federal de Derecho de Autor.
- Ley Federal de Protección al Consumidor.
- Opinión sobre el Culto y los Medios Públicos.
- Convenio fomento Cultural anexo al Contrato Ley.
- Ley General de salud.
- Reglamento de la Ley general de Salud en Materia de Publicidad.
- Dictamen aprobado por el Senado sobre Productos Milagro.
- Nota sobre Productos Milagro.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La Ley Televisa, nombre no oficial con el que se conoce a la actual Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) y Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT) de México, y considerada por muchos como la reforma más controvertida de los últimos tiempos, fue precedida por un intenso contrapunteo entre representantes de la industria y diversos sectores sociales y políticos del país. Entre las organizaciones que apoyaron dichas reformas se encuentran las dos principales televisoras del país, Televisa y Televisión Azteca, la Organización de las Telecomunicaciones Iberoamericanas (OTI), la Cámara Nacional de la Industria Electrónica de Telecomunicaciones e Informática (Canieti), la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)<sup>5</sup>. Y al menos 14 organismos relacionados con la industria de telecomunicaciones así como de radio y televisión, mencionaron que existen algunas omisiones en materia de telecomunicaciones; sin embargo, coincidieron en general, que las nuevas leyes son un avance en radiodifusión que logra una regulación más moderna, transparente y objetiva, que busca la convergencia, el desarrollo de las redes y servicios y, además, fomenta el ingreso de la población mexicana a la denominada Sociedad de la Información.<sup>6</sup>

Las manifestaciones en contra de su aprobación fueron numerosas. A través de desplegados publicados en la prensa escrita, spots de radio, foros públicos, mesas redondas, entrevistas, documentos de trabajo y hasta marchas en diferentes sitios de la ciudad de México; varias personalidades de diversos sectores: escritores, poetas, periodistas, cineastas, comunicadores, académicos, investigadores, analistas, industriales y políticos se opusieron a las modificaciones.<sup>7</sup> Entre los argumentos que vertieron en contra de estas leyes, mencionaron que la regulación de los medios dejó de ser una atribución del Estado; el espectro digital de frecuencias; las posiciones orbitales, las redes de

5. Periódico *La Crónica*, 2006.

6. Hugo González, 2006

7. *Idem*



telecomunicaciones y los sistemas de comunicación vía satélite, fueron otorgados a un medio privado, sin embargo, por ser “bienes del dominio de la nación” corresponde al Estado ejercer su rectoría, para proteger la seguridad y la soberanía nacional. Otros especialistas en la materia, manifestaron que las actuales leyes no pusieron límites a las grandes televisoras (TV Azteca y Televisa) y radiodifusoras para ejercer monopolios ni fijaron criterios para la producción independiente, contenidos, función social de los medios, clasificación horaria, reglas de publicidad y tiempos del Estado.

### Suprema Corte de Justicia de la Nación

•El 4 de mayo de 2006, senadores integrantes de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión promovieron Acción de Inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de diversos artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión. Con fecha 7 de junio de 2007, el pleno de la SCJN resolvió bajo los siguientes términos<sup>8</sup>:

•Se desestima la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos Segundo Transitorio, primer párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que prevé la designación escalonada de los integrantes de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, y 17-E, 17-F, 17-G, 20 y 21 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en cuanto establecen un trato diferenciado a concesionarios y permisionarios en el régimen para el otorgamiento de concesiones y permisos en materia de radiodifusión.

•Se reconoce la validez de los artículos 9-A, fracciones XI, XII y XIV; y Transitorios Cuarto y Quinto de la Ley Federal de Telecomunicaciones; 79-A y Transitorio Segundo de la Ley Federal de Radio y Televisión.



•Se reconoce la validez de los artículos 9-A, primer párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones; y 21-A de la Ley Federal de Radio y Televisión.

•Se reconoce la validez del artículo 9-A, fracción XVI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones; y del artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en cuanto otorga a los concesionarios derechos a refrendo y preferencia sobre terceros.

•Se reconoce la validez de los artículos 9-D de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y 20, fracción II, segunda parte, de la Ley Federal de Radio y Televisión.

•Se declara la invalidez de los artículos Transitorio Segundo, tercer párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones; y 17-G, porción normativa que dice: “... a través de subasta pública.”, 28 y 28-A de la Ley Federal de Radio y Televisión.



•Se declara la invalidez de los artículos 9-C, último párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones; y de la Ley Federal de Radio y Televisión: 16, en cuanto al término "de 20 años" de las concesiones y porción normativa que establece: "El refrendo de las concesiones, salvo el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento del artículo 17 de esta ley."; 17-E, fracción V, porción normativa que dice "...solicitud de...presentada a..."; 20, fracción I, porción normativa que dice "...cuando menos..."; fracción II, primera parte, y fracción III, porción normativa que dice "...a su juicio...".

### Panorama internacional

Varios especialistas en la materia de medios públicos consideran que en México y América Latina la convergencia tecnológica está siendo aprovechada por los medios comerciales, pero poco se ha explorado en relación al beneficio que esta

transición tecnológica podría aportar para impulsar la educación, la cultura y la participación ciudadana<sup>9</sup>. Por tal motivo y para avanzar en la construcción del nuevo proyecto digital de los medios públicos proponen retomar la experiencia de otros países, principalmente la legislación de la comunidad europea.

### Consultas de especialistas

De los análisis y consultas que realizaron especialistas en la materia, la mayoría coincide en que las modificaciones a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones han tenido gran impacto, principalmente en el aspecto social, económico y político del país<sup>10</sup>. Las conclusiones de los trabajos realizados en los Foros, en el mes de septiembre del 2007, señalan<sup>11</sup> que se debe establecer un nuevo marco legal para los sectores

9. Javier Esteinou, 2007.

10. Raúl Trejo Delarbre, 2006; Eduardo Pérez Motta, 2005; Rodrigo Gómez y Gabriel Sosa, 2007; Angelina Mejía, 2007 Sánchez Ruíz, 2003; Roberto González Amador, 2007; Javier Corral, 2006.

11. Javier Esteinou, 2007.



de Telecomunicaciones, radio y televisión que fije un enfoque de políticas públicas basado en la liberalización de los mercados; el desarrollo de instituciones regulatorias sólidas y la promoción efectiva de la competencia, mismos que, con base en la experiencia internacional, son los que alcanzan en forma más efectiva reducciones tarifarias para los consumidores y mejoras en acceso, diversificación y calidad de los servicios de comunicaciones en esta época de convergencia digital. Para ellos, el marco legal deberá recoger tanto los principios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su Declaratoria de Inconstitucionalidad de la “Ley Televisa”, así como los avances regulatorios y de competencia que se observan en los marcos legales de los sectores de Telecomunicaciones y de radio y televisión en los diferentes países del mundo.

## Propuestas

De acuerdo con las propuestas de los especialistas, las mayores coincidencias para legislar en materia de medios, se refiere a los siguientes puntos<sup>12</sup>:

- Que los principios irrenunciables para el Estado mexicano de soberanía y propiedad de la nación del espacio aéreo, terrestre y subsuelo, prevalezcan como bases fundamentales.

- Fortalecer el modelo de comunicación de servicio público en México como un recurso equilibrador de la desigualdad comunicativa.

- Dentro del concepto de interés público, aumentar la penetración de las tecnologías de la información enfocado en la educación y capacitación.

- La existencia del órgano regulador, que diferencie los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión.

- Precisar las diversas figuras y regímenes jurídicos para el otorgamiento de concesiones, tomando en cuenta que la radio y la televisión son instancias de servicio público.

- Definir formas de descentralización de los tiempos del Estado, fijar las reglas de competencia y crear un registro público de radio y televisión.

- Crear una ley de medios de comunicación.

- Dentro de la convergencia tecnológica, consideran que el espectro radioeléctrico es un recurso escaso cuyo uso óptimo debe ser programado y administrado por el Estado mexicano a fin de lograr el máximo bienestar social posible.

- Regular el uso de los medios durante las campañas políticas y el derecho a réplica, entre otros, aunque estos últimos ya se reformaron en la recién aprobada reforma electoral.

## Bibliografía

Becerril, Andrea, *La Jornada*, 27 de marzo de 2006.

Corral Jurado, Javier. *Revista Holganza*, 27 de marzo de 2006.

Corral Jurado, Javier, “Ley Televisa” en Wikipedia, 3 de julio de 2007.

Corral Jurado, Javier y Manuel Bartlett, “La nueva ley de medios de comunicación”, 27 de marzo de 2006.

Dialnet, Quaderns del CAC, Número 25, Universidad de la Rioja, 2007.

Esteinou Madrid, Javier. “Coordenadas para reformar la radio y la televisión”. Propuestas del Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación de las Ciencias de la Comunicación (Coneicc), 15 de agosto, 2001.

Esteinou, Javier. “Criterios para Valorar la Constitucionalidad de la Ley Televisa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. *Revista Razón y Palabra*. Número 57, junio – julio 2007.

12. Rafael Reséndiz, 2006; Javier Esteinou, 2001; senador Carlos Sotelo, 2007; ex senadores Javier Corral y Manuel Bartlett, 2006; Fernando Buttler, 2007; Aleida Calleja, 2007; Eduardo Pérez Motta, 2005; Beatriz Solís Lere, 2001, entre otros.



Eistenou, Javier. "Relatoría del Tercer Congreso Internacional de Medios Públicos", realizado en la ciudad de México, el 27 y 28 de septiembre de 2007.

Gerardo Israel. "IFE, Cofeco y Cofetel rechazan Ley Televisa" Montes, El Zocalo, marzo 2006.

Gómez García, Rodrigo y Sosa Plata, Gabriel. "Reforma de la legislación en radio, televisión y telecomunicaciones en México", 2007.

González Amador, Roberto: "Descartan daño a negocios por cambios a ley Televisa. *La Jornada*, UNAM 13 de junio de 2007.

González, Hugo: "Todo el sector, en favor de la nueva Ley de Radio y TV". *Milenio*. 20 de febrero de 2006

La Crónica, "La OTI, la CIRT y expertos de UNAM e IPN apoyan la minuta", 28 de Marzo de 2006.

Martell, Lenin: ¿Por qué la Ley Televisa se ha olvidado de la Otra Radio? Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, 28 de abril del 2006.

Medios y Política, Asociación de Radiodifusores del Valle de México, 21 de febrero de 2006.

Mejía Guerrero, Angélica, "La Cofetel va por contenidos", *El Universal*, 28 de septiembre de 2007.

Mejía Guerrero, Angelina, "Más implicaciones por la pugna Cofetel vs SCT", *El Universal*, 06 de febrero de 2007.

Mejía Guerrero, Angelina, *El Universal*, 09 de mayo de 2007.

Pérez Motta, Eduardo, "Opinión sobre los efectos en el proceso de competencia y libre concurrencia de la convergencia de las redes públicas de telecomunicaciones en los servicios de voz, datos y video; particularmente en la prestación de servicios de telefonía fija y televisión restringida", Comisión Federal de Competencia (CFC), Gobierno Federal, México, D.F, 2005.

Pérez Motta, Eduardo, "Dictamen de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión que podría tener en materia de competencia y libre concurrencia, en caso de aprobarse",

Comisión Federal de Competencia, Gobierno Federal, México, D.F, 8 de diciembre del 2005, 11 páginas.

Posted by Bunder, "Un negocio de política y megahertz (segunda parte)", 24 May 2007.

Reséndiz, Rafael, "Posición del Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación de las Ciencias de la Comunicación" ante la Mesa VII: Competencia económica, Coneicc, México, DF, 30 de octubre, 2001, p. 2.

Solís L., Beatriz, "Propuestas para la transformación del marco legal de medios electrónicos en México", Senado de la República, Mesa de diálogo para la reforma integral de los medios electrónicos, Secretaría de Gobernación, México, DF, 4 de noviembre, 2001.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia que resolvió la acción de inconstitucionalidad 26/2006 promovida por los Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 7 de junio 2007.

Trejo Delarbre, Raúl. UNAM. 27 de marzo de 2006.

Trejo, Delarbre, Raúl, "El Desmoronamiento de la Ley Televisa", Revista No. 57, *La Crónica de Hoy*, 14 de junio, 7 de junio y 31 de mayo de 2007.

Vera Pren, Jorge Tomás, "Crónica de una legislación abortada", *Revista Razón y Palabra*, Número 19, Agosto-octubre de 2000.

Villanueva, Ernesto, "Ley Televisa", *El Universal*, 3 de abril de 2006.

Yuste, José, "Senadores afinan recursos contra ley de medios". *El Universal*, 17 de abril del 2006.

## Marco legal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto vigente. Última reforma publicada DOF 12-02-2007.

Ley Federal de Radio y Televisión. Texto vigente. Última reforma publicada DOF 11-04-2006.

Ley Federal de Telecomunicaciones. Texto vigente. Última reforma publicada DOF 11-04-2006.



# Desarrollo sustentable

Filiberto Alcocer Barrera

## Resumen

*En los últimos años la protección y conservación del medio ambiente se ha vuelto una prioridad en la agenda mundial, considerando que el entorno natural es el capital más grande con que cuenta la humanidad y, a sabiendas de que conforme mejor se preserve y regenere, la condición y calidad de vida de las personas estará mejor garantizada.*

*Al respecto, en el mundo se están dejando escuchar dos opiniones divergentes en torno al origen y alcances del deterioro ambiental. Por un lado, un bloque grande de países en desarrollo que se organizan bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), asumen que son los altos índices de contaminación industrial los causantes del fenómeno del cambio climático que tanto daño provoca en la naturaleza; por otro, un bloque de países menor (encabezados por EU), que a la vez son los más desarrollados y contaminantes del orbe, califican esa hipótesis de “catastrófica” y sostienen que los fenómenos naturales obedecen a cambios cíclicos que desde siempre y de manera natural se producen cada determinado tiempo.*

*Sin embargo, las calamidades naturales que se presentan cada vez con más frecuencia e intensidad, han obligado a que gobiernos de países miembros de la ONU, preocupados por los desastres naturales que provoca el deterioro ecológico, se han organizado para desarrollar alternativas de producción que tiendan a reducir la emisión de contaminantes industriales mediante el Programa de Desarrollo Sustentable.*



## Introducción

En la eterna lucha por la sobrevivencia, el hombre ha tenido que lograr niveles sorprendentes en el desarrollo de la ciencia y la tecnología, a grado tal que en la actual sociedad de producción industrial, como nunca antes, se ha comenzado a expresar la contradicción entre el hombre y la naturaleza, la cual se manifiesta a través de trastornos naturales del medio ambiente que amenazan la seguridad del planeta.

Sin embargo, para quienes sostienen la tesis del cambio climático, la problemática de la contaminación y el deterioro ecológico están lejos de ser fenómenos casuísticos y situaciones fortuitas. Afirman que son resultado de la producción basada en procesos químico industriales y la quema de enormes cantidades de combustibles orgánicos que causan severos daños, destruyen bosques, lagos, selvas, ríos y mares; también ha propiciado el calentamiento global como consecuencia de la gran cantidad de emisiones de gases de carbono, nitrógeno y azufre que al ser arrojados al aire libre producen perforaciones en la capa atmosférica, permitiendo la libre caída de rayos catódicos solares sobre los polos glaciales, provocando con ello, su calentamiento y gradual derretimiento.

Ante esta situación, en diciembre de 1997, 36 países firmaron el Protocolo de Kioto<sup>1</sup>, acuerdo internacional de protección al medio ambiente que recibió el nombre de la ciudad japonesa donde se rubricó. Se propuso como principal objetivo la reducción global de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) un 5.2% respecto a los niveles registrados en 1990.

Según la propuesta inicial, los países firmantes debían lograr que entre 2008 y 2012 descendieran sus emisiones de contaminantes un 5.2% por debajo de las registradas en 1990. En la Cumbre de Bonn ese límite se redujo a 1.8%, ya que de lo contrario se corría el riesgo de que el Protocolo no se ratificara.

Se estima que el 75% de las emisiones de gases del efecto invernadero que se han acumulado en la atmósfera en los últimos 50 años se han generado en países industrializados, donde

se encuentra el 20% de la población mundial. El 25% restante de las emisiones se ha producido en países en desarrollo, los cuales albergan el 80% restante de la población.

## Cronología de la lucha contra el Cambio Climático

·1988: Toronto, Canadá: Se celebró la Conferencia de Toronto sobre Cambios en la Atmósfera. Esta fue la primera reunión de alto nivel donde científicos y políticos discutieron sobre las medidas a tomar para combatir el cambio climático. De hecho, durante esta Conferencia, los países industrializados se comprometieron a reducir voluntariamente las emisiones de CO<sub>2</sub> un 20% para el año 2005, lo que se conoció como el Objetivo Toronto. Esta reunión fue crucial para la creación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC). Inicialmente estaba formado por los 300 mejores científicos del mundo a los que se les encargó revisar e informar sobre los últimos acontecimientos científicos, impactos y soluciones al cambio climático.

·1990: Sundsvall, Suecia: Se hace público el Primer Informe de Evaluación del IPCC. En este informe se ve la necesidad de reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> en un 60-80% sobre los niveles de 1990, para conseguir estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera. Las evidencias encontradas en este primer informe, provocan la negociación del Convenio Marco sobre Cambio Climático de la ONU.

·1990: Ginebra, Suiza: Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima. El informe del IPCC se convierte en el impulso necesario a nivel político para hacer frente de manera global y sin dilación al grave problema del cambio climático a través de la UNFCCC, y reafirma el deseo de que existan compromisos reales de reducción por parte de la comunidad internacional. La declaración política de esta cumbre se reafirma en que “existen amenazas de daños serios o irreversibles, y la falta de completa certidumbre científica no debe ser



razón para posponer medidas para prevenir tal degradación medioambiental". Y llegando más lejos, acordaron que "el objetivo final debería ser estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero a un nivel que prevenga las interferencias antropogénicas con el clima".

·1990: ONU, Nueva York: La Resolución 45/212 de la ONU establecía el Comité Negociador de la UNFCCC, bajo los auspicios de la Asamblea General, con el mandato de desarrollar estas negociaciones con objeto de llegar a tiempo a la Cumbre de la Tierra, de Río, de 1992. La primera sesión de trabajo de este grupo estuvo ensombrecida por la Primera Guerra del Golfo.

·1991: ONU, Nueva York: Las negociaciones del grupo finalizaron en una sesión maratónica. Como un primer paso, los países industrializados se comprometían a reducir sus emisiones de CO<sub>2</sub> a los niveles de 1990 para el año 2000. Para decepción de la mayoría de los países, y bajo la presión de la administración de Bush padre, los compromisos que se adoptaron no eran legalmente vinculantes.

·1992: Río de Janeiro, Brasil: Durante la Cumbre de la Tierra, entró en vigor la UNFCCC abriéndose el periodo para la adhesión de todos los países.

·1994: La Asociación de Pequeños Países Insulares (AOSIS) intenta introducir un protocolo pidiendo a los países industrializados que reduzcan sus emisiones de CO<sub>2</sub> en un 20% sobre los niveles de 1990 para el año 2005. Su supervivencia está en juego.

·1995: Cumbre de Berlín sobre Clima. Primera Conferencia de las Partes (COP1) con la asistencia de los más altos niveles políticos. En esta reunión

se llegó a la conclusión de que los acuerdos de la UNFCCC eran demasiado laxos para conseguir el objetivo de proteger al planeta del cambio climático, particularmente si no decía nada de periodos posteriores al 2000. Las partes acordaron negociar un protocolo o un acuerdo legal a tiempo para la COP3 que contuviese limitaciones y reducciones de emisiones específicas. El protocolo propuesto por la AOSIS se introdujo como elemento de negociación.

·1995: Italia: Se publica el Segundo Informe de Evaluación del IPCC. En este informe colaboraron dos mil científicos y expertos, quienes concluyeron que "el balance de las evidencias sugiere la influencia humana discernible sobre el clima global", cuyos primeros impactos estamos ya viendo.

·1996: Suiza: Segunda Reunión de las Partes (COP2). Mientras se hacían pequeños progresos en conseguir objetivos de reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> para un nuevo protocolo, se produjo un hecho inesperado cuando EEUU anunció que quería que los compromisos de este protocolo fueran legalmente vinculantes, aunque también introdujo por primera vez el concepto de comercio de emisiones. En la declaración de Ginebra se asienta el trabajo del IPCC sobre la necesidad de "fortalecer urgentemente las acciones a tomar"; el planeta tiene que hacer frente a "impactos significativos, frecuentemente adversos" del cambio climático.

·1997: Bélgica: Los ministros de Medio Ambiente de la UE acuerdan un objetivo de reducción de cara a las negociaciones de Kioto de un 15% para el año 2010. La propuesta europea generó una gran actividad diplomática y fue atacado duramente por EEUU y Japón.



·1997: ONU, Nueva York: años después de la Cumbre de Río, todos los líderes mundiales se dieron cita en una sesión especial de la Asamblea General de la ONU para revisar el progreso de los compromisos hechos en 1992. La Asamblea fue un poco decepcionante ya que sólo se progresó en delimitar los temas a tratar en la próxima reunión, en Kioto, Japón. Clinton declaró "traeremos a la Conferencia de Kioto un compromiso por parte norteamericana fuerte, realista y con límites obligatorios que reducirán significativamente nuestras emisiones."

·1997: Alemania: EEUU anunció su posición de lograr una estabilización de sus emisiones sobre los niveles de 1990 para el 2010 y una reducción de 5% para el 2015. Japón apuesta por una reducción del 5% para 2010 de tres gases de efecto invernadero pero sin que sean legalmente vinculantes.

·1997: Japón: Las negociaciones en torno al Protocolo concluyen con la adopción de un compromiso legalmente vinculante de reducción para todos los países industrializados. Se estableció el compromiso de lograr una reducción del 5.2% para 2010 sobre los niveles de 1990. El Protocolo de Kioto también incluía la posibilidad de establecer un comercio de emisiones entre países industrializados. Bajo este compromiso, Japón debía reducir un 6%, EU un 7% y la UE un 8%. Otros países tenían el compromiso de estabilizar sus emisiones como Nueva Zelanda, Rusia o Ucrania, o incrementarlas como Noruega un 1% y Australia un 8%. Este Protocolo fue firmado por 160 países.

·1998: Argentina: Se celebró la COP4 donde se empezaron a negociar algunos aspectos no

resueltos como los Mecanismos de Desarrollo Limpio, el Comercio de Emisiones y la transferencia de tecnología. Así mismo, se establece una fecha límite para decidir las reglas de Kioto.

·1999: Alemania: Se celebra la COP5, en donde se intensifican los trabajos para conseguir cumplir con los calendarios establecidos en la COP4.

·2000: Holanda: Se celebra la COP6, donde se preveía la oportunidad de poder cerrar todos los aspectos inconclusos de Kioto y asegurar unas reducciones reales de gases de efecto invernadero. Finalmente, y ante la decepción de muchos países, no fue así.

·2001: Alemania: Se da lugar a la conocida COP6-bis, con el objetivo de desbloquear lo ocurrido durante la COP6 en La Haya, de manera que se pueda llegar a un acuerdo que permita poner en marcha el Protocolo de Kioto.

·2001: Marruecos: En Marrakech se celebra la COP7, donde finalmente se llega a un texto legal donde se recogen los compromisos de cada uno de los países y se estructuran muchos de los mecanismos del Protocolo de Kioto, a pesar de que aún quedan determinados aspectos que faltan por resolver.

·2002: India: Tiene lugar la COP8 en Nueva Delhi avanzando sobre aspectos relativos a los Mecanismos de Desarrollo Limpio.

·2003: Italia: Se celebra la COP9 avanzando en aspectos tratados durante la COP8, siendo el acontecimiento más sonado las confirmaciones y desmentidos por parte de Rusia sobre su ratificación.

·2004: Rusia, ratifica los acuerdos del Protocolo.



## Desarrollo Sustentable

Asimismo, después de algunos años y de varios encuentros internacionales convocados por la ONU, en 1976, en la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, celebrada en Vancouver, Canadá, se decidió actuar comprometidamente a favor de preservar y fortalecer la calidad de vida mediante prácticas de Desarrollo Sustentable.

No obstante, fue hasta 1987, cuando la Comisión Mundial de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo aprobó por unanimidad el Informe Brundtland<sup>2</sup>, mejor conocido como Nuestro Futuro Común, en donde el desarrollo sustentable se definió como “aquél que satisface las necesidades esenciales de la generación presente sin comprometer la capacidad de satisfacer las necesidades esenciales de las generaciones futuras”.

Es decir, el desarrollo sustentable se constituyó como un Modelo de Producción Racional, cuyo objetivo central es la preservación de los recursos naturales, con base en tres aspectos conceptuales: a) el bienestar humano, cuyos ejes de acción se fijaron en acciones de salud, educación, vivienda, seguridad y protección de los derechos de la niñez; b) el bienestar ecológico, mediante acciones en torno al cuidado y preservación del aire, agua y suelos; y c) las interacciones establecidas a través de políticas públicas en materia de población, equidad, distribución de la riqueza, desarrollo económico, producción y consumo y ejercicio de gobierno.

Entre los foros internacionales de mayor trascendencia que se han efectuado en la llamada Cumbre de la Tierra, está la efectuada en 1992 en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil; allí, México se incorporó y se comprometió a la aplicación de medidas de alcance nacional y global definidas en el Programa de Acción para el Desarrollo Sustentable (Agenda 21)<sup>3</sup>. Los participantes, además de nuestro país fueron, por África: Ghana, Kenia, Sudáfrica, Marruecos y Túnez; por Asia y Pacífico: China, Filipinas, Maldivias y Paquistán; por Europa: Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Francia,



Reino Unido y República Checa; y por América: Barbados, Bolivia, Brasil, Costa Rica y Venezuela.

Asimismo, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (PICC)<sup>4</sup>, que aglutina a más de dos mil 500 científicos. En su último informe pronosticó que el clima de la tierra variará en rango situado entre 1.8 y 4.5 grados centígrados conforme transcurra el siglo XXI. Considerando que el calentamiento de la tierra ha vuelto más vulnerable a la gran mayoría de los países y las previsiones indican una falta de capacidad de respuesta para anticipar, resistir y sobrevivir a estos fenómenos, la amenaza natural avanzará más rápido de lo esperado

En el caso de los océanos, se tienen datos desde 1961 que registran un aumento en la temperatura a más de 3 mil metros de profundidad, siendo precisamente los océanos los que han absorbido más del 80% del calor adicional del cambio climático, ocasionando la expansión de los cuerpos de agua marina a causa del derretimien-



to de los glaciares, fenómeno que se traduce en un aumento del nivel del mar. Se estima que de 1961 a 2003, el aumento promedio del nivel del mar fue de 8 mm por año.

Hacia el año 2050, de seguir las tendencias actuales, los ecosistemas serían particularmente vulnerables ante el cambio climático; entre el 15 y el 40% de las especies animales estarían potencialmente en peligro de extinción. Asimismo, se esperan efectos directos en los ecosistemas por el aumento en la atmósfera de los niveles de dióxido de carbono.

### México ante el desarrollo sustentable

Según la Tercera Comunicación Nacional de México ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, elaborado por el INE en 2006, en el caso de nuestro país, durante el periodo de 2020 a 2080, la temperatura se elevará entre 2 y 4 grados centígrados; en consecuencia, la reducción de las precipitaciones pluviales en invierno alcanzaría hasta un 15% en la región centro y hasta un 5% en la región del Golfo. Mientras que en verano las lluvias podrían disminuir hasta un 5% en la parte centro; de igual forma, se produciría un retraso en la temporada de lluvias hacia el otoño en gran parte del país.

Ante el previsible incremento del calentamiento de la tierra, habría un decremento del 7% en la precipitación pluvial, produciéndose una importante reducción del volumen de agua dulce, sobre todo en las afluentes que abastecen ciudades densamente pobladas; tal es el caso del Sistema Lerma-Chapala-Santiago, donde se concluye que la cuenca ha sufrido una disminución aproximada de 61% de su escurrimiento y de 99.7% en la reserva de agua.

La fundación Mario Molina establece que durante los próximos 15 años habrá notorios cambios en la actividad turística nacional debido a que el cambio climático provocará una pérdida de entre 25 y 80% de visitantes extranjeros a nuestras costas, en específico al Mar Caribe, si

la temperatura se eleva de dos a cuatro grados. Al propiciarse veranos más cálidos, los visitantes provenientes de zonas frías no tendrán que venir en busca del calor de nuestras zonas tropicales, las cuales, además, sufrirán aumentos de temperatura, generando calor extremo que desmotivará al turismo internacional, con repercusiones en el empleo e ingreso de la población del Caribe mexicano.

El deterioro ambiental y el agotamiento de los recursos naturales impactan persistentemente en la calidad de vida de las personas. La respuesta que se está dando desde la ONU a esta problemática es a través del Desarrollo Sustentable.

Con ese fin, desde 1988 se aprobó la Ley general del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que en su artículo 3º, inciso XI, establece lo siguiente: “Desarrollo Sustentable, el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones”.

Asimismo, en diciembre de 1994 se creó la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) como la institución responsable del diseño de políticas públicas para la conservación de la naturaleza y el desarrollo sustentable. Entre sus funciones está el cuidado y atención de diversos aspectos ambientales, como el establecimiento de áreas naturales protegidas, calidad del aire, política en materia de desechos peligrosos, vida silvestre, ordenamiento ecológico e impacto ambiental, cambio climático, regulación y preservación del medio ambiente, pesca, bosques, agua, suelos, educación y cultura ambiental; con el objetivo prioritario de revertir la precariedad del medio ambiente.

Los mecanismos clave de coordinación para el desarrollo sustentable nacional son el Consejo Consultivo Nacional y cuatro Consejos Consultivos



Regionales creados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1995. Además de la Semarnat, están involucradas: la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y las Cámaras de Diputados y de Senadores.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), como órgano desconcentrado de la Semarnat, vigila el cumplimiento de las disposiciones legales relacionadas con el ordenamiento ecológico, el impacto ambiental y la ocupación de la zona federal marítimo terrestre, así como la atención a contingencias ambientales de los recursos naturales.

Los órganos e instituciones paraestatales involucradas, así como participación de los sectores académico y privado son: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Instituto Politécnico Nacional (IPN), Instituto de Estudios Jurídicos (IEJ); organismos empresariales: Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacindra), Confederación de Cámaras Industriales (Concamín), Consejo Coordinador Empresarial (CCE); Organizaciones sociales: Congreso del Trabajo (CT), Consejo Agrario Permanente (CAP), Confederación Nacional Campesina (CNC). Las organizaciones no gubernamentales participantes son: Pronatura, Grupo de los Cien, Movimiento Ecologista Mexicano (MEM), Pacto de Grupos Ecologistas y Red MOCAF.

### Acciones del Poder Legislativo.

El poder legislativo no ha sido ajeno a la problemática del cambio climático; por el contrario, se ha ocupado persistentemente en generar leyes y cambios normativos necesarios para dar viabilidad operativa y certeza jurídica a las acciones que emprenden los diferentes niveles de gobierno, así como las organizaciones sociales y grupos de productores organizados, cuyo propósito es impulsar y desarrollar las actividades productivas teniendo como compromiso sujetarse al principio

de desarrollo sustentable que consagra el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La acción legislativa en este sentido, además de plural, es vasta y dinámica. Entre las leyes que están en permanente modificación y complementación ante las cambiantes circunstancias y condiciones productivas, se encuentran: Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley de Aguas Nacionales, Ley Orgánica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos, Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, Ley de Seguridad de Organismos Genéticamente Modificados, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, Ley de Energía para el Campo, Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Ley de Productos Orgánicos, Ley Federal del Mar, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley General de Desarrollo Social, Ley General de Vida Silvestre, Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear, Ley General de Bienes Nacionales y Ley de Suelos.

### Conclusiones:

México es uno de los países más interesados en contribuir al abatimiento del cambio Climático, es por eso que ha instrumentado programas de Desarrollo Sustentable, definidos y aceptados por los países que apoyan los resolutivos de la ONU.

No obstante, el deterioro ecológico es tan complejo que hasta ahora las acciones emprendidas no han sido suficientes para revertir los índices de contaminación, ni se ha logrado establecer un programa integral de prevención de riesgos ocasionados por el cambio climático. Los hechos que mejor ilustran esta apreciación se presentaron este año en las zonas costeras de Veracruz, Oaxaca y Guerrero, pero sobretudoo en los estados de Tabasco y Chiapas.



Desde hace varios años venimos padeciendo problemas de seguridad ante los fenómenos naturales que se presentan cíclicamente en el país. Por ejemplo: en los estados del centro y norte como Chihuahua, Durango, Sonora, Zacatecas, Nuevo León y Coahuila, se padece intensos fríos ocasionados por descensos de la temperatura en la temporada de invierno. Asimismo, se presentan prolongadas sequías y extenuantes ondas de calor durante la época de verano. Los estados del centro sur del país, sobre todo los que tienen costas como Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, se ven agobiados en temporada de lluvias a causa de huracanes que se producen con una alta capacidad destructiva.

Desde el Poder Legislativo se deben seguir impulsando cambios en las leyes para asegurar un marco normativo que regule las actividades productivas, tomando en cuenta que en la instrumentación de políticas y programas de prevención y control de riesgos deben participar tanto los poderes de la unión, como los tres niveles de gobierno y los diversos sectores de la sociedad organizada, a fin de obtener resultados efectivos en la tarea de mantener la producción industrial sin causar pérdidas y daños irreparables en la naturaleza.

En general, se podrían impulsar acciones como las siguientes:

1. Diseñar e impulsar campañas informativas y de concientización sobre el fenómeno del cambio climático, sus causas y consecuencias, así como de las formas en que todos podemos cooperar para atenuar sus efectos.
2. Promover el desarrollo sustentable con proyectos productivos agropecuarios con uso de poca tecnología, utilizando mano de obra intensiva, a fin de fomentar el empleo y la producción no contaminante aprovechando la cultura laboral de las comunidades campesinas e indígenas, como es la práctica de la agricultura orgánica.

3. Establecer y desarrollar fuentes alternas generadoras de energía limpia, como la industria eólica, utilizada para producir electricidad a partir de la fuerza del viento.

4. Efectuar cambios legislativos que conduzcan a la descentralización de los fondos económicos par desastres naturales, propiciando un manejo directo y responsable de los recursos por parte de autoridades estatales y locales bajo la supervisión de Consejos Ciudadanos, de tal forma que se garantice una mayor transparencia, equidad y agilidad en uso y destino de los dineros.

5. Considerando que los desastres naturales no son exclusivos del país, sería pertinente promover la creación de fondos económicos de cooperación regional para atender situaciones de emergencia en el continente e iniciar labores de reconstrucción en infraestructura urbana y rural como respuesta inmediata ante los efectos devastadores de la naturaleza.

#### Citas:

- 1.- Los gobiernos acordaron en 1997 el Protocolo de Kioto del Convenio Marco sobre Cambio Climático de la ONU. El acuerdo entró en vigor el 16 de febrero de 2005, sólo después de que 55 naciones que suman el 55% de las emisiones de gases de efecto invernadero lo ratificaron.
- 2.- Información y Análisis para el Manejo Forestal Sostenible. Colección, Análisis y Presentación de Información Socioeconómica. México, 2001. José Luis Mota Villanueva. (Comisión Brutland "Nuestro Futuro Común" 1987, UNCEF,1992, FAO 1997).
- 3.- Cumbres para la Tierra, Programa 21, ONU. Río de Janeiro, Brasil, 1992.
- 4.- Tercera Comunicación Nacional de México ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. INE/SEMARNAP. 2006. (Suplemento especial del periódico "El Universal". Marzo de 2007).



## FUENTES HEMEROGRÁFICAS

- 1.- Iniciativa ODM para la reducción del carbono. PNUD. Boletín de Prensa. Junio, 2005.
- 2.- Día Mundial del Medio Ambiente. PNUD. Boletín de Prensa. Junio, 2005.
- 3.- Incorporar a países en desarrollo al Tratado Post Kioto. Molina Mario. PNUD. Boletín de Prensa. Junio, 2007.
- 4.- Investigación confirmaría deshielo grave en Alaska. El Universal. Septiembre 07, 2007.
- 5.- Prevenir desaparición de dos tercios de osos polares antes de 2050. El Universal. Septiembre 11, 2007.
- 6.- Cambio Climático hace navegable la ruta a través del Polo Norte. El Universal. Septiembre 15, 2007.
- 7.- Pobres sufren efectos en el agro. El Universal. Septiembre 25, 2007.
- 8.- ONU: se agota tiempo para revertir Cambio Climático. El Universal. Septiembre 25, 2007.
- 9.- El planeta en peligro mortal. El Universal. Septiembre 25, 2007.
- 10.- Presidente de EU llama a su propia cumbre sobre Cambio Climático. El Universal, Septiembre 27, 2007.
- 11.- EU se toma el Cambio Climático muy seriamente: Condoleezza Rice. El Universal. Septiembre 27, 2007.
- 12.- México, líder contra calentamiento, pero sólo en proyectos. El Universal. Septiembre 30, 2007.
- 13.- Llama Calderón a proteger el ambiente para reducir la pobreza. El Universal. Octubre 05, 2007.
- 14.- Sugiere Nóbel mexicano ampliar alcance de Protocolo de Kioto. Octubre 05, 2007.
- 15.- Dan Noble de Paz a la lucha contra Cambio Climático. Octubre 13, 2007.
- 16.- Desplazará Cambio Climático 50 millones de personas en 2010. El Universal. Octubre 16, 2007.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Indicadores del Desarrollo Sustentable en México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática e Instituto Nacional Ecologista (Semarnap).
- 2.- *El Asalto Neo-Capitalista en México "Democracia Frente a la Lógica del Mercado"*. De Regil Castilla Álvaro. Editorial La Alianza Global Jus Semper, 2004.
- 3.- *Desarrollo Económico Sustentable. Ensayo Temático Lisdinys*. Ed. La Alianza Global Jus Semper, 2004.
- 4.- La Globalización y el Desarrollo Sustentable: México ante un Nuevo Desafío. Víctor Urquidui. Revista Publicaciones, México, 2005.
- 5.- Agricultura Orgánica de México: Situación, Retos y Tendencias. Gómez Cruz Manuel Ángel, Schwentersius R. Rita y Gómez Tovar Laura. Revista Publicaciones, México, 2005.
- 6.- Aspectos Institucionales del Desarrollo Sostenible en México: Adopción Integrada de Decisiones. Revista Publicaciones, México, 2005.
- 7.- México Hacia una Política Eficaz para el Desarrollo Sustentable. Revista Publicaciones, México, 2005.
- 8.- Proyecto: Información y Análisis para el Manejo Forestal Sostenible: Integrando Esfuerzos Nacionales e Internacionales en 13 Países Tropicales en América Latina. José Luis Mota Villanueva, FAO, Colección, análisis y presentación de información socioeconómica, México, mayo 2001.
- 9.- Protocolo de Kioto: La Convención Marco sobre Cambio Climático. Organización de las Naciones Unidas.
- 10.- Cumbres para la Tierra. Programa 21, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Cambio Climático. Junio de 1992. Organización de las Naciones Unidas.
- 11.- El Protocolo de Kioto, Breve Historia. Organización de las Naciones Unidas. Febrero, 2005.

# Democracia y sistema electoral: Duración de campañas electorales

Margarita Sánchez Escobar

## Introducción

Desde la reforma de 1963, que creó los “diputados de partido”, a la última de 1996, en donde por primera vez en 175 años las elecciones dejaron de ser organizadas por el gobierno, nuestro sistema electoral mexicano ha obtenido grandes logros, que han repercutido en una sociedad más plural y democrática.

Sin embargo, este instrumento que ha servido para brindar garantías constitucionales en la competencia electoral y evitar fuertes conflictos postelectorales, a lo largo de los años se ha ido desgastando, lo que ha puesto en evidencia vacíos, lagunas y faltas de previsión que aquejan al sistema electoral mexicano.

Un ejemplo de ello lo observamos en la pasada elección presidencial de 2006, pues aunque la jornada electoral del 2 de julio se caracterizó por una gran afluencia de votantes y un comportamiento pacífico de la ciudadanía, la polarización que siguió puso en peligro el Estado de derecho mexicano.

Para el doctor Anselmo Flores Andrade\* “La incertidumbre electoral de estos últimos meses, así como la confrontación política experimentada, colocó en el centro del debate público la reforma a las instituciones del país; [...] fundamentalmente para modernizar el congreso; afianzar un auténtico Estado de derecho; fortalecer la autonomía y equilibrio de poderes; consolidar el federalismo, etcétera.”<sup>1</sup>

Los partidos políticos, concientes de la necesidad de realizar una evaluación de las bases constitucionales y legales que regulan nuestro marco

\* Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, España. Miembro del Conacyt, México..

1. La Chronique des Amériques, septembre 2006..



jurídico, así como de construir acuerdos para concretar la Reforma del Estado que requiere el país, aprobaron en el mes de marzo de 2007 la Ley para la Reforma del Estado, propuesta por el senador priísta Manlio Fabio Beltrones. Entre otros temas, esta Reforma propone modificaciones al sistema electoral, materia que ha generado consenso entre los partidos políticos, el Ejecutivo federal y los sectores sociales y académicos del país.

En este sentido, el Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, se pronunció por modificar las instituciones electorales debido a que, a su juicio, estas mostraban “signos de agotamiento”. Afirmación que fue avalada por los legisladores del PAN, quienes manifestaron, a su vez, que los puntos centrales de la reforma incluirían el acortamiento del tiempo de las campañas, reducir el financiamiento público, eliminar a los senadores plurinominales y acotar las atribuciones del Tribunal Electoral, entre otras.<sup>2</sup>

Por su parte, la plataforma electoral 2006-2012 de la coalición PRD – PT – Convergencia, contempla impulsar una reforma electoral y, entre otros aspectos, propone la equidad de género para la postulación de candidaturas, prohibir el uso comercial de radio y TV para fines electorales, prohibir el financiamiento privado y reducir los tiempos de campaña electoral; mientras que el Partido Revolucionario Institucional, en la iniciativa presentada por los diputados federales de la LX Legislatura, sustentan que resulta necesario reducir tanto el costo como la duración de las campañas electorales, pues de acuerdo con estudios realizados, los procesos electorales en México resultan más onerosos que en otras democracias más desarrolladas, presupuesto que bien podría destinarse para desarrollo social.<sup>3</sup>

Para académicos y diversos sectores de la sociedad, entre los aspectos más relevantes a modificar se encuentra: el monto del financiamiento público que reciben los partidos políticos, los límites de los gastos de los partidos, las tarifas fijadas por los medios de comunicación, así como la reducción de duración de campañas electorales. En

este último punto, consideran que las campañas tan largas provocan una saturación en el electorado, un agotamiento físico de los partidos y de los candidatos y un excesivo costo de las campañas, que bien podrían ser destinados a capacitación electoral o para beneficio de los más desprotegidos del país.

El presente documento esboza de manera breve, los antecedentes del sistema electoral en México que nos han llevado a la transición del momento actual; el marco jurídico constitucional y reglamentario vigente, relativo a las campañas electorales. En seguida se menciona un estudio comparado de 19 países de América Latina, para concluir con algunas consideraciones que han vertido diversos actores políticos, académicos y sociedad en general sobre la duración de las campañas electorales en México.

## 1. Antecedentes \*

Las reformas que se han realizado a través de la historia tuvieron un sentido gradual y progresivo y crearon garantías para la organización de elecciones limpias que aseguraran el carácter libre, secreto y efectivo del sufragio. No fue sino hasta 1946, cuando se federalizó la estructura electoral con la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. En 1951 se facultó a la Comisión para arbitrar el registro de nuevos partidos políticos y para emitir constancias de mayoría y en 1973 se creó la Comisión Federal Electoral. En ese mismo año el Registro Nacional de Electores se volvió una entidad autónoma. En 1977, se expidió la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), cuya principal aportación fue la de permitir el ingreso a la vida institucional de fuerzas políticas antes “proscritas” y propició su representación en los órganos legislativos, misma que en 1986 fue sustituida por el primer Código Federal Electoral y que en 1990 dio paso al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y con ello a la creación del Instituto Federal Electoral (IFE).

2. El Universal, 28 de agosto de 2006

3. Cámara de Diputados, 7 de marzo de 2007.

\* Resumen extraído de “Historia del Instituto Federal Electoral” pag. Web y de la exposición de la Doctora Jacqueline Peschard Mariscal, presentada en el Foro para la consulta pública de la Reforma del Estado: Democracia y Sistema Electoral. Tabasco, mayo 2007.



A este nuevo órgano electoral (IFE) se le confirió la responsabilidad de contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura cívica democrática. Además, a diferencia de los organismos electorales que le precedieron, cuyas actividades eran temporales, se determinó que el IFE tuviese un carácter permanente.

La reforma electoral de 1993 le otorgó facultades al Consejo General para designar al Secretario General y a los directores ejecutivos del IFE. Posteriormente; la reforma electoral de 1994 fue un paso más en la "ciudadanización" y "despartidización" del órgano electoral, incrementó el peso de los consejeros ciudadanos en el propio IFE en la proclamación de candidatos y estableció topes a los gastos de campaña de las elecciones. La reforma constitucional de 1996 reforzó la autonomía del Instituto Federal Electoral. A partir de 2002, las reformas que se han llevado a cabo sólo han modificado el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). En ese año se

establecieron las cuotas de género, obligando a los partidos a dar participación a las mujeres, hasta un 30% en el registro de candidaturas a senadores y diputados federales. En 2003, aumentaron los requisitos que deben cumplir las organizaciones de ciudadanos interesadas en obtener registro legal como partido político nacional o como agrupación política nacional, dificultando con ello la posibilidad de la conformación de nuevos partidos. En 2005, una de las reformas más solicitadas, fue la relativa a la posibilidad de que los mexicanos en el extranjero pudieran votar en la elección presidencial.

## 2. Marco jurídico vigente

Los artículos constitucionales y el reglamento vigente en materia de campañas electorales son: artículo 41 constitucional y artículos 182, 177 y 190 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Aunque el Cofipe no establece el tiempo de los periodos para las campañas electorales (Art. 190 del Cofipe), en nuestro país las campañas electorales tienen una duración aproximada:

Duración/días	Beneficiado
160 a 170	Presidente de la República.
88 a 90	Senadores de mayoría relativa.
72 a 74	Senadores por el principio de representación proporcional.
72 a 74	Diputados de mayoría relativa.
57 a 59	Candidatos a diputados por el principio de representación proporcional.

## 3. Panorama internacional. Límites de campañas electorales

Las campañas en México tienen una gran duración con respecto a otras naciones. Tomando



como referencia el análisis comparado y de acuerdo con las reglas contenidas en la Ley para el Registro de los Candidatos para el desahogo de sus campañas, los periodos de campaña de nuestro país son de los más largos en América Latina e incluso en el mundo. A nivel mundial, para elegir Presidente de la República, el tiempo mínimo lo tienen España y Francia con 15 días.

La tabla que ha continuación se presenta muestra el indicador referido a la duración legalmente sancionada de los periodos de campaña electoral en países de América Latina. México ocupa uno de los máximos rangos de duración para la elección de Presidente de la República (casi 170 días) superado solamente por Honduras (180

días), mientras que Nicaragua se encuentra en el mínimo rango de duración (cerca de 75 días).

Una de las razones que han justificado la duración actual de las campañas electorales en México tiene su fundamento en la búsqueda del voto de los ciudadanos, así como para contar con tiempo suficiente para la difusión de la plataforma política y los programas o propuestas de gobierno. Sin embargo, las ideas expuestas por los especialistas señalan que la tendencia internacional es que las democracias consolidadas han reducido sus costos a través de campañas más cortas, mejores sistemas de fiscalización y fórmulas más justas de asignación de recursos.<sup>4</sup>

4. Diputados José Rosas Aispuro y Emilio Gamboa, 2007.

1.\*Navarro Fierro, Carlos, Estudio comparado de 19 países de América Latina, "Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral", IFE, 2005.

Duración del período de campañas <sup>1*</sup>		
País	Duración	Inicio / Conclusión
Argentina	Menos de 90 días	Convocatoria 3 meses antes/48 horas antes de la jornada
Bolivia	Menos de 150 días	Convocatoria 150 días antes/48 horas antes de la jornada
Brasil	Alrededor de 90 días	A partir del 5 de julio del año electoral/48 horas antes de la jornada
Chile	Menos de 90 días	Convocatoria 90 días antes/48 horas antes de la jornada
Colombia	Menos de 90 días	Convocatoria 90 días antes/24 horas antes de la jornada
Costa Rica	Alrededor de 105 días	Convocatoria 1 de octubre del año previo/48 horas antes de la jornada
Ecuador	Menos de 90 días	Convocatoria 90 días antes/La convocatoria determina conclusión
El Salvador	Menos de 120 días para presidente y de 90 para diputados	Convocatoria 120 o 90 días antes/72 horas antes de la jornada
Guatemala	Menos de 120 días para presidente y de 90 días para diputados	Convocatoria 120 o 90 días antes/36 horas antes de la jornada
Honduras	Menos de 180 días	Convocatoria 180 días antes/120 horas antes de la jornada
País	Duración	Inicio / Conclusión
México	Alrededor de 170 días para presidente y menos de 90 días para legisladores	4 días después de cierre de registro/72 horas antes de la jornada
Nicaragua	75 días	Convocatoria de la autoridad electoral/72 horas antes de la jornada
Panamá	Menos de 120 días	Decreto de la autoridad electoral/24 horas antes de la jornada
Paraguay	120 días	Convocatoria 122 días antes/48 horas antes de la jornada
Perú	Entre 150 y 120 días	Convocatoria de la autoridad electoral/48 horas antes de la jornada
Puerto Rico	No predeterminado	
República Dominicana	Menos de 90 días	Proclama 90 días antes/24 horas antes de la jornada
Uruguay	Menos de 120 días	Inscripción de candidaturas/72 horas antes de la jornada
Venezuela	Menos de 120 días	Convocatoria/48 horas antes de la jornada



#### 4. Foros de discusión

De acuerdo con las propuestas formuladas en el Foro para la Reforma del Estado realizado en Villahermosa, Tabasco, el pasado mes de julio, se deduce que la reducción del periodo de campañas electorales, en promedio, debe oscilar entre 30 y 120 días para Presidente de la República; de 30 a 90 días para senador y 30 a 60 días para diputado federal.

De las propuestas vertidas tanto por partidos políticos como por organizaciones, universidades y ciudadanía en general, se puede concluir que hay coincidencias sobre la necesidad de acortar los periodos de campaña. En cuanto a los rangos máximos permitidos para la duración de campañas, las referidas al Presidente de la República (120 días) y para senadores (90 días) son similares. Sin embargo, en el rango para diputados federales hay una divergencia, pues mientras los partidos establecen 45 días, en el Foro una de las propuestas es de 60 días.

En el rango mínimo no hay coincidencias, pues algunas universidades opinan que la duración pudiera establecerse desde un mínimo de 30 días para todos los candidatos en general, para disminuir los gastos y favorecer que las campañas se concentren en las propuestas y no en ataques personales en los medios de comunicación.

En cuanto a los argumentos del porqué es necesario disminuir la duración de las campañas, en general señalan que serviría para disminuir los gastos y favorecer que las campañas se concentren en las propuestas y no en ataques personales en los medios de comunicación y para entrar a un proceso de mayor control sobre las erogaciones, los ingresos y los egresos de los partidos políticos, entre otras.

En cuanto al planteamiento que se hace en la propuesta de Reforma Penal Electoral sobresale la iniciativa de dotar de autonomía a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade).

#### 5. Conclusiones

El desarrollo democrático del país no ha concluido. A lo largo de la última década se han presentado una serie de situaciones dentro de las contiendas electorales que han producido efectos contrarios a los esperados por el legislador y la propia ciudadanía, de ahí que las modificaciones legales que se vayan a realizar servirán para dar respuesta a los reclamos de la sociedad y para fortalecer las instituciones mexicanas.

Para los grupos parlamentarios de esta Legislatura LX, los reclamos de la ciudadanía se deben, fundamentalmente, al alto costo económico que han tenido las contiendas electorales, al desgaste y confrontaciones polarizantes de las fuerzas políticas por la larga duración de estas campañas, y a que no se ha logrado garantizar que con los elementos que les otorga el Estado para llevar a cabo sus actividades, se logre a plenitud la equidad en dichas contiendas.

México, en comparación con muchos de los países desarrollados en América y en Europa, es uno de los países que más gastan en los procesos electorales; con campañas muy extensas y financiamiento preponderantemente público muy elevado que, en la práctica, no ha demostrado contribuir a aumentar la calidad de la contienda ni a incrementar la participación ciudadana en las diferentes etapas del proceso electoral.

Por lo anterior, todas las fuerzas políticas están impulsando acuerdos en materia de la Reforma del Estado. En este aspecto, mencionan que lo relativo a la Reforma Electoral es uno de los temas prioritarios a resolver, ya que además de dar cauce a nuevos elementos de economía, certidumbre y equidad en las contiendas electorales, evitarán conflictos tan intensos como el que siguió a las elecciones presidenciales del 2 de julio del año pasado.

En la Reforma Electoral, el tema sobre la disminución de jornadas electorales ha generado consensos y, en algunos casos, coincidencias en iniciativas de algunos partidos políticos.



Algunos de los argumentos en pro de la disminución del tiempo de campañas electorales, se enlistan a continuación:

- El fenómeno de las campañas electorales prolongadas se traduce en mayores requerimientos de financiamiento público por parte de los partidos políticos, lo que impacta negativamente al erario público.

- Las campañas prolongadas exigen mayores gastos, en especial para mantener una presencia pública en los medios de comunicación.

- Existe la percepción de que la larga duración de las campañas no impacta favorablemente ni en la calidad del debate de propuestas políticas ni en los niveles de participación ciudadana.

- Las campañas tan largas detectan tres grandes problemas: fastidio electoral por parte de la ciudadanía; excesivo costo de campañas y agotamiento físico y propositivo por parte de los partidos y, sobre todo, de los candidatos.

- El dinero se volvió un factor determinante de los resultados y la competencia pasó a descansar crecientemente en la publicidad comercial, dejando de lado el debate político y el reconocimiento de los posicionamientos de los candidatos.

Ha quedado establecido con posterioridad, en lo que toca al financiamiento de las campañas, que se utilizaron recursos fuera de lo que se establece la ley.

Además, el periodo de duración de las campañas es un factor que determina no sólo el financiamiento público para las campañas sino también el gasto ordinario. Entre algunas ventajas, en caso de disminuir el tiempo de campañas, mencionan:

- Impacto positivo en el costo y uso de los medios.

- Ahorro sustancial de recursos.

- Distribución del ahorro para otros rubros



- como el desarrollo social o ayuda a los más desprotegidos.

- Mayor facilidad para fiscalizar el gasto.

- Mayor interés para el ciudadano (no genera fatiga y hartazgo).

- Reducción sustancial en el costo de la democracia

Por otro lado, aunque sólo pocas personas señalan desventajas que pueden presentarse en las campañas cortas, hay argumentos que señalan que reducir la duración de las campañas podría impactar negativamente a los candidatos de partidos de reciente creación que necesitan de tiempos más amplios para difundir su plataforma y propuestas y así lograr identificación por parte del electorado, máxime si se aprueban reglas para precampañas.

Finalmente, se puede concluir que dentro de las modificaciones al sistema electoral, los partidos políticos, el Ejecutivo federal y los sectores sociales, académicos, especialistas, intelectuales, organizaciones de la sociedad civil, líderes de opinión, consejeros del IFE y ciudadanía en general, están de acuerdo en el beneficio que representará acotar el periodo de campañas.



## Bibliografía

1. Cámara de Diputados, 7 de marzo de 2007.
2. Crónicas Parlamentarias. Cámara de Diputados.
3. Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IX, UNAM, 2002.
4. Foro de consulta pública "Reforma del Estado en México.
5. Democracia y Sistema Electoral", 1 y 2 de julio de 2007.
6. Fundación Miguel Estrada Iturbide, A.C.
7. IFE, "Historia del Instituto Federal Electoral". Instituto Federal Electoral (IFE).
8. La Chronique des Amériques, Septiembre 2006.
9. La elección del Presidente de la República Francesa, 2007.
10. La reforma del Estado y la agenda ciudadana, junio 2005.
11. Navarro Fierro, Carlos, *Estudio comparado de 19 países de América Latina. Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral*, IFE, 2005.
12. Periódico *El Universal*, 28 de agosto de 2006.
13. Periódico *El Universal*, 7 de agosto de 2006.
14. Reséndiz, Francisco, *El Universal*, 25 julio 2007.
15. Ugalde, Luis Carlos, XX Reunión Nacional de Consejeros Presidentes de Organismos Estatales Electorales celebrada en Villahermosa, Tabasco, 17 de marzo de 2004.
16. Universidad Complutense de Madrid, España, Conacyt, México.
17. Yazmín, Alessandrini, *El Nacional*, 25 junio 2007.
18. Zovatto G., Daniel. "Financiación Política, Corrupción y Ética de la Administración Pública en Latinoamérica".

## Ordenamientos legales

1. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, junio de 2007.
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## Sitios internet

1. [http://www.ambafrance-pe.org/article.php3?id\\_article=604](http://www.ambafrance-pe.org/article.php3?id_article=604).
2. [http://prd.cddhcu.gob.mx/publicaciones/libros/reforma\\_blanco\\_negro/libroporcapitulos/](http://prd.cddhcu.gob.mx/publicaciones/libros/reforma_blanco_negro/libroporcapitulos/)
3. <http://www.argenpress.info/busquedagoogole.htm>
4. <http://www.camaradediputados.gob.mx/>
5. <http://www.dogpile.com/>
6. <http://www.gobernacion.gob.mx/>
7. <http://www.equipopueblo.org.mx/Encuentro%20Nacional%20RE%20y%20AC%20D>
8. <http://www.metacrawler.com/>
9. <http://64.233.169.104/search?q=cache:Z2rylovhhpgJ:www.cidac.org/vnm/pdf/%2520reforma%2520del%2520Estado.PDF+reforma+del+estado&hl=es&ct=clnk&cd=7&gl=mx>
10. <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2464/7.pdf>
11. [http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/poli/w13/country\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/poli/w13/country_es.htm)
12. <http://www.clad.org.ve/fulltext/0033726.html>
13. <http://www.inep.org/content/view/3817/59/>

# Regulación de precampañas en México

Daniel Triana Tena

A pesar de que el fenómeno de las precampañas electorales en México es relativamente reciente, éste ha generado una gran cantidad de debates y de controversias. Su existencia es reconocida como un hecho político. Sin embargo, el debate se centra en las lagunas jurídicas que requieren ser subsanadas. Mientras que algunos autores consideran que dichas lagunas generan incentivos para que los candidatos financien su promoción personal de forma indiscriminada y en consecuencia alteren el principio de equidad en las contiendas electorales, otros autores consideran que dichas lagunas son inexistentes, ya que el financiamiento de la promoción personal de los individuos es materia privada, por lo tanto, no debe estar sujeto a ningún tipo de control o verificación por parte de la autoridad electoral.

Actualmente no existe una reglamentación clara en torno a las precampañas electorales, y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) no hace referencia a este fenómeno más que de forma indirecta, al referirse al proceso de selección interna de

candidatos en los partidos políticos. Los argumentos que se esgrimen a favor de la regulación de las precampañas electorales versan en torno a la existencia de un vacío jurídico en este tema. Por otro lado, hay quienes niegan la existencia de dicha laguna jurídica, en especial en materia del financiamiento de los aspirantes en la etapa de precampaña. Tal es el caso del Dr. Francisco José de Andrea Sánchez (2002), investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, quien afirma que la laguna jurídica antes mencionada

es inexistente ya que "...lo que un aspirante haga como ciudadano –como precandidato– aún no elevado a categoría de candidato oficial, es asunto que pertenece a su esfera personal y privada y, por lo tanto, no regulable por el derecho electoral –ni secundario, ni constitucional."<sup>1</sup>

El debate acerca de la regulación de las precampañas políticas se ha centrado principalmente en la capacidad de supervisión que poseen los organismos electorales en materia de financiamiento y adquisición de medios publicitarios y propagandísticos, la cual sólo existe en la medida en que las finanzas y la capacidad de acceso a medios publicitarios de los individuos se encuentre relacionada con algún partido político o asociación política, de lo contrario, las finanzas personales de los individuos que eventualmente serán candidatos de algún partido político quedan fuera del control de dichos organismos electorales, lo que plantea diversos problemas que pretenden ser resueltos mediante la regulación de las precampañas electorales.

Hasta el momento no se ha podido establecer con claridad en ninguno de los debates que se han llevado a cabo acerca del tema, cuándo es el momento preciso en el que comienza una precampaña en materia electoral. El debate radica en encontrar un parámetro que permita identificar con claridad el punto en el que una precampaña se encuentra inmersa dentro del ámbito electoral y el momento en el que resulta ser una mera manifestación de la libertad de expresión ciudadana.

Marco Antonio Gómez Alcantar, consejero electoral del Instituto Federal Electoral,<sup>2</sup> comenta que la doctrina en materia electoral concibe la precampaña como: "toda actividad que realizan los ciudadanos o militantes dentro de un procedimiento de selección interna de un partido político para obtener votos o apoyo con el fin de ganar la candidatura a un puesto de elección popular". En consecuencia, se puede afirmar que hasta ese momento cualquier manifestación pública del deseo de ser postulado a cualquier cargo de elección popular por algún partido político no resulta

1. De acuerdo con Francisco José de Andrea Sánchez, en materia de precampañas existen dos corrientes de pensamiento: una que sostiene la inexistencia de regulación en esa misma materia, es decir, la existencia de una laguna jurídica que plantea la urgente necesidad de legislar en torno a ese tema y otra corriente que sostiene la inexistencia de una laguna jurídica en materia de precampañas, y que una regulación en ese sentido probablemente resultaría inconstitucional ya que se estarían limitando las libertades individuales.

2. Gómez Alcantar, Marco Antonio, "Las precampañas y el IFE".



sino una mera expresión libre de la voluntad de ese individuo; es decir, mientras no exista un acto vinculante a un partido político o asociación política, sus actividades —incluyendo la obtención de financiamiento privado— quedan fuera de toda competencia de la autoridad electoral. Sin embargo, estas actividades pueden ser reguladas por otras autoridades u órganos fiscalizadores como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De esta forma y de acuerdo con la concepción de precampaña antes mencionada, resulta claro que los procesos de selección interna que mantienen los partidos políticos son un medio vinculante del individuo con dichos partidos y, en consecuencia, materia de regulación y control por parte de los organismos electorales.

De acuerdo con Francisco José de Andrea Sánchez (2002), resulta probable que la libre voluntad que posee cualquier individuo para manifestar su intención de participar en un proceso electoral como candidato, y obtener financiamiento para la realización de proselitismo y promoción de su candidatura, no sea materia que las autoridades electorales puedan regular o sancionar<sup>3</sup>. Sin embargo, si dicho financiamiento proviene de los recursos de algún partido político, los organismos electorales podrían actuar en consecuencia. Por lo tanto, será responsabilidad exclusiva del partido político la protección contra el uso indebido de su logotipo, nombre, eslóganes, etc. De lo contrario, su uso podría considerarse como un elemento vinculante entre el individuo y el partido, y por lo tanto ser sujeto de sanción por parte del órgano electoral<sup>4</sup>.

Por otro lado, existen autores como Diego Valadés (2005), quien afirma que en los procesos de selección interna de candidatos, los individuos no se encuentran buscando apoyo de forma directa para un cargo, sino que buscan apoyos dentro de un partido para obtener una candidatura. De esta forma podemos decir que no nos encontramos ante la presencia de una precampaña electoral por un cargo determinado sino ante la presencia de una campaña por la obtención de una candi-

datura, las cuáles pudieran parecer situaciones parecidas pero que no son iguales y, en consecuencia, la regulación de dichos procesos debe ser materia exclusiva de los partidos políticos. Para este autor, el debate acerca de la regulación de las precampañas electorales se debe encaminar hacia las fuentes de financiamiento de los aspirantes a algún cargo electoral. A pesar de que Valadés (2005) reconoce la existencia de lagunas jurídicas en materia de precampañas también considera que “...no parece razonable que la legislación electoral establezca reglas de control aplicables a los ciudadanos en general, porque entrañaría una clara limitación a las libertades públicas”.

A pesar de las constantes críticas que se realizan en torno a la falta de regulación de las precampañas electorales, éstas poseen aspectos positivos que generalmente suelen pasar inadvertidos, por ejemplo, las precampañas tienden a promover la democracia interna de los partidos políticos en la medida en que estos se ven forzados a regular los procesos de selección interna de sus candidatos, de esta forma las precampañas van moldeando las reglas del juego y la competencia democrática al interior de cada partido, convirtiéndose así en entidades de interés público mucha más transparentes y responsables ante su militancia y ante la sociedad en general. También es cierto que las precampañas permiten un mayor conocimiento de los candidatos y una mayor permeabilidad de sus propuestas en la sociedad, generando de esta forma que el votante se encuentre frente a la posibilidad de tomar decisiones basadas en un mayor cúmulo de información.

Actualmente se encuentra generalizada la idea de las precampañas electorales como algo negativo. Sin embargo, las precampañas no son negativas per se sino que algunos aspectos en torno a ellas no se encuentran debidamente acotados y regulados, específicamente el financiamiento de las mismas. Si bien es cierto

3. Andrea Sánchez, Francisco José de (2002), “Las lagunas jurídicas en materia del financiamiento de precampañas políticas en México: las dos caras de la moneda”.

4. Marco Antonio Gómez Alcantar comenta que “la utilización individual y discrecional de elementos que son propiedad del partido, como su nombre o logotipo, podría crear una vinculación del sujeto con el partido, y con ello crear la obligación del partido de evitar dicha conducta por medio de sus órganos estatutarios, por utilizar sin autorización expresa elementos que son de su propiedad. La posible responsabilidad del partido iría en proporción a las acciones que hubiera tomado en contra del posible infractor”.



que las precampañas propician una mayor democratización y transparencia de la vida interna de los partidos políticos, resulta igualmente cierta la existencia de una opacidad en cuanto a la obtención de recursos para la promoción de las mismas, ubicando a la capacidad de obtención de dinero como un factor fundamental en la vida política y electoral del país.

El problema fundamental con el financiamiento de las precampañas radica en la inequidad generada por la disparidad del poder adquisitivo entre precandidatos, es decir, resulta lógico pensar que un precandidato con más dinero se posiciona mucho más rápido en las preferencias de los electores. En torno a este problema en particular, Andrea Sánchez (2002) plantea la siguiente analogía: “protestar sobre la cantidad de recursos que un ciudadano común y corriente (eso es lo que un aspirante a candidato o precandidato gasta en la promoción de su persona a nivel nacional), es como si un cantante desconocido,

pero con afanes de grandeza -tenga o no talento- se quejara de que otro cantante dispone de apoyos económicos y propagandísticos (de medios) superiores a los suyos y, por ende, es más popular y vende más discos. En el ámbito de un país libre, con una orientación de libre mercado y sobre todo tratándose de actividades re-

lativas al ámbito privado, no es posible forzar una igualdad entre desiguales”.

De acuerdo con Luis Carlos Ugalde (2005), consejero presidente del Instituto Federal Electoral, las precampañas electorales constituyen un aspecto positivo de la vida democrática del país. Sin embargo, existen preocupaciones fundadas sobre el financiamiento y duración de éstas, específicamente en torno a la posible inequidad que su falta de regulación puede llegar a generar.<sup>5</sup> Por otro lado aún no ha sido resuelta la controversia en torno a la necesidad de regular o no las precampañas. Centrando el punto de debate alrededor de la cantidad y fuente de financiamiento para las mismas, así como de la no interferencia con el derecho que cada individuo posee de expresar su voluntad o intenciones electorales.

El debate acerca de la necesidad de establecer una regulación clara en materia de precampañas electorales en México se encuentra inacabado en muchas formas. Por una lado, la discusión se ha centrado en la conveniencia política de semejante regulación, haciendo hincapié en la necesidad de restablecer el principio de equidad en las competencias electorales y argumentado que un precandidato con mayores recursos económicos tiene la posibilidad de adelantarse a los tiempos legalmente establecidos para la realización de campañas y posicionarse de mejor forma en la preferencia de

5. Luis Carlos Ugalde, intervención en el seminario internacional: “Los nuevos retos de la democracia en México”; 24 de noviembre de 2005: “...las precampañas tienen un aspecto muy positivo. Me parece que las precampañas son una manifestación de apertura, de pluralidad, de mayor competitividad y, en mi opinión, de desarrollo democrático.”



los electores. Por otro lado, la discusión ha versado en torno a la precisión y conveniencia jurídica de establecer límites a las actividades que un individuo determinado puede realizar en su afán por promover su persona ante una eventual contienda electoral.

Gran parte de la dificultad que entraña una regulación de este tipo se encuentra en la falta de conceptos y estándares que sean comúnmente aceptados, es decir, hasta el momento no se ha podido establecer con claridad el concepto de una precampaña, el momento en el que comienza una precampaña, que actos o actividades se consideran precampaña y cuáles se pueden considerar libre expresión ciudadana. Por otro lado existen diversas cuestiones que no han encontrado una respuesta satisfactoria: ¿Se deben imponer estándares éticos en cuanto al financiamiento de precampañas? ¿Qué tan válido resulta invertir parte de la fortuna personal (bajo el entendido de que dicha fortuna resulta considerablemente cuantiosa) en una precampaña? ¿Resulta necesario que la autoridad electoral intervenga en la fiscalización de recursos privados?

A pesar de los avances que se han obtenido en materia de regulación de precampañas electorales en México, aún parece complicado establecer con claridad la diferencia entre actos de promoción partidista ordinaria y actos de precampaña, entre otros

conceptos. Es probable que en la medida en que se establezcan normas de carácter objetivo, se pueda configurar una regulación que tome en consideración los puntos que han generado preocupación en torno a este tema y, de esta forma, avanzar hacia la configuración de un sistema democrático que atienda las necesidades de un Estado moderno.\*\*\*

## Referencias:

1. Andrea Sánchez, Francisco José de (2002), *Las lagunas jurídicas en materia del financiamiento de precampañas políticas en México: las dos caras de la moneda*.
2. El Universal Online México, "Se cifra en más de mil mdp el gasto en precampañas", 24 de enero de 2006. En: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/134407.html>
3. Gómez Alcantar, Marco Antonio (2006), "Las precampañas y el IFE", en: <http://www.ife.org.mx>
4. Instituto Federal Electoral, Informes sobre los Ingresos y Egresos correspondientes al Proceso Interno de Selección para la Postulación de candidatos al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para el Proceso Electoral Federal 2005-2006. Disponible en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem/em.999d3f002b7e5d94758dc7ff100000f7/>
5. Ugalde, Luis Carlos (2005), Versión estenográfica de las palabras de Luis Carlos Ugalde, presidente del IFE, seminario internacional "Los nuevos retos de la democracia en México", 24 de noviembre de 2005. Disponible en: <http://www.ife.org.mx>
6. Valadés, Diego (2005), "Problemas jurídicos de las precampañas y las candidaturas independientes". Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/lobros/41627/24.pdf>

# Nuevas formas de participación ciudadana

Yaneth Hernández Medina

Como parte de las investigaciones que se llevan a cabo en el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República “Belisario Domínguez”, estamos desarrollando un estudio comparado de los instrumentos de participación ciudadana acotado a un panorama nacional, latinoamericano y europeo. Tales instrumentos se han clasificado de acuerdo con el momento histórico en el que surgieron; esto es, de primera, segunda y tercera generación.

## Instrumentos de Primera Generación

En este nivel podemos mencionar al sufragio universal, proceso que se instaura a finales de la Revolución Francesa y nace como un derecho de los ciudadanos a ejercer el voto y a ser elegidos. Dentro del sufragio encontramos diferentes sistemas de votación, uno de ellos es el censitario o restringido. Este sistema establecía una serie de requisitos dependientes de la condición social determinada por el nivel económico y el grupo social al que pertenecía el votante. Este tipo de mecanismo de participación fue establecido por primera vez en las revoluciones norteamericana, francesa y las de independencia en Sudamérica. En el caso de Sudamérica, el sufragio censitario tuvo vigencia en la mayoría de los países hasta la década de 1910 cuando se estableció como requisitos leer y escribir, con lo cual se duplicó el cuerpo de electores.

En un principio el derecho al voto se instituyó para varones, siempre y cuando cumplieren con los requisitos legales (mayoría de edad, por ejemplo). Con el surgimiento del sufragio femenino se dio un movimiento internacional, el cual tuvo como consecuencia un movimiento reformista

social, económico y político que promovía extender este derecho a las mujeres, abogando por un sufragio igualitario.

Es a partir del siglo XX cuando se otorga a las personas analfabetas el derecho a emitir su voto. No es sino hasta la mitad de este siglo cuando se incorpora a gente de todas las razas al derecho de sufragar libremente.

## Instrumentos de Segunda Generación.

*Referéndum.* Es considerado dentro de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal como “un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión del gobierno”.<sup>1</sup> Suiza fue precursor en la aplicación de este modelo de participación ciudadana, al permitir a los delegados de los cantones votar las disposiciones a la dieta federal “ad referéndum” de sus mandantes. En el mismo sentido, es de rescatarse la experiencia de Chile, en 1988, cuando aplicó un referéndum en el que la ciudadanía votó por la continuidad de Augusto Pinochet en la presidencia, y en 2004, el difundido referéndum revocatorio convocado en Venezuela para que los votantes evaluaran el desempeño del Presidente Hugo Chávez, donde resultó ganador.

La experiencia latinoamericana en este tema se repitió en 2006, cuando se sometió a la aprobación de la ciudadanía la ampliación del Canal de Panamá, referéndum que fue aprobado. En el 2007, Costa Rica recurrió a esta figura de participación ciudadana para aprobar el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América, con EEUU.

1. IEDF, “Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal”, México, 2002, pág. 20,24, 27 y 28.



*Plebiscito.* Es la consulta que se hace a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo a los actos de sus representantes sobre asuntos que se consideren trascendentales para la vida pública. Un caso ilustrativo es el de Irlanda, cuando la Constitución del Estado irlandés libre fue sustituida por la Constitución de Irlanda mediante plebiscito el 1 de julio de 1937.

*Iniciativa Popular.* Se refiere a la posibilidad que tienen los ciudadanos al presentar proyectos de creación, modificación, abrogación, decretos a reformas de los estatutos, leyes o incluso a la Constitución. En algunos países, la iniciativa popular tiene una regulación específica que establece algunas especialidades en su tramitación.

En algunos estados de la república mexicana, se establece que podrán ejercer el derecho de solicitar este instrumento, cuando menos el uno por ciento del total de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del estado, quienes deberán hacer en su iniciativa una exposición de motivos sucinta y detallada que la fundamente.

De acuerdo con el procedimiento ordinario de elaboración y aprobación de las leyes establecido en la Constitución española, para presentar una iniciativa popular serán necesarias 500 mil firmas acreditadas. En estos casos la Comisión promotora presenta a la Mesa del Congreso la “proposición de ley”. Se excluye esta iniciativa respecto de materias con reserva de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, prerrogativa de gracia y reforma constitucional.

*Consulta ciudadana.* Es considerado un instrumento de participación comunitaria que permite a los ciudadanos emitir su opinión y/o propuestas de solución a asuntos de interés público o problemas comunitarios del lugar donde residan. A nivel nacional existen diez entidades que cuentan con este instrumento en su Constitución Política local, Ley de Participación Ciudadana o iniciativas de ley en la materia.

## Instrumentos de Tercera Generación

*Presupuesto participativo.* La historia de la elaboración y de la ejecución de los presupuestos públicos en Brasil está marcada por graves deformaciones relacionadas con la concentración de poder, el despilfarro de los recursos, los asuntos políticos y la corrupción. En este contexto, es de subrayarse la experiencia significativa del ayuntamiento de Porto Alegre, que a fines de la década del ochenta, crea un sistema innovador y revolucionario para formular y hacer el seguimiento del presupuesto municipal. Mediante esta novedosa figura de Presupuesto Participativo, además de las autoridades del gobierno municipal, participa la población en las decisiones relativas a la recaudación de impuestos y el gasto de los fondos públicos, mediante un proceso de debates y consultas para determinar y decidir la cuantía de los ingresos y los gastos, así como la definición de dónde y cuándo realizar las inversiones, cuáles las prioridades y los planes y acciones que debe llevar a cabo el gobierno.



Situación similar se vive en México, específicamente en el Estado de México, en donde los ciudadanos participan activamente en asambleas comunitarias discutiendo en qué invertir el impuesto predial recaudado en la entidad a beneficio de su colonia.

*Asambleas Barriales.* En este tipo de asamblea podrán participar todos los vecinos del barrio a partir de los 16 años, para debatir las necesidades (obras y/o servicios) que estimen se deben priorizar en beneficio del barrio, conforme la importancia que les asignen los presentes. Estas asambleas, podrán ser “ordinarias” o “extraordinarias”, correspondiéndole a esta última la elección de los delegados barriales que los representarán en el foro de delegados.

*Asambleas Zonales.* En las que participarán todos los vecinos comprendidos en la zona, los que acreditarán su identidad y se elegirán representantes —uno por cada cinco asistentes— en carácter de delegados de la zona. En estas “Asambleas zonales” se presentan las necesidades que se han definido en las asambleas barriales y qué servirán de base para determinar las prioridades de la zona, en función de los criterios generales que están predefinidos. En una segunda “Asamblea general”, se elegirán los Consejeros de la zona: dos titulares y dos suplentes.

*Democracia Electrónica.* La democracia electrónica consiste en hacer patente la necesidad de los avances tecnológicos con una reflexión simultánea con carácter social, es decir, sociológica y jurídica. Es sabido, en este sentido, que muchas innovaciones técnicas suelen encontrar serias dificultades en su implantación y generalización social y, en numerosos casos, tal situación obedece a la pretensión de querer transformar la sociedad sin tomar en consideración sus mecanismos internos de modernización y evolución.

En este sentido, Brasil ha logrado generalizar el uso de votaciones electrónicas mediante pantallas táctiles (cfr. RIAL, 2003: pag.31-47). Lo relevante del caso es que la modernización tecnológica ha contribuido a paliar algunas de las deficiencias que antes veíamos. De esta forma, el diseño de la pantalla, donde se hace hincapié en elementos gráficos tales como la foto del candidato, ha permitido que personas analfabetas, sea de origen o funcionalmente, puedan ejercer su derecho de sufragio de forma incluso más sencilla, intuitiva y segura que con la clásica papeleta.

En el caso de la India, las recientes elecciones han demostrado la posibilidad de habilitar sistemas electrónicos extraordinariamente sencillos. Aun admitiendo los eventuales defectos del modelo, lo novedoso de la experiencia consistió en ensayar herramientas de votación electrónica nada complejas, pero aptas para modernizar, sin excesivo costo, el proceso electoral hindú.

Es preciso mencionar que en los EU y en los países europeos, se han desarrollado nuevas formas de participación. A continuación presentaremos tres nuevas formas, a saber:

a) *Planificación Abogadil (Advocacy Planning)*. Es un modelo de participación que ha sido desarrollado a fin de garantizar una participación eficaz del ciudadano en los procesos de planificación local. Aspira a activar y representar los intereses de los ciudadanos afectados por decisiones político-locales (planificación local) y, en especial, los intereses de grupos postergados que, a raíz de su situación marginal, no tienen voz ni son escuchados. La planificación abogadil busca representar los intereses de estos grupos. El abogado de planificación tiene la tarea de defender los intereses de aquellos ciudadanos que se encuentran en una posición social débil y ha de desarrollar propuestas alternativas en la planificación local.

c) *Célula de Planificación: el ciudadano como “Consultor público”.* Es un instrumento relativa-



mente nuevo de participación ciudadana local. Ha sido desarrollado en numerosos municipios por Peter Diemel [Diemel, 1991].

La Célula de Planificación está integrada por un grupo de ciudadanos (aproximadamente 20 personas) que, seleccionados al azar, trabajan voluntariamente por un determinado periodo de tiempo (de uno hasta cuatro días), en la solución de un determinado problema de planificación local, para lo cual cuentan con la asistencia de asesores y expertos.

La Célula constituye un nuevo paso en el desarrollo de métodos de investigación empíricos al combinar discusión grupal. Este enfoque metodológico tiene varias ventajas:

- Permite que el ciudadano esté bien informado para abordar asuntos locales de planificación;
- Posibilita el diálogo entre los miembros de la Célula y los expertos de planificación, los ciudadanos afectados y los políticos;
- Los participantes son tratados como verdaderos ciudadanos y no como objetos de investigación.

Este instrumento ofrece al ciudadano mejores posibilidades de participación y mejora la eficiencia de la toma de decisiones en el proceso de planificación. El principal argumento a favor de este instrumento de participación es que la Célula de Planificación abre la posibilidad, a través de la discusión grupal, de reconciliar los intereses cortoplacistas de los políticos -orientados a la próxima elección- con los intereses largo placistas de los ciudadanos, a favor del conjunto de la comunidad (bien común).

c) Taller del Futuro: fuente de creatividad social y célula germinal de ideas nuevas. Una de las innovaciones más interesantes en la participación ciudadana local es la aplicación de la técnica del Taller del Futuro. La técnica fue desarrollada y aplicada exitosamente por Robert Jungk y Norbert Müllert [Müllert, 1997]. El Taller del Futuro es

"una técnica social de solución de problemas y un instrumento de trabajo grupal creativo". Apunta al desarrollo de la fantasía social y la aplicación de sus resultados en la práctica.

Se basa en el principio de máxima "tensión creativa", combinando métodos racional-analíticos con métodos emocional-intuitivos y creativos (por ejemplo, torbellino de ideas, actuación/juego de roles, meditación, collages, etc.).

A través del taller del futuro se pretende conseguir lo siguiente: Democratizar procesos de planificación local, orientarse hacia el futuro (construir juntos el futuro), fomentar la capacidad de innovación, la fantasía y creatividad social de la comunidad, efectos de sinergia y de aprendizaje colectivo y generación de confianza en la fuerza colectiva.

A manera de conclusión se puede subrayar que con una mayor participación y representación de los gobernantes y los gobernados, sobre todo a través de nuevos cauces, es posible implementar un estilo diferente de gobernar que implica como tarea esencial la reeducación de la ciudadanía y de su cultura cívica. La representación y la participación ciudadana en la vida pública involucran a un ciudadano activo no sólo en las fases de decisión sino también en las de ejecución y en las de evaluación. Este último aspecto adquiere cada día mayor importancia en el control actual de la acción de gobierno, como complemento de la democracia representativa institucional, a fin de poder juzgar tanto su eficacia como su legitimidad. Se ha demostrado que dentro de esta nueva generación de instrumentos de participación, una administración transparente e interesada en los habitantes de su ciudad es la única manera de evitar la corrupción. También se ha observado que contar con mecanismos eficaces de participación y compromiso del gobierno es esencial para formar una ciudadanía activa y autosuficiente. En donde los ciudadanos se vuelven activos de las cuestiones públicas y deciden sobre su propio futuro.

# Regulación del financiamiento de los partidos políticos en México

Rosa Adriana Figueroa Álvarez

En 1977 se estableció expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la existencia e importancia de los partidos políticos, reconociéndoles una naturaleza específica como entidades de interés público. Estos cambios fueron el fundamento para que en la legislación ordinaria se estableciera una serie de derechos y obligaciones para los partidos políticos, así como ciertos apoyos relacionados con la realización de campañas electorales que podría considerarse como financiamiento público indirecto.

Sin embargo, fue hasta la reforma legal de 1987 en que se previó por primera vez el financiamiento público de carácter pecuniario para los partidos políticos. Los criterios de los cuales se partía era el número de votos obtenidos en las elecciones federales inmediatamente anteriores y el número de curules logradas en la Cámara de Diputados por cada partido, lo que se denominó como “costo mínimo de una campaña para diputado”.<sup>1</sup>

Con la reforma constitucional y legal de 1990 se ampliaron los conceptos de financiamiento público: a) Por actividad electoral; b) Por actividades generales como entidades de interés público; c) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, y d) Por actividades específicas como entidades de interés público, manteniendo el criterio dual, proporcional al número de votos y escaños. Con la reforma de 1993 se agregó un concepto más, el desarrollo político, que se otorgaba a los partidos con registro más reciente, razón por la cual no tenían

1. Orozco Henríquez, José de Jesús. “El financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México: sus fortalezas y debilidades al año 2003”, *Election Law Journal*, Volumen 3, Número 3, 2004, p. 476.



antecedentes respecto de su fuerza electoral y mucho menos ocupaban alguna curul en la Cámara de Diputados.

Antes de 1993 no se establecían reglas respecto del financiamiento privado ni sobre topes de gastos de campaña, tampoco sobre mecanismos de información, supervisión y fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos y, en consecuencia, no se establecían sanciones sobre el particular.

Fue con la reforma constitucional y legal de 1993 cuando se estableció, además de las disposiciones que regulaban el financiamiento público directo a los partidos políticos, normas relativas al financiamiento privado. De igual forma, se prohibió el financiamiento proveniente de los poderes federales, de los estados o de los ayuntamientos, distinto del regulado conforme a la propia normativa electoral. Asimismo, se prohibieron las aportaciones de entidades públicas, de extranjeros, de ministros de culto y de empresas mercantiles. Se determinó que las aportaciones privadas no serían deducibles de impuestos, y se previó la obligación de los partidos de presentar informes respecto de sus ingresos y egresos. Las aportaciones anónimas se permitían hasta un monto total equivalente al 10% de lo recibido por financiamiento público. Se fijaron límites a las aportaciones individuales y de personas morales, en 1% y 5%, respectivamente, del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos. Se establecieron reglas para fijar topes a los gastos de campaña, siendo atribución del Instituto Federal Electoral el determinarlos, y la imposición de sanciones estaba a cargo del entonces Tribunal Federal Electoral.<sup>2</sup>

Con la reforma electoral de 1996, los partidos políticos pactaron un marco normativo en la Constitución y en la ley sobre las condiciones de la competencia, que incluyó:

-Un financiamiento público predominante frente al privado.

-La especificación de las fuentes legítimas para obtener financiamiento privado y los límites de esas donaciones.

-La exclusión de dinero de determinados orígenes (gobiernos, el extranjero, las iglesias, empresas mercantiles, mexicanos en el extranjero y donativos anónimos).

-Topes a lo que los partidos pueden gastar en las campañas.

-Un régimen de amplia fiscalización a las finanzas de los partidos y las sanciones a que se hacen acreedores si violan la ley.

Además, se afinaron los mecanismos a través de los cuales los partidos pueden acceder a los medios de comunicación. Todo ese diseño intentó promover y salvaguardar los siguientes objetivos:

1. Equidad en la competencia.
2. La independencia y autonomía de los partidos frente a grupos de poder económico legal o ilegal.
3. La transparencia en las finanzas de la contienda política.

El propósito del financiamiento público es garantizar un nivel de recursos suficiente para que la competencia electoral sea eso: una competencia entre distintas opciones con oportunidades reales de conquistar gobiernos o espacios de representación parlamentaria y no un ritual con ganadores y perdedores predeterminados.<sup>3</sup>

En México hay tres vías de financiamiento público directo: para actividades ordinarias; para gastos de campaña en año de elecciones y por actividades específicas (que es un reembolso a parte de sus gastos en tareas de difusión de la cultura democrática).<sup>4</sup>

Las sumas que reciben los partidos políticos de financiamiento público cada año se definen siguiendo criterios muy claros que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

2. *Ibid.*

3. Woldenberg K., José, "Relevancia y actualidad de la contienda", Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia. Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro, Daniel Zovatto (coords.), FCE, México, 2003, p. 21.

4. *Ibid.*



En primer lugar, se fijan “costos mínimos de campaña” (CMC) para una elección a diputado, senador y Presidente de la República, respectivamente. Se trata de una canasta de bienes de los gastos en que incurren los partidos y candidatos en los distritos y en las entidades del país.

A pesar del nombre que el legislador les dio, los costos no necesariamente implican la erogación mínima que debe hacer un partido en cada una de las campañas en que postule candidatos federales y son, en realidad, el multiplicador base que se utiliza para fijar posteriormente el financiamiento público de los partidos en su conjunto.

Si el Consejo General del Instituto Federal Electoral, que es la máxima autoridad administrativa en la materia, no altera los elementos y factores que componen los CMC, la actualización se hace, como indica el artículo 49 de la legislación electoral, siguiendo la evolución del Índice Nacional de Precios al Consumidor que determina el Banco de México.<sup>5</sup>

Ahora bien, por lo que hace al financiamiento por actividades ordinarias de los partidos políticos, la fórmula legal de determinación es la siguiente: se toma el CMC de una campaña para diputado, se multiplica por el número de diputados a elegir (500) y por el número de partidos políticos nacionales con registro y representación en el Congreso de la Unión. Después, el CMC de una campaña para senador se multiplica por el número de legisladores del Senado (128) y eso se multiplica por el número de partidos políticos nacionales representados en el Congreso. El tercer componente del financiamiento es el CMC de una campaña para Presidente de la República (que a su vez se desprende de multiplicar el CMC de una campaña para diputado por los 300 distritos electorales que conforman el territorio mexicano, dividirla entre el número de días que dura una campaña para diputado y multiplicarla por el número de días que dura una campaña para Presidente). Los resultados de cada uno de estos ejer-

cicios se suman y de ahí resulta la bolsa final del financiamiento para actividades ordinarias.<sup>6</sup>

## Financiamiento Público

La importancia del financiamiento de los partidos políticos se evidencia en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1996, en la que se sostuvo:<sup>7</sup>

El primer objetivo es garantizar que los partidos políticos cuenten con recursos cuyo origen sea lícito, claro y conocido por ellos mismos y la ciudadanía. La iniciativa propone establecer las bases constitucionales del sistema para el control y la vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos.

Las actuales características y atributos del régimen de financiamiento de los partidos políticos, que derivan de las citadas reformas y que se deben destacar, son las siguientes:

1. Se establece que el financiamiento público debe prevalecer sobre los otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley.
2. Se reestructuran las modalidades de financiamiento público y su forma de distribución, buscando una mayor equidad entre los distintos partidos políticos, asignando un 30% por igual a todos los partidos políticos y el restante 70% se distribuye de acuerdo con la fuerza electoral de cada partido.
3. Se suprime la doble modalidad de registro y se fija en 2% del porcentaje de votación requerido para que un partido político conserve su registro.
4. Se prohíben las aportaciones de personas no identificadas y se establecen nuevos límites al financiamiento de simpatizantes, que no puede exceder del 10% del total del financiamiento público otorgado.
5. Se establece una mayor fiscalización del origen, manejo y destino de los recursos de los partidos políticos, a través de la creación de una nueva instancia especializada dentro del organismo de-

5. Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama, *op. cit.*, p. 23

6. *Ibid*

7. Orozco Henríquez, José de Jesús, *op. cit.*, p. 479. Henríquez, José de Jesús, *op. cit.*, p. 479.



positario de la autoridad electoral administrativa (Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral).

### Financiamiento Privado

Prácticamente en todo el mundo el financiamiento privado se entiende como recurso legítimo que tiene además la virtud de inducir a los partidos políticos a afinar sus puentes de contacto con la sociedad: se entiende que estimula una mayor sensibilidad de los partidos a la voluntad del electorado porque éste puede retirarles no sólo su voto sino sus aportaciones en cualquier momento.

Sin embargo, el modelo de financiamiento por vías particulares plantea los riesgos que de entrada el sistema de financiamiento público trata de evitar o contrarrestar que los recursos privados desequilibren las condiciones de competencia y que en el extremo exista la injerencia de determinados grupos de interés que puedan erosionar el propio circuito partidista.

En México, por ley es válido que los partidos recurran al financiamiento privado, pues se entiende que la tarea de recaudar fondos les permite afinar sus puentes de contacto con la sociedad y que es derecho de los ciudadanos dar su respaldo a un partido no sólo a través del voto sino de aportaciones. Sin embargo, para no acabar alterando por la vía privada las metas de equidad, transparencia y autonomía de los partidos, se establecen límites a los montos y modalidades por los que es legítimo recibir dinero de particulares. Para empezar, por vías privadas ningún partido puede obtener una suma superior a la que recibe de financiamiento público. Además, las donaciones de simpatizantes deben ajustarse a los siguientes límites: no pueden sumar, por partido, más del 10% de la bolsa de recursos públicos ordinarios otorgada al conjunto de partidos y ninguna persona, en lo individual, puede hacer un aporte mayor al 0.05% del financiamiento público a partidos. De esta manera, para el año 2006, como el financiamiento público ordinario que aprobó el



IFE para todos los partidos es de dos mil 68 millones de pesos, un partido tiene como límite para la recepción de recursos de sus simpatizantes 206 millones de pesos, y el tope para el donativo mayor de un individuo es de un millón 34 mil pesos. Además de donativos de simpatizantes, se permite financiamiento privado por cuotas de militantes, autofinanciamiento (juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, etc.) y rendimientos financieros (de los depósitos de los partidos), tal como especifica el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos son deducibles del Impuesto sobre la Renta hasta un 25%.<sup>8</sup>

Por otra parte, la ley establece que todas las donaciones a los partidos serán públicas, que no se permite el anonimato y el no informar ingresos privados es motivo de sanción.<sup>9</sup>

### Prohibición a ciertas fuentes de ingreso

En el afán de asegurar condiciones óptimas para la contienda democrática, en México el legislador estableció restricciones expresas al ingreso a la contienda política de recursos provenientes de fuentes que pudieran significar desvío ilegal de recursos públicos para favorecer a partidos o

candidatos, injerencias externas en asuntos de política nacional, aportaciones que fueran en contra del principio que da fundamento al Estado laico o aquellas que pudiesen dar lugar al tráfico de influencias.<sup>10</sup>

El artículo 49 del Cofipe establece en su párrafo segundo que no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la federación y de los estados, y los ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
- f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
- g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

### Límites a los gastos de campaña

El gasto de los partidos políticos en las campañas electorales también está regulado, pues se intenta evitar que por la vía de una erogación excesiva puedan alterarse las condiciones de la competencia electoral. Así, en cada elección se fija un tope máximo de gasto que puede realizar cada candidato de cualquier partido político, ya sea diputado, senador o la Presidencia de la República. La Constitución, en su artículo 41, refiere que: "La ley fijará los criterios para determi-

8. Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama, *op. cit.*, p. 27

9. *Ibid*

10. Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama, *op. cit.*, p. 29



nar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y, asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones".<sup>11</sup>

### Consideraciones finales

Hoy en día, una exigencia de la opinión pública en nuestro país se traduce en la disminución del costo de las campañas electorales. El financiamiento público que reciben los partidos políticos es percibido como muy elevado a la vista de la sociedad mexicana.

Sin duda, el tema de la regulación del financiamiento de los partidos políticos genera un sinnúmero de alternativas para procurar la disminución del costo que representa para la sociedad tanto los partidos políticos, como las campañas electorales y las elecciones en sí. Asimismo, la regulación del financiamiento de los partidos políticos va de la mano con otros temas, como: el acceso a medios de comunicación, duración de campañas electorales y la regulación de las precampañas. Todos estos temas se traducen en dinero, en recursos que cuestan al erario. Por tanto, una reforma a la regulación del financiamiento de los partidos políticos significará una reforma de carácter más integral, involucrando los temas aquí mencionados, ya que todos se encuentran estrechamente vinculados.

### Bibliografía

Carrillo, Manuel, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords). *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, FCE, México, 2003.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama. *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*. Ediciones Cal y Arena, México, 2006.

Navarro Fierro, Carlos. *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral. Estudio comparado de 19 países de América Latina*. IFE, México, 2005.

Orozco Henríquez, José de Jesús. "El financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México: sus fortalezas y debilidades al año 2003" en *Election Law Journal*, Volumen 3, Número 3, 2004.

Young, Lisa. "La regulación del financiamiento de campañas en Canadá: fortalezas y debilidades" en *Election Law Journal*, Volumen 3, Número 3, 2004.

11. *Ibíd.*, p. 30

# Camino a la aprobación de ingresos 2008

Marco Antonio Andrade Romero

## Resumen

*A continuación se describe el camino que tuvo que recorrer para ser aprobada la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio 2008, dentro de lo cual se menciona la Reforma Fiscal, la cual si bien no es parte del proceso del Proyecto de la Ley de Ingresos, fue pieza fundamental para que se incrementara el techo presupuestal, y originara el más grande Presupuesto de Ingresos obtenido hasta la fecha; es por ello que también se describe el planteamiento de la Reforma Fiscal.*

*Asimismo se puntualiza y se ejemplifican los montos y rubros que se modificaron en el dictamen que elaboró la Cámara de Diputados a lo que era el proyecto de esta ley.*

*Para terminar, se da un punto de vista como conclusión, referente al destino que los diputados deberán darle al aumento de ingreso de recursos que se deberá reflejar en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2008.*

## Dictamen y aprobación a la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008

La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008, aprobada el 30 de octubre del 2007 por la Cámara de Senadores, contempla que la federación percibirá ingresos totales por 2,569,450.2 millones de pesos, divididos de la siguiente forma: el gobierno federal recibirá ingresos por 1,785,787.1 millones, los ingresos de organismos y empresas son por 759, 663.1 millones y los ingresos por financiamientos por un monto de 24,000 millones.<sup>1</sup>

El monto total de ingresos presenta un incremento de 309,037.70 millones de pesos con respecto al aprobado para 2007, lo que deja ver, sin duda, que para el próximo año se obtendrán los mayores recursos contemplados en los últimos años. Sin embargo, esto no quiere decir que se haya obtenido el mayor crecimiento de recursos, ya que éste representa el 13.67% con respecto a 2007, mientras que en este mismo año se obtuvo un porcentaje de crecimiento de recursos del 14.54% con respecto a 2006. Es decir casi un 1% más que el contemplado para el 2008.

## Antecedentes de la Ley de Ingresos aprobada

Con fecha 8 de septiembre del año en curso, el Ejecutivo federal presentó el proyecto de Ley de Ingresos de la federación para el ejercicio 2008, contemplando ingresos por 2,416.9 miles de millones, más un capítulo adicional referente a los ingresos que generaría la Reforma Fiscal, siempre y cuando fuera aprobada, por un monto de 119.3 miles de millones, es decir un total de ingresos por 2,536.4 miles de millones de pesos.<sup>2</sup>

Con fecha 16 de octubre, la Cámara de Diputados dictaminó el proyecto de Ley de Ingresos 2008, para ser turnada a la Cámara de Senadores. Al dictamen

1. Fuente: Dictamen de la ley de Ingresos de la Federación 2008, emitida por la Cámara de Senadores el 29-10-2007

2. Fuente: Propuesta de Ley de Ingresos de la Federación enviada al congreso por el Ejecutivo, con fecha 8-09-2007



se le realizaron las modificaciones a los montos contemplados en un inicio por el Ejecutivo federal, y se adicionaron 152,532.60 millones. Este crecimiento de recursos se origina primordialmente por dos aspectos: primero por la reforma fiscal aprobada en septiembre 2007, y en la cual se contemplan nuevos impuestos y, en segundo término, el planteamiento de la estimación del precio del barril de petróleo en 49 dólares, frente al proyecto original de 46.9 dólares.

Por otra parte, también se hicieron ajustes derivados de la aprobación de las modificaciones a la Ley Federal de Derechos en materia de hidrocarburos, en los cuales Pemex disminuirá su carga fiscal. Otras modificaciones traen como consecuencia disminución de tarifas eléctricas, el cobro de derechos migratorios entrando por puertos, entre otros.

## Planteamiento de Reforma Fiscal

Para la obtención de recursos adicionales, el Ejecutivo federal presentó en junio del año en curso, el proyecto de iniciativa de Reforma Fiscal, la cual se calificó en su momento como novedosa, porque se proponían dos nuevas leyes fiscales: la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (LIDE.), las cuales tienen la expectativa de mitigar el déficit recaudatorio que afecta al país desde hace muchas décadas.

La Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) pretende aumentar la recaudación fiscal y se calculará aplicando una tasa sobre la base gravable que resulte de disminuir de la totalidad de ingresos (capítulo I) las deducciones autorizadas (capítulo II). La tasa será de 16.5% en 2008, subirá medio punto para 2009 y 2010, quedando para este último año y los subsecuentes en un 17.5%.

Sin embargo, este nuevo impuesto va dirigido a endurecer la carga tributaria de los contribuyentes registrados y establecidos, lo que significa continuar con la tendencia tradicional de apretar aún más a los que ya están pagando, cuando el principal problema tributario del país es la economía informal, que se pretende mitigar con la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo.

La Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (LIDE) está diseñada con el fin de sujetar al amplio sector de personas físicas y morales que actúan por fuera del marco jurídico administrativo, incurriendo en la informalidad fiscal, situación que les permite evadir el pago de impuestos. Para este fin, se pretende cobrar una tasa del 2% sobre depósitos en efectivo realizados en instituciones bancarias, que rebasen un monto de 25 mil pesos durante el mes. La retención de este impuesto podrá acreditarse contra el ISR del contribuyente; sin embargo, la mayoría del sector informal, a quien se dirige esta ley, tampoco es causante del ISR, de ahí que esta nueva disposición no es la clave para obtener una recaudación fiscal más eficiente dentro del sector de la economía informal, ya que con sólo dejar de depositar dinero en efectivo, las personas que están en este supuesto evadirán nuevamente el pago de impuestos.

## Dictamen de la Cámara de Diputados al Proyecto de LIF para el ejercicio 2008

El 16 de octubre la Cámara de Diputados dictaminó el proyecto de Ley de Ingresos 2008, para ser turnada a la Cámara de Senadores. Dentro de este dictamen se realizaron las modificaciones a los montos contemplados en un inicio por el Ejecutivo Federal, y adicionaron, como ya se ha mencionado, 152,532.60 millones de pesos integrados de la siguiente forma:



Comparativo de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2008  
( Millones de pesos)

CONCEPTO	Propuesta del Ejecutivo	Variación Absoluta	Variación Porcentual
<b>A. INGRESOS GOBIERNO FEDERAL</b>	<b>1,661,111.4</b>	<b>124,675.7</b>	<b>7.51%</b>
I. Impuestos	1,089,009.4	135,951.5	8.18%
II. Contribuciones de Mejoras	17.9		0.00%
III. Derechos	527,467.5	-11,848.0	-0.71%
IV. Contribuciones no comprendidas	74.5	849.3	0.05%
V. Productos	7,421.9	-1,168.6	-0.07%
VI. Aprovechamientos	37,120.2	891.5	0.05%
<b>B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS</b>	<b>731,806.2</b>	<b>27,856.9</b>	<b>3.81%</b>
VII. Ingresos de organismos y empresas	584,728.2	27,856.9	3.81%
VIII. Aportaciones de seguridad social	147,078.0	-	0.00%
<b>C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS</b>	<b>24,000.0</b>	<b>-</b>	<b>0.00%</b>
IX. Ingresos Derivados de Financiamientos	24,000.0	-	0.00%
<b>TOTAL</b>	<b>2,416,917.6</b>	<b>152,532.6</b>	<b>6.31%</b>

Integración de la modificación de la fracción I.  
Impuestos, incluyendo Reforma Fiscal

Derivado de la aprobación de la Reforma Fiscal en la segunda quincena de septiembre, la Cámara de Diputados realizó los ajustes necesarios al dictamen de la Ley de Ingresos para contemplar, entre otros, los ingresos por la Reforma Fiscal ya aprobada originados por las dos nuevas leyes: el IETU que genera 69,687.50 millones de pesos y el Impuesto a Depósitos en Efectivo por 2,906.30 millones de pesos;

así mismo, dentro del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios se contempla la inclusión de dos centavos al precio de las gasolinas y el diesel, que se estima se generará 8,388.9 millones de pesos.

Sin embargo en términos generales la modificación al rubro de impuestos sufre un incremento de 135,951.50 millones de pesos, desglosado de la siguiente forma:



Ajustes a la Ley de Ingresos 2008 realizados por la Cámara de Diputados  
(Millones de Pesos)

Concepto	2008 <sup>1</sup>	Nuevos conceptos	Reformada 2008 <sup>2</sup>	Ajustes al Ejecutivo	Porcentaje de variación del ajuste	
					Por concepto	Representa del total
<b>I. Impuestos:</b>	<b>1,089,009.4</b>	-	-	<b>135,951.50</b>	<b>12.48%</b>	-
1. Impuesto sobre la Renta	516,444.6	-	580,983.80	64,539.20	12.50%	5.93%
2. Impuesto al Activo	16,472.7	2.- IETU <sup>3</sup>	69,687.50	53,214.80	323.05%	4.89%
3. Impuesto al Valor Agregado	436,865.3	-	448,359.90	11,494.60	2.63%	1.06%
4. Imp. Especial s/Producción y Servicios	53,141.2	-	56,822.70	3,681.50	6.93%	0.34%
a. Gasolinas, diesel automotriz	10,353.4	-	12,348.30	1,994.90	19.27%	-
b. Bebidas alcohólicas y cerveza	22,005.5	-	22,047.00	41.50	0.19%	-
c. Tabacos labrados	20,782.3	-	20,821.40	39.10	0.19%	-
d. Juegos y Sorteos	-	-	1,606.00	1,606.00	-	-
5. Imp. s/tenencia o uso de vehículos	20,196.6	-	20,234.60	38.00	0.19%	0.00%
6. Impuesto sobre automóviles nuevos	5,123.0	-	5,132.70	9.70	0.19%	0.00%
7. Imp. Sobre Serv. expresamente declarados	0	-	0	-	-	0.00%
8. Impuesto a los rendimientos petroleros	5,000.0	-	5,000.00	-	0.00%	0.00%
9. Impuestos al Comercio Exterior:	24,300.6	-	24,346.40	45.80	0.19%	0.00%
-	-	10. Imp. Depósitos <sup>4</sup>	2,906.30	2,906.30	N/a	0.27%
10. Accesorios	11,465.4	11. Accesorios <sup>5</sup>	11,487.00	21.60	0.19%	0.00%

1. Las cifras corresponden a la propuesta enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados para su análisis  
 2. Cifras correspondientes al dictamen que realizó la Cámara de Diputados  
 3. Se integra la ley del IETU y se abroga la Ley del Impuesto al Activo.  
 4. Se incorpora el impuesto a depósitos bancarios  
 5. El concepto de accesorios cambia de numeral por la inclusión del impuesto a depósitos.



## Integración de la modificación de la fracción III, Numeral 3, Derechos de hidrocarburos

Derivado de la aprobación de la iniciativa que contiene reformas y adición de diversas disposiciones de la ley Federal de Derechos en materia de hidrocarburos, se contempla dentro del dictamen de la Cámara de Diputados las adecuaciones dentro del rubro “derechos a los hidrocarburos”, el cual arroja una disminución total de 11,039.90 millones de pesos, integrada primordialmente por la disminución de pago de derechos que entera Pemex por la extracción de estos, así como un aumento.

Cabe señalar que la Cámara de Senadores, dentro de la discusión en lo general para la aprobación de las reformas a la Ley de Derechos, sólo se reservó un artículo para discusión en lo particular, el cual corresponde al pago de derechos

por servicios migratorios, estableciendo el pago de derecho de 56 pesos, por los servicios que presta el Instituto Nacional de Migración por la expedición de la autorización de la característica migratoria de visitante local entrando por puertos, que se otorga hasta por 3 días, independientemente del número de puertos que se visiten en cada viaje. Están exentos quienes ingresen al país bajo esta misma característica migratoria por vía terrestre. Debido a la controversia que causó este pago se generó una aprobación dividida, ya que fue aprobado en sus términos por 60 votos en pro; 46 en contra y 2 abstenciones.

A continuación se presenta el desglose de la modificación de este rubro:

### Ajustes a la Ley de Ingresos 2008 realizados por la Cámara de Diputados Rubro “derechos a los hidrocarburos” (Millones de pesos)

Concepto	2008 <sup>1</sup>	Nuevos conceptos	Reformada 2008 <sup>2</sup>	Ajustes al Ejecutivo	Porcentaje de variación del ajuste	
					por concepto	representa del total
<b>3. Derechos a los hidrocarburos</b>	514,607.7	-	503,567.80	-11,039.90	-2.15%	
a. Derecho ordinario sobre hidrocarburos	449,471.6	-	435,412.60	- 14,059.00	-3.13%	-2.73%
b. Derechos sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización	60,738.9	-	63,465.00	2,726.10	4.49%	0.53%
c. Derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo	3,989.2	-	3,573.80	-415.40	-10.41%	-0.08%
d. Derecho para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica en materia de energía	384.9	d. Derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía <sup>3</sup>	1,092.60	707.70	183.87%	0.14%
e. derecho para la Fiscalización petrolera	23.1		23.80	0.70	3.03%	0.00%
f. Derecho Adicional	0	f. Derecho único sobre hidrocarburos <sup>4</sup>	-	0	0.00%	0.00%
					<b>Total %</b>	<b>-2.15%</b>

1. Las cifras corresponden a la propuesta enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados para su análisis.

2. Cifras correspondientes al dictamen que realizó la Cámara de Diputados.

3. Se cambia la denominación de este derecho.

4. Derivado de la reforma se incluye este derecho.



## Integración de la modificación de la fracción VII, Numeral 1 Ingresos propios de organismos y empresas

El dictamen de la Cámara de Diputados contempla una disminución a la tarifa eléctrica, es por esto que se realiza el ajuste a la Comisión Federal de Electricidad, en donde se disminuyen sus ingresos por 7,470.40 millones de pesos.

Por otra parte, la Cámara de Diputados estimó en su dictamen que el precio del barril de petróleo que el Ejecutivo contemplaba en su

propuesta no reflejaba la tendencia del precio actual, de ahí que se modificó, pasando de 46.6 dólares a 49.0 dólares por barril, y se realizaron las adecuaciones a Pemex, adicionándole un incremento total de 35,278.50 millones de pesos, de los cuales 17,884.6 millones, corresponden al incremento del precio<sup>3</sup>.

1. Fuente: Dictamen de la ley de Ingresos de la Federación 2008.

### Ajustes a la Ley de Ingresos 2008 realizados por la Cámara de Diputados Rubro "Ingresos propios de organismos y empresas" (Millones de pesos)

CONCEPTOS	2008 <sup>1</sup>	Reformada 2008 <sup>2</sup>	Ajustes al Ejecutivo	Porcentaje de variación del ajuste	
				Por concepto	Representa del total
<b>VII. Ingresos de organismos y empresas.</b>					
1. Ingresos propios de organismos y empresas	<b>584,728.2</b>	<b>612,585.10</b>	<b>27,856.90</b>	<b>4.76%</b>	
a. PEMEX	309,364.4	344,642.90	35,278.50	11.40%	6.03%
b. CFE	232,904.6	225,434.20	- 7,470.40	-3.21%	-1.28%
c. LFC	-2,528.3	- 2,479.50	48.80	-1.93%	0.01%
d. IMSS	16,389.0	16,389.00	-	0.00%	0.00%
e. ISSSTE	28,598.5	28,598.50	-	0.00%	0.00%
				<b>Total %</b>	<b>4.76%</b>

<sup>1</sup>Las cifras corresponden a la propuesta enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados para su análisis.  
<sup>2</sup>Cifras correspondientes al dictamen que realizó la Cámara de Diputados.

La consideración del incremento en el precio del barril de petróleo por parte de la Cámara de Diputados, es sin duda un planteamiento objetivo; sin embargo, se queda corto en la estimación conforme a la tendencia que se ve en estos días del precio del petróleo, ya que si tomamos en cuenta que en la segunda

semana de noviembre de 2007 el promedio del precio de la mezcla mexicana está alrededor de 80 dólares y considerando que esta tendencia continúe en el próximo año, entonces habrá una gran cantidad de excedente en los ingresos por la venta de este producto, alrededor de los 230,490, millones de pesos.



Ahora bien, dentro de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su capítulo II “Del Equilibrio Presupuestario y de los Principios de Responsabilidad Hacendaria”, se contempla el tratamiento que se dará a estos excedentes; sin embargo, en la práctica se pierde el control de los movimientos de estos excedentes, lo cual nos deja la reflexión de buscar criterios de control para este tipo de excedentes.

Estos criterios de control se pueden correlacionar o fundamentar con los estipulados en la Ley de Ingresos, capítulo IV correspondiente a información, transparencia y a la evaluación de la eficiencia recaudatoria, la fiscalización y el endeudamiento, específicamente en la emisión de informes sobre el comportamiento de los excedentes.

Cabe mencionar que al dictamen de la Ley de Ingresos también se le modificaron los artículos 23 y 28, y se adicionó un artículo 31, todos concernientes a la transparencia del ejercicio.

En conclusión, la ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008, contempla los ingresos de mayor magnitud registrados, como resultado de las adecuaciones antes descritas. Ahora la Cámara de Diputados deberá efectuar

las modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008, para distribuir los 152 millones de pesos adicionales, tomando en cuenta el planteamiento que en un inicio hizo el Ejecutivo federal para la distribución de los recursos que generaría la Reforma Fiscal, y en el cual contempla dos vertientes: I. Competitividad y generación de empleo a través de infraestructura de carreteras y puertos, presas, y energía, y II. Generación de desarrollo humano, a través de infraestructura hospitalaria, cobertura en educación media superior y superior, infraestructura del IMSS, apoyo a municipios con elevados niveles de marginación y seguridad pública municipal.

Sin embargo, también es de suma importancia que en la discusión para las adecuaciones del Presupuesto de Egresos, se tomen en cuenta los antecedentes de subejercicios en el gasto programable de 2006, como el caso de la Secretaría de Agricultura que tuvo un subejercicio de 2,241.7 millones de pesos y la PGR por 688.2<sup>4</sup> millones, con la finalidad de optimizar y aprovechar los recursos al máximo.

4 Fuente: Cuenta de Hacienda Pública Federal 2006, análisis de resultados generales, página de Internet SHCP.