



## Bicentenario de la Promulgación de la Constitución de Cádiz

Las cadenas delictivas, un nuevo reto para la administración de Justicia

**Carlos E. Montes Nanni**

Crisis Alimentaria en México. Algunas propuestas

**Jorge Alfonso Calderón Salazar**

# Pluralidad y consenso

es una publicación trimestral del  
Instituto *Belisario Domínguez*

## Comité Directivo

Sen. Carlos Navarrete Ruiz  
*Presidente*

Sen. Fernando Jorge Castro Trenti  
*Secretario*

Sen. Ricardo García Cervantes  
*Secretario*

Sen. Josefina Cota Cota  
*Secretaria*

## Secretaría Técnica

Onel Ortíz Frago  
*Secretario Técnico*

## Grupo Ejecutivo de Dirección

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

Dr. Eric Villanueva Mukul  
*Director General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales*

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

AÑO 3 ■ NÚM. 18 ■ MARZO 2012

## Investigadores

Jesús Arturo Alemán Sandoval, Marco Antonio Andrade Romero, Armando Barrera Barrios, Jorge Alfonso Calderón Salazar, Mario Antonio Campos Mota, Silvia Chavarría Cedillo, Yolotl Fernanda Enríquez Ibañez, Rosa María Flores del Valle, Margarita Gallardo Cruz, Teresa Libertad Ganado Guevara, Celín García Acua, Yaneth Hernández Medina, Enrique Flores Ortiz, Juan José Luna Soria, Jimena Mayahuel Mojarro López, Carlos Montes Nanni, Rafael Muñoz Ordóñez, Magda Olalde Martínez, Rafael Quiroz Martínez, Lucero Ramírez León, Francisco Javier Rodríguez Carvajal.

*Los artículos y contenidos en la revista son responsabilidad del autor y representa sólo el punto de vista del suscrito y no del Instituto.*

## Coordinación Editorial

Juventina Bahena Ávila

## Diseño y formación

Diseño3/León García Dávila, Yvette Bautista, Rosa Cedillo

## Distribución

Lic. Alfredo Benítez Hernández

## Instituto Belisario Domínguez

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

## Consejo Editorial

Dra. Lucero Ramírez León

Dr. Jorge Alfonso Calderón Salazar

Lic. Margarita Gallardo Cruz

Lic. Magda Olalde Martínez

Juventina Bahena Ávila



Bicentenario de la **Promulgación** de la **Constitución** de **Cádiz**

Luis Mendoza Cruz

2

Palabras del presidente del Senado, José González Morfín

9

Palabras de José Gamas Torruco

11

Discurso del senador Carlos Navarrete Ruiz, presidente  
del Instituto *Belisario Domínguez*

13

El estado de la democracia representativa en  
Iberoamérica a 200 años de la Constitución de Cádiz  
Diego Valadés

15

El desgaste de los sistemas valorativos en política  
Eduardo Andrade Sánchez

20

Palabras de José Narro Robles, rector de la  
Universidad Nacional Autónoma de México

28

Mensaje del senador Juan José Lucas Giménez,  
vicepresidente primero del Senado de España

30

Las cadenas delictivas, **un nuevo reto para la  
administración de Justicia**

Carlos E. Montes Nanni

33

**Crisis Alimentaria en México.** Algunas propuestas

Jorge Alfonso Calderón Salazar

41

Trata de personas: **Esclavitud de nueva era**

Yaneth Hernández Medina

51

**La promoción de la participación  
ciudadana** a través de redes sociales

Silvia Chavarría Cedillo

57

**Gobiernos abiertos:** Una aproximación al concepto

Teresa Libertad Ganado Guevara

62

Los riesgos de la **crisis financiera Internacional**

Celín García A.

69

**Primer Centenario** de los partidos  
políticos en México (1911-2011)

Alfredo Sainez Araiza

80

El sistema de compras **gubernamentales en México**

Enrique Flores Ortiz

93

**La reforma al artículo 24 constitucional,**  
las mujeres y el estado laico

Mayahuel Mojarro

103

Índice

**Pluralidad y consenso**

AÑO 3 ■ NÚM. 18 ■ MARZO 2012

# Bicentenario de la promulgación de la Constitución de Cádiz



## Luis Mendoza Cruz

Director general de Estudios Legislativos:  
Gobierno y Administración Pública, del IBD.

### LAS IDEAS CONSTITUCIONALES DE AMÉRICA LATINA

Toda Constitución tiene entre sus propósitos limitar el poder absoluto. Para México y todos los países de América Latina en general, la Constitución de Cádiz de 1812 tiene la relevancia principal, no la única, de iniciar la idea de que la soberanía radica en el pueblo. Por tanto, el pueblo es quien puede darse el gobierno que desee y de ahí la idea de emanciparse y crear nuevas naciones.

### BICENTENARIO DE LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

El Senado de la República, a través de la Comisión de Puntos Constitucionales<sup>1</sup> y el Instituto Belisario Domínguez, conjuntamente con el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y Universidad Nacional Autónoma de México, llevaron a cabo del 7 al 9 de febrero pasado una serie de actividades para conmemorar la promulgación de la Constitución de Cádiz de 1812, como son la develación del busto del legislador José Miguel Ramos Arizpe, en el vestíbulo de la sala de atención a senadores; la develación de una placa alusiva a la libertad de prensa, derecho garantizado en la Constitución gaditana, en la sede alterna del Senado, en Xicontécal No. 9, en el muro exterior del salón Luis Donaldo Colosio, y un Seminario Internacional de Derecho Parlamentario Comparado, en el Museo de las Constituciones.

En las actividades, organizadas por la Dirección General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública, participaron legisladores y funcionarios legislativos y gubernamentales de los países Iberoamericanos y algunas entidades de los Estados Unidos de Norteamérica, en virtud de que cuando fue promulgada esa constitución en 1812, formaban parte del Virreinato de la Nueva España. Igualmente participaron catedráticos y estudiosos constitucionalistas nacionales y de otros países, así como parlamentarios federales y de los estados de Aguascalientes, Chiapas, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Puebla, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas; del extranjero se contó con la participación de funcionarios, parlamentarios y especialistas de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, España, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y de Arizona, Estados Unidos.

### ACTOS CONMEMORATIVOS EN LA SEDE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

El acto inaugural fue presidido por el Senador José González Morfín, presidente de la Mesa Directiva, y los senadores Melquiades Morales Flores, presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales; Carlos Navarrete Ruiz, presidente del Instituto Belisario Domínguez, Dr. José Narro Robles, rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) Juan Silva Meza;

<sup>1</sup> La Comisión de Puntos Constitucionales recibió el mandato de la Mesa Directiva, según oficio DGPL-1P3A.-366, del 8 de septiembre de 2011.

senador Juan José Lucas, vicepresidente primero del Senado de España, y el senador Raúl Mejía.

En su mensaje de bienvenida, el senador González Morfín señaló que la Constitución de Cádiz y la mexicana comparten la esencia de libertad y justicia radicada en los ciudadanos y que su estudio permitirá comprender mejor nuestro presente “para así lograr proyectarnos con mayor conocimiento y confianza hacia el futuro”.

Por su parte, el senador Melquiades Morales Flores indicó que la Constitución de Cádiz “es una luz en el devenir constitucional de México y de otras latitudes, que nos obliga a las generaciones actuales a repensar y estar atentos a las exigencias y demandas de una sociedad más escolarizada e informada”.

A su vez, el senador español Juan José Lucas expresó que la Constitución de Cádiz se convirtió en un hito democrático de la primera mitad del siglo XIX y trascendió a varias constituciones europeas. Destacó también el impacto que tuvo en los orígenes constitucionales y parlamentarios de la mayor parte de los estados americanos durante y tras su independencia.

En el mismo acto el rector de la UNAM, José Narro, comentó que por razones económicas y humanas, pero también por la pertinencia de mantener la estabilidad y la paz social, es necesario reformular los mecanismos y alcances de la acción del Estado tanto en el ámbito económico como en el social. Destacó que uno de los asuntos torales de la Constitución de Cádiz fue reforzar la estructura y función del Estado, por lo que en la actualidad y sobre todo como consecuencia de la crisis económica y financiera que se vive en el mundo, se debe discutir cuáles deben ser los alcances del mismo.

En su turno, el ministro Juan Silva Meza expresó que México y España comparten el ideal de la protección de los derechos humanos, heredada en mayor o menor medida de la Constitución de 1812; en este sentido señaló que la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos y amparo, ha impulsado al Poder Judicial a incursionar en nuevos paradigmas en la interpretación de la justicia.

Como un acto significativo en esta conmemoración, se develó en el vestíbulo de la sala de atención a senadores, en la sede de Paseo de la Reforma 135, una efigie en bronce del principal representante de la Nueva España en la comisión redactora de la Constitución de Cádiz, José Miguel Ramos Arizpe, y una placa alusiva al bicentenario

de su promulgación, en homenaje a los 29 representantes mexicanos en esa comisión en 1812.

En lo que se refiere al Encuentro de Parlamentarios Iberoamericanos, éste dio inicio con la conferencia magistral del Dr. Diego Valadés con el tema “El estado de la democracia representativa en Iberoamérica a 200 años de la Constitución de Cádiz” en la que expresó “una significativa sensación de optimismo porque comparados como estábamos hace 200 años podemos establecer un contraste muy positivo”.

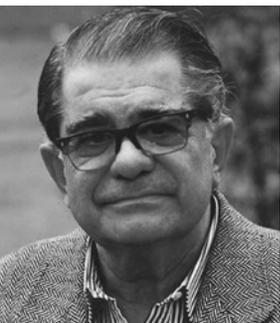
En el bloque de conferencias participaron legisladores de Perú, Venezuela, Argentina y España, así como el ex presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Carlos Ayala Carao, quien destacó la impronta que la Constitución de Cádiz dejó en las constituciones en América, con un espíritu de desarrollo de las libertades que tuvo influencia definitiva en los procesos independentistas.

Posteriormente se develó una placa alusiva a la libertad de prensa, garantía que instituyó por primera vez en tierras americanas la Constitución de Cádiz. En el acto participaron los senadores Ricardo García Cervantes, José Luis García Zalvidea; Fernando Santiago Muñoz, presidente de la Asociación de Periodistas de Cádiz, y Antonio Tenorio, de la Academia Mexicana de Historia y Crónica Parlamentaria, entre otros.

### **SEMINARIO INTERNACIONAL “LAS IDEAS CONSTITUCIONALES DE AMÉRICA LATINA”**

El seminario tuvo lugar en el Museo de las Constituciones, los días 8 y 9 de febrero, organizado en nueve mesas, con la participación de España, Perú, Argentina, Colombia, Guatemala, Venezuela, Paraguay, El Salvador, Bolivia y México, los que debatieron sobre los siguientes temas:

1. Fuentes doctrinales y referentes de derecho comparado de la Constitución de Cádiz.
2. Las posiciones de los diputados americanos en el proceso constituyente de Cádiz.
3. Influencia del constitucionalismo gaditano en América Latina.
4. El contexto histórico de la Constitución de Cádiz.
5. El Poder Judicial en la Constitución de Cádiz.
6. El debate electoral en la Constitución de Cádiz.



Miguel León Portilla

7. Influencia del constitucionalismo gaditano en la Nueva España.
8. La influencia de la Constitución de Cádiz en las constituciones de las entidades federativas de México.
9. Reflexiones finales: la Constitución de Cádiz y el constitucionalismo iberoamericano, hoy.

En el acto inaugural, el Dr. José Gamas Torruco, director del Museo de las Constituciones, señaló que antes de la Constitución de Cádiz ningún legislador condenó la discriminación racial, como lo hicieron los legisladores latinoamericanos que participaron en su redacción en 1812, contribuciones que pueden considerarse una aportación al desarrollo de la democracia y de la humanidad.

La conferencia magistral estuvo a cargo del Dr. Miguel León Portilla, antropólogo e historiador mexicano y autoridad principal en materia del pensamiento y la literatura náhuatl, quien presentó el tema "Algunas paradojas lingüísticas y fácticas en la Constitución de Cádiz". León Portilla expresó que "pese a su breve vigencia de cinco años, la Constitución de Cádiz tiene una perdurable influencia en la historia de España y América, ya que con ella emprendimos nuestra entrada a la modernidad y a la democracia."

En la mesa I. sobre *Las Fuentes Doctrinales y Referentes de Derecho Comparado de la Constitución de Cádiz*, el Dr. Diego Valadés planteó la tendencia a victimar a las sociedades en beneficio de las finanzas públicas, que fue precisamente lo que la Constitución de Cádiz combatió; explícitamente hizo referencia al prohibir las exacciones sin límite, "esa propensión se vuelve a dar ahora y recobra vigencia el texto Constitucional de 1812".

Por su parte, Gerardo Eto Cruz, magistrado del Tribunal Constitucional de Perú, hizo referencia a la influencia que la Constitución francesa de 1791 y la amplia difusión de ella en la literatura de la época, lo que hizo que hubiera gran similitud entre sus sistemas administrativos, planteados en ambas constituciones, que respondían a la reticencia al poder acumulado por los reyes.

A su vez, el jurista argentino Jorge R. Vanossi, ex ministro de Justicia y Derechos Humanos en su país, subrayó la idea de soberanía, entendida ésta como independencia del exterior y el ejercicio del poder constituyente por el pueblo, lo que significó una revolución en las ideas de la época.

El Dr. Carlos Ayala Corao, ex presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos precisó que los textos Constitucionales de Cádiz y

Venezuela dejaron su impronta en el camino hacia un constitucionalismo moderno, relacionado con el desarrollo de las libertades y con influencia definitiva en los procesos de independencia de América Latina, de manera simultánea y aún anterior a lo acordado en Cádiz.

Por último, el Jurista de la Universidad de Sevilla, Dr. Javier Pérez Royo habló sobre el significado de una Constitución, ya que "toda Constitución siempre es una combinación de un ajuste de cuentas con el pasado y la elaboración de un proyecto de futuro"; así, la Constitución de Cádiz marca el fin de las monarquías absolutistas y da paso a la soberanía del pueblo.

En la mesa II "Las Posiciones de los Diputados Americanos en el Proceso Constituyente de Cádiz", José Barragán Barragán, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, destacó que el documento es una fuente que ha nutrido al Congreso mexicano.

En esa misma mesa, el jurista español Alberto Ramos Santana, de la Universidad de Cádiz, subrayó la importancia de la representación de los diputados americanos en la Corte gaditana, algo que significó en ese sentido, un principio de igualdad entre ambos continentes.

El guatemalteco Jorge Mario Laguardia, de la Universidad San Carlos, resaltó la influencia del documento en Centroamérica, y dio como ejemplo la primera Constitución de Guatemala de 1810, que en su declaración de 20 derechos respetaba la monarquía constitucional propuesta por Cádiz, aunque también refirió la influencia francesa, basada en las ideas liberales de la Ilustración.

Francisco José Paoli Bolío, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, dijo que los tres principales aportes del documento en esta tierra fueron: soberanía, igualdad entre peninsulares y americanos, y descentralización administrativa.

El Oficial Mayor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Rodolfo Lara Ponte, consideró que el proceso constitucional de Cádiz en 1812 fue el germen de los derechos humanos, con una exigencia política de respeto a la igualdad y libertad de las personas.

En la mesa III. "*La Influencia de Constitucionalismo Gaditano en América Latina*", el paraguayo Jorge Silvero Salgueiro, de la Universidad de Asunción, comentó que en su nación no hubo una influencia directa, porque en 1812 Paraguay ya se había independizado de España; sin embargo, fue un texto que permeó con sus ideas a toda América Latina.

René Fortín Magaña, de la Universidad José Matías Delgado de El Salvador, expresó que en América Latina generó una influencia indiscutible, especialmente en la creación, en su país, de una asamblea constituyente con representantes de los ciudadanos.

Mientras Beatriz Bernal Gómez, de Cuba, profesora invitada del Instituto de Investigaciones Jurídicas, esbozó una crítica, porque a pesar de que fue una constitución de vanguardia, mantuvo prerrogativas de profunda desigualdad, como la trata de esclavos.

En su oportunidad, Julio Ortiz Gutiérrez, profesor de la Universidad Externado de Colombia y ex magistrado de Justicia en su nación, explicó que en su país, la Constitución de Cádiz no genera cariño como en otros territorios de América Latina y casi se ignora, “quizá porque surgimos al derecho constitucional al organizarnos antes de Cádiz. En Colombia, la jornada de independencia es producto de un enfrentamiento entre criollos y comerciantes españoles”.

En esa misma mesa, la doctora Patricia Galeana, académica del Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM, añadió que el documento gaditano significó el tránsito de una monarquía absoluta a otra constitucional con división de poderes y como hecho relevante, la prohibición de la tortura y la libertad de culto, aunque mantuvo la esclavitud. “A partir de entonces los territorios de América no son colonias ni factorías. La carta formada por 384 artículos agrupados en 10 títulos, es el triunfo de los liberales españoles, y su eje fundamental es el principio de que la soberanía radica en la nación”.

La mesa IV. “Contexto Histórico de la Constitución de Cádiz”, moderada por Alicia Mayer, directora del Instituto de Investigaciones Históricas, contó con la participación de Virginia Guedea, académica de ese instituto, quien indicó que las “prácticas políticas a las que dio lugar constituyen un hito en la vida política novohispana.”

Por su parte, Emilio Rabasa, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, recordó que el México independiente influido por el pensamiento de Miguel Ramos Arizpe, abrazó el federalismo para dar peso a las entidades e ideas surgidas como reflejo de la Constitución de Cádiz.

La mesa V. “El Poder Judicial en la Constitución de Cádiz”, moderada por la ministra de la Suprema Corte de la Nación, Olga Sánchez Cordero, manifestó que el documento gaditano es el esquema de un nuevo paradigma. Consideró también que

las ideas liberales que la inspiraron a la de Cádiz, influyeron en las constituciones de distintas épocas.

El jurista Arturo Pueblita Pelisio, de la Facultad de Derecho, refirió que, a dos siglos de la promulgación de ese documento, estamos inmersos en la tarea de consolidar un nuevo paradigma constitucional desde la perspectiva de los derechos humanos. Por ello resulta pertinente repensar, con talante crítico y visión a futuro nuestro diseño y prácticas constitucionales.

En su turno, el magistrado Jean Claude Trón Petit, académico del Instituto Tecnológico Autónomo de México, aseveró que muchos temas ya contenidos en la de Cádiz, como el de tribunales especializados o el de los derechos humanos en el contexto de las garantías procesales, son totalmente vigentes aquí.

En esa mesa, también participaron los juristas Taissia Cruz Parceró y Alejandro Anaya Huerta.

La mesa VI “El Debate Electoral en la Constitución de Cádiz” fue coordinada por la Dra. Ma. del Pilar Hernández del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y en ella participó el constitucionalista y recientemente nombrado consejero electoral en el IFE, Lorenzo Córdova Vianello, quien rememoró que a 200 años resulta pertinente recordar que la democracia, en buena medida, se construye sobre la conciencia que tiene el pueblo de que la participación representa poder y la Constitución de Cádiz le dio la soberanía al pueblo.

Más adelante, Jesús Orozco Henríquez, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, puso en relieve que la solución de controversias electorales por medio de un órgano especializado, es una de sus contribuciones más importantes de América Latina al derecho constitucional y electoral y que la Constitución de Cádiz así lo disponía en su apartado de las formas de elegir diputados.

A su vez, Alejandro Luna Ramos, presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expuso que el documento es fuente histórica del ordenamiento jurídico nacional y la modernidad política mexicana. Su promulgación es parte del México independiente de la evolución constitucional y del sistema electoral del país.

Para José María García León, de la Universidad de Cádiz, España, significó un primer paso hacia el reconocimiento de la soberanía nacional, división de poderes y surgimiento de la España moderna, más allá del ámbito constitucional y político.

En la Mesa VII “Influencia del Constitucionalismo Gaditano en la Nueva España”, el Dr. Jorge



Lorenzo Córdova Vianello



José María  
Serna de la Garza

Carpizo, presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, dijo coincidir con quienes señalan las cualidades del texto, aunque aclaró: “Deben ubicarse en el panorama actual con visión histórica”, ya que es, sin duda, “el origen del federalismo mexicano y sentó las bases de la división política territorial del país”.

En su ponencia, el Dr. Héctor Fix-Zamudio, investigador emérito de la UNAM e integrante de El Colegio Nacional, en su oportunidad, acentuó que fue en el marco de esa acta constitutiva que se modificó el nombre de la Plaza Mayor por el de Plaza de la Constitución, tema que debe reivindicarse en nuestros días.

El Dr. Rafael Estrada resaltó la importancia del Museo de las Constituciones como recinto emblemático de la historia para la discusión en la materia. Recordó *in situ*, los pronunciamientos del diputado precursor Fray Servando Teresa de Mier.

En esta mesa, moderada por Rosalba Casas Guerrero, directora del Instituto de Investigaciones Sociales -quien calificó la intervención como “provocadora para la reflexión”- el doctor Miguel Carbonell, académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas, preguntó al auditorio: “¿Qué tanta dosis de utopía nos permite un texto constitucional?”, y respondió con la lectura de algunos artículos de la carta gaditana, a los que calificó de “Ingenuidad histórica y exceso de utopismo”. Citó el 13, en el que se asienta que el objetivo del gobierno es la felicidad de la nación, o el 375, en el que se declara una moratoria para que no haya reformas en un tiempo determinado. Por ello, Carbonell insistió: “¿Será momento de regresar y releerla?”

José María Serna de la Garza, también de Jurídicas de la UNAM, estableció que el acto no es sólo para conmemorar una efeméride, sino que es, también en sí, “un examen crítico y analítico del texto que marca el inicio de la experiencia y no de las ideas constitucionales en nuestro país”.

Un repaso por los Estados y la influencia en sus constituciones fue dado por la mesa VIII: “La Influencia de la Constitución de Cádiz en las Constituciones de las entidades federativas de México” que fue coordinada por Gilberto García Santamaría González, director de la Facultad de Estudios Superiores Aragón; en ella Salvador Valencia Carmona, del Instituto de investigaciones Jurídicas, dio una visión retrospectiva del pasado constitucionalista del Golfo de México y apuntó que el Puerto de Veracruz fue el primer ayuntamiento constitucional: “La ordenanza de Cádiz fue jurada en la Plaza de Armas el 14 de octubre de 1812, en el

aniversario del Rey Fernando VII, con la festividad característica de los jarochos”.

Allí mismo, José de Jesús Covarrubias Dueñas, magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, refirió el caso de Jalisco, donde fue muy notable el influjo: “El ADN de Cádiz se halla en la organización electoral de dicho estado y nos lega un proyecto descentralizador de poder que requerimos ahora”.

En su participación, la Dra. Leticia Bonifaz, Consejera Jurídica del Gobierno del Distrito Federal, señaló el papel de avanzada de la Constitución de Chiapas de 1826, en el que se dedicó todo un capítulo a la educación.

En su oportunidad, Raúl Ávila, de International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), habló sobre el caso de Oaxaca, que tuvo conocimiento del documento español hasta mayo de 1814. “En Cádiz contamos con un capital jurídico acumulado, con un patrimonio cultural jurídico de la humanidad para resolver problemas actuales”.

La jurista Inmaculada Simón, de la Universidad de Alcalá de Henares, opinó que el texto es muy similar al francés que, para el caso de Puebla, la influencia de la Constitución gaditana fue modesta, ya que sólo incluyó un par de artículos en su Constitución de 1825.

En su intervención, el doctor Daniel Barceló Rojas, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, hizo algunas consideraciones sobre el sistema electoral contenido, y enfatizó el requerimiento de poderes especiales que tenían los legisladores para modificar alguna parte.

Como corolario a la última mesa, “*La Constitución de Cádiz, y el Constitucionalismo Iberoamericano*”, coordinada por la Dra. Aura Gómez Gavarrato, directora del Archivo General de la Nación, el Dr. José Gamas Torruco, dijo que a partir del texto español, quedó planteado que el federalismo es la forma de gobierno en México y así quedó establecido en nuestra carta magna: “Las Ideas del control constitucional, y de representatividad están hoy vigentes”.

Rememorando nuestra herencia liberal, Javier García Roca, académico de la Universidad Complutense de Madrid, expresó que la Constitución en comento legó una herencia liberal, que también tuvo aportes de Francia y Estados Unidos: “Fue un cambio ilustrado, con presencia constante de representantes americanos. Su importancia no es su vigencia de cinco años como norma jurídica, sino la incorporación de principios que tardaron

siglo y medio en instalarse en España y en América Latina. Fue una constitución liberal, pero no democrática”.

Del mismo modo, el Dr. Raúl Canosa Usera, director de la Facultad de Derecho de la misma universidad española, indicó que esa Constitución “abrió el canal para organizar la vida política de otra manera”; también “propuso la libertad para el ejercicio del voto, el cual funcionó como límite del poder, aunque el sufragio únicamente tiene sentido si se acomoda a la voluntad democrática”.

El Dr. Héctor Fix-Zamudio Fierro, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, comentó que “la nación real mexicana no tiene nada que ver con el diseño constitucional que los juristas mexicanos han hecho [...] hay una lucha constitucional que busca acercar el país legal con el real, y reformas hechas para regularizar situaciones que no se pueden cambiar”.

En la clausura, el Dr. Carpizo Mac Gregor, presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional –fallecido el 30 de marzo pasado–, hizo un llamado a los legisladores mexicanos y recogió las partes expresadas en las mesas de reflexión, para pedir “que los delitos de corrupción no prescriban”. La corrupción, dijo, “es un cáncer que obligadamente tienen que extirpar los países iberoamericanos, para que su avance a la democracia no se detenga, advirtió el presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.”

## COMENTARIO FINAL

Ante la negación de su autoridad como rey por parte de los señores feudales de la época, Juan I (denominado Juan Sin Tierra) se ve forzado a aceptar el 15 de junio de 1215, en la pradera de Runnymede –cerca de Windsor- la *Magna Carta Libertatum*, un documento en el que los barones limitan por escrito el poder del rey, que a partir de entonces respetarían todos los monarcas ingleses; ya desde mediados del siglo XIII, los grandes prelados y los barones empezaron a canalizar sus protestas ante el monarca, a través de la “Corte del Rey” (Curia Regia). Inicialmente se trataba de un pequeño grupo de personas que aconsejaban al rey en los asuntos ordinarios, esencialmente miembros de la alta nobleza civil y eclesiástica. Progresivamente sin embargo el número de integrantes de la Curia fue cada vez mayor, sobre todo desde el momento en que se dio entrada en la misma a la pequeña nobleza (caballeros). Fue esta pequeña asamblea que acabó teniendo su sede en la abadía de West-

minster, la que acabó recibiendo la denominación de “Parlamento” porque en ella se discutían los asuntos con el rey: es decir, se “parlamentaba”. Pronto el Parlamento se diferenció del núcleo de los consejeros ordinarios del monarca de la Curia Regia y se convirtió en una institución diferenciada que pasó a desempeñar dos funciones concretas: controlar el nombramiento de los principales oficios de la Corona y otorgar las sumas dineras que requería el rey, cuyo gasto era controlado posteriormente.

Lo anterior nos señala que desde su origen el Parlamento tuvo una función principal, el control presupuestario. Más tarde el parlamento se arrogó una función más: el control del gobierno, ya que en esa fecha por los desatinos y desinterés de Eduardo II, (1307-1327) se le obligó a abdicar a favor de su hijo. Pero el parlamentarismo aumentaría cuando Eduardo III para llevar a cabo sus expediciones necesitaba dinero y por ello tuvo que reunir frecuentemente al Parlamento. La generalización de las reuniones permitió consolidar la presencia de los burgueses en la asamblea de Westminster que quedó institucionalizada cuando el Parlamento quedó escindido en dos cámaras: la de los Lores o Cámara alta, directamente heredera del parlamento nobiliario original, y la Cámara de los Comunes o Cámara baja, donde pasaron a reunirse los representantes de las ciudades que desde la época de Eduardo I (finales del siglo XIII) venían asistiendo a las reuniones nobiliarias.

Muchos capítulos en la historia del parlamentarismo inglés, origen de todos los parlamentos, se sucedieron las más notables en 1679, la ley de *Habeas Corpus* que prohibía las detenciones arbitrarias sin intervención judicial, que provocó el distanciamiento de 3 años del rey; la *Declaración de derechos* (“Bill of rights”, 1689), una relación legislativa de libertades reconocidas en la carta magna y en leyes posteriores, que se convirtió en el tercer texto constitucional escrito de la historia de Inglaterra. Entre otras cosas, la Declaración de Derechos establecía que “el rey no puede suspender la aplicación de las leyes, recaudar impuestos ni tener un ejército permanente en tiempo de paz sin permiso del Parlamento. Las elecciones y las discusiones en el Parlamento deben ser libres. El Parlamento debe ser convocado con frecuencia. Nadie puede ser molestado por las peticiones que dirija al rey. La justicia debe ser pura y clemente. Todos los cultos protestantes deben poder ser practicados libremente”; la Ley de Unión (Union Act) y el surgimiento del “*Reino de Gran Breta-*



† Jorge Carpizo Mac Gregor

ña”, en 1707, en el que se acepta una Ley Común por tres naciones, Inglaterra, Escocia y el País de Gales y como consecuencia, Ana I consolidó la preeminencia legislativa del Parlamento de Westminster, pues siguiendo la costumbre instaurada por su cuñado y predecesor, jamás opuso su veto a ley alguna votada por las dos cámaras del Parlamento, hecho respetado hasta la fecha.

Esta breve exposición sobre el parlamentarismo, que se complementa con la historia del parlamento francés y la Constitución española de Cádiz de 1812, ya que la Constitución francesa de 1791 es la primera constitución escrita de la historia francesa, fue promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente y aceptada por Luis XVI el 3 de septiembre de 1791, contenía la reforma del estado francés, quedando Francia configurada como una monarquía constitucional. Esta constitución tiene como preámbulo la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, y en ella se separan los poderes para que sirvan de contrapeso entre sí.

Resulta redundante hablar más de la Constitución de Cádiz. Se publicó hasta tres veces en España —1812, 1820 y 1836—, se convirtió en el hito democrático en la primera mitad del siglo XIX, y como ya se dijo, trascendió a varias constituciones europeas e impactó en los orígenes constitucionales y parlamentarios de la mayor parte de los Estados americanos durante y tras su independencia. Contiene, pues, las raíces constitucionales de la República mexicana.

Por ello es de alta relevancia conmemorar su promulgación hace 200 años y reivindicar los preceptos que nos ha legado, como el de soberanía popular, la organización civil del gobierno y los mecanismos de sanción de las determinaciones del Ejecutivo.

Sirva pues esta breve relatoría como introducción a las ponencias y discursos, de las que se presenta una breve selección, que fueron pronunciados en las actividades conmemorativas del Bicentenario de la Promulgación de la Constitución de Cádiz.

# Palabras del presidente del Senado, **José González Morfín**



Nuestros países están hermanados por la historia, por la lengua, por la cultura, y por las tradiciones, pero también están hermanados por ésta, la Constitución de Cádiz, que marcó sin duda a nuestros países.

Por eso, me da mucho gusto que hoy inauguremos este Encuentro Iberoamericano en conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz.

Este encuentro, en el que se dan cita connotados historiadores y expertos constitucionalistas de varias naciones, nos servirá para entender mejor los orígenes y repercusiones de la Constitución de Cádiz, que sin duda fue el primer esfuerzo democrático de la España contemporánea.

La Constitución de Cádiz tuvo un impacto que trascendió a varias constituciones europeas e influyó en los arreglos constitucionales de la mayor parte de los países americanos tras su independencia.

En México como ya se dijo, lo dijo con toda puntualidad el presidente de la Corte, la Constitución de Cádiz estuvo vigente en distintas ocasiones, pero yo creo que siguió siendo referente obligado por muchos años y lo sigue siendo en este momento, un referente obligado en todos nuestros estudios, en todos nuestros textos constitucionales.

El texto gaditano fue la primera experiencia en la que el pueblo español, incluidos los habitantes de los virreinos, se dotó a sí mismo de un ordenamiento jurídico que limitaba el poder del Rey, reconociendo libertades y derechos fundamentales.

Esa experiencia constituyente tuvo un fuerte impacto en los futuros textos constitucionales mexicanos, pues contó con la participación, como ya se ha dicho, de 21 diputados de la Nueva España, más algunos otros que habiendo nacido en México representaron a otros países en el constituyente de Cádiz, destacando entre ellos, por supuesto, don José Miguel Ramos Arizpe, a quien hoy por cierto rendimos un sincero homenaje con la develación de un busto aquí en esta sede del Senado de la República.

Y me lo acaba de decir el vicepresidente del Senado español y lo tengo que decir aquí, que el último presidente de las Cortes de Cádiz fue un mexicano, José Miguel Gordo y Barrios, que luego también tuvo una destacada e importante carrera política en nuestro país.





Muchos historiadores dicen que los primeros documentos constitucionales del México independiente —el Acta Constitutiva y la Constitución del 24— fueron influenciados por la Constitución estadounidense; seguramente así lo fue. Pero también coinciden en que hubo varios elementos que se tomaron del texto de Cádiz y fueron centrales en los nuevos textos constitucionales.

Por eso, a 200 años de su promulgación, es indispensable tomar como punto de partida el texto de Cádiz, para entender el desarrollo de nuestro constitucionalismo.

Hay algunos aspectos que me gustaría comentar. Algunas reflexiones sobre algunos de los puntos más importantes que considero marcaron el texto constitucional gaditano: la división de poderes, el concepto de soberanía y, sobre todo, los derechos individuales.

A dos siglos de distancia parece todavía un anhelo, un sueño; en muchos países la libertad de prensa; la libertad de prensa venía consagrada hace 200 años en el texto de Cádiz.

En primer lugar, por lo que toca a la división de poderes, la Constitución de Cádiz diferenció por primera vez a quién hace las leyes, de quién las ejecuta y quién las aplica. Tal como lo dijo Don Agustín de Arguelles, diputado de las Cortes de Cádiz y considerado el “padre de la Constitución del 12”, cito: “la experiencia de todos los siglos ha demostrado que no puede haber libertad ni seguridad [ ] en un Estado en donde el ejercicio de toda la autoridad esté reunido en una sola mano”. Hasta aquí la cita.

Sin duda, este precepto es uno de los pilares fundamentales del constitucionalismo moderno en México y en toda Iberoamérica.

En segundo lugar, el texto de Cádiz fue pionero al señalar que la soberanía dejaba de residir en el monarca para hacerlo en la nación española, entendida como “la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”. Asimismo, como respuesta a los absolutismos de la época, la Constitución estableció que la nación española era libre e independiente, y no podía ser patrimonio de ninguna familia o persona.

En tercer lugar, es bueno recordar que el principal valor que se reconoció en la Constitución de 1812, es la concepción de la propia carta magna como una ley suprema que contiene una declaración de valores fundamentales. Ese fue el ejemplo que Cádiz ofreció a Europa y América y por eso se le considera como la “antecesora de los derechos sociales”; la primera Constitución fruto de esa nueva cultura liberal que comenzara en la Europa de inicios del siglo XIX y que terminó marcando todo el siglo XIX, no nada más en Europa sino en todo el mundo.

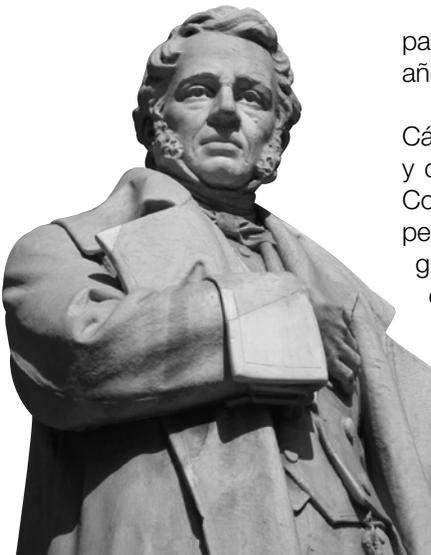
Me gusta la frase que usó el vicepresidente del Senado español: “El hito democrático de Europa en el siglo XIX”; comparto definitivamente esa idea.

En efecto, la constitución gaditana tenía el ambicioso objetivo de abatir la discriminación racial y la estructura estamental por medio de la educación pública.

En ello, los mexicanos reconocemos una inspiración de justicia social a través de la acción rectora y rectificadora del Estado, que ha estado presente en nuestras constituciones de 1824, de 1857 y, muy especialmente, en nuestra actual Constitución promulgada en 1917.

La Constitución de Cádiz y la Constitución mexicana comparten la esencia de libertad y justicia que debe radicar en los ciudadanos.

Estoy seguro de que las reflexiones que se hagan sobre las fuentes doctrinales y referentes de derecho comparado, las posiciones de los diputados americanos en el proceso constituyente, el contexto histórico en que se redactó y la influencia que tuvo la Constitución de Cádiz en toda Iberoamérica, nos permitirá comprender mejor nuestro presente, para así lograr proyectarnos con mayor conocimiento y mayor confianza hacia el futuro.



Don Agustín de Arguelles

# Palabras de José Gamas Torruco

Doctor en Derecho, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Director del Museo de las Constituciones de la UNAM.



En nombre del Senado de la República, de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, el Museo de las Constituciones les da la más cordial bienvenida.

Es este recinto, sede del Congreso Constituyente que promulgó la primera Constitución del México Independiente, en 1824, asumiendo en forma plena la soberanía nacional, evocamos, como en aquella ilustre asamblea, la presencia de la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

Impregnada del espíritu liberal y abierta a los valores de dignidad, libertad y seguridad humanos en oposición al absolutismo, entró en vigor en España y las entonces colonias aún sujetas a su dominio. Establece la soberanía de la nación de ambos hemisferios, la supremacía constitucional, la monarquía limitada mediante la división de poderes y el establecimiento de órganos representativos; esparcidos en su texto contiene derechos humanos como limitaciones a los poderes públicos, la igualdad entre peninsulares y americanos y la elección de cabildos municipales y diputaciones provinciales.

Un contingente importante de diputados americanos fue convocado a participar en plano de igualdad con los peninsulares, aunque en número desproporcionado a la población que representaban, fueron electos en los primeros comicios del continente, aparte de los cabildos municipales, y tuvieron una brillante participación en los debates. Miguel Ramos Arizpe, diputado novohispano por Coahuila, presentó en aquella ilustre asamblea una memoria sobre el gobierno de las entonces Provincias Internas de Oriente, señalando las enormes deficiencias del gobierno centralizado colonial: propuso y logró la creación de diputaciones provinciales que fueron instaladas y que más adelante se rebelarían y alcanzarían la



adopción del federalismo en la primera Constitución de la República Mexicana independiente, en 1824.

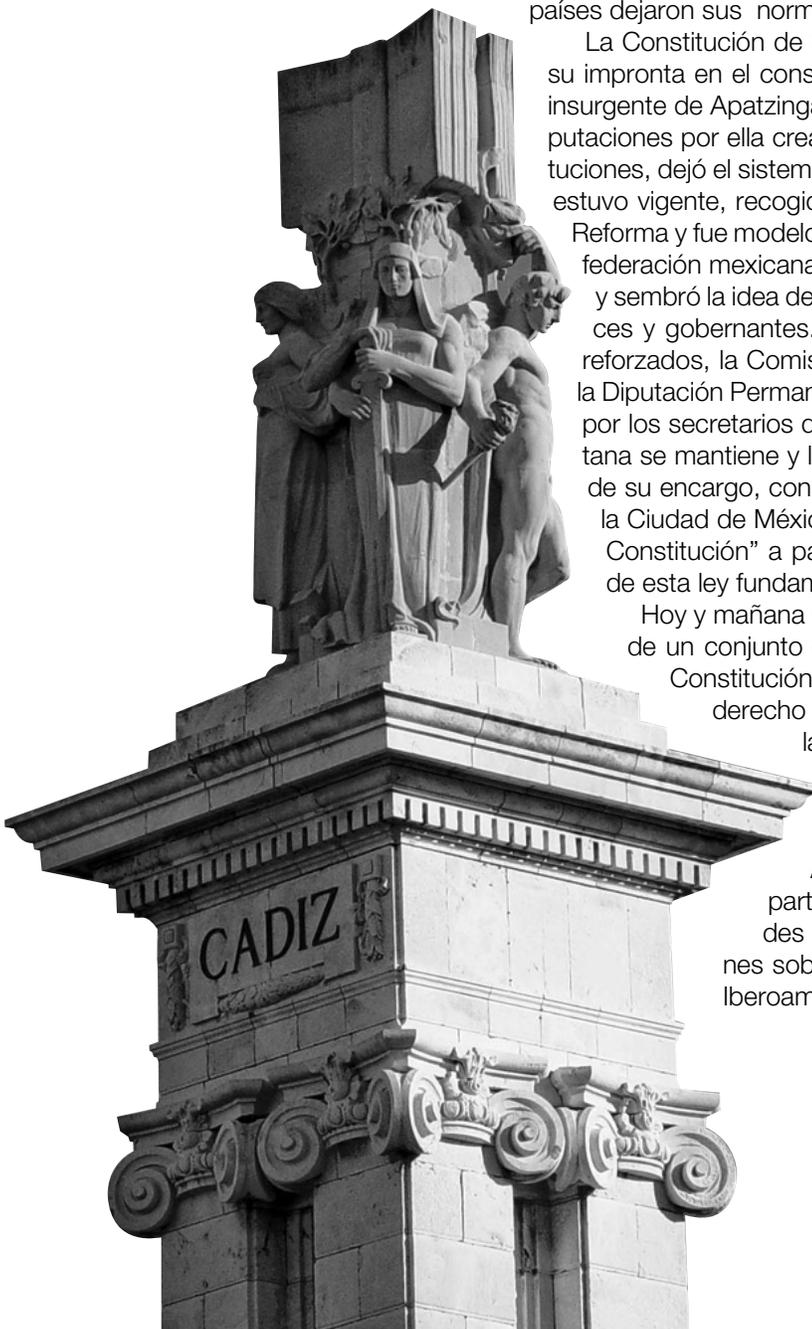
La Constitución de Cádiz estuvo vigente en México durante dos breves periodos, interrumpidos por la restauración de la monarquía absoluta que terminó por abrogarla. Las diputaciones provinciales fueron los primeros cuerpos representativos y sus miembros electos recibieron la vivencia parlamentaria que los llevaría a la acción política y al enfrentamiento con las corrientes tradicionalistas que por temor a las reformas aceleraron la independencia y buscaron mantener el control.

Son estas las razones por las cuales ahora se celebra el presente seminario “Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz: Las ideas Constitucionales de América Latina”. Conmemoramos la participación del nuestro continente en la determinación de su contenido y la huella que en nuestros países dejaron sus normas y su caudal ideológico.

La Constitución de Cádiz estuvo vigente en México y como texto dejó su impronta en el constitucionalismo mexicano: influyó en la Constitución insurgente de Apatzingán, obra de Morelos, y en la de 1824, donde las diputaciones por ella creadas impusieron el Estado federal; entre otras instituciones, dejó el sistema electoral de elección indirecta en tercer grado que estuvo vigente, recogida por constituciones y leyes, hasta la época de la Reforma y fue modelo de las primeras constituciones de los estados de la federación mexicana. Sentó el principio de la supremacía constitucional y sembró la idea de su defensa frente a las posibles violaciones por jueces y gobernantes. Nuestra Constitución vigente de 1917, conserva, reforzados, la Comisión Permanente del Poder Legislativo, trasunto de la Diputación Permanente de Cortes, el refrendo a los actos del Ejecutivo por los secretarios de despacho, cuya designación constitucional gaditana se mantiene y la inmunidad de los legisladores durante el ejercicio de su encargo, con redacción semejante a aquélla. La plaza mayor de la Ciudad de México patrimonio de la humanidad, es hoy “Plaza de la Constitución” a partir de las celebraciones que acompañaron la jura de esta ley fundamental.

Hoy y mañana se abordarán en las mesas diferentes temas dentro de un conjunto que recoge lo esencial: El contexto histórico de la Constitución de Cádiz, sus fuentes doctrinales y referentes de derecho comparado; sus aspectos lingüísticos y fácticos;

la participación de los diputados americanos en su formación; las instituciones que contuvo, en particular el debate electoral y el Poder Judicial; la influencia del constitucionalismo gaditano en América Latina en general, en la Nueva España en particular y en las primeras constituciones de las entidades federativas de México. Finalizaríamos con reflexiones sobre la Constitución de Cádiz y el constitucionalismo iberoamericano.



# Discurso del senador Carlos Navarrete Ruiz, presidente del Instituto *Belisario Domínguez*



A nombre del Instituto Belisario Domínguez del Senado, saludo la realización de esta importante conmemoración organizada por la Universidad Nacional Autónoma de México, por el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y el Museo de las Constituciones de México, así como por el Senado de la República con la participación siempre entusiasta de su comisión de Puntos Constitucionales.

Ya se ha dicho aquí que el 19 de marzo de 1812 se promulgó la Constitución de Cádiz. Esta primera constitución de corte liberal sin duda tuvo una enorme influencia directa en la formación de lo que hoy es la nación mexicana.

En esta constitución se habló por primera vez de soberanía nacional, de división de poderes, de derecho de representación, de igualdad de los ciudadanos frente a la ley. Se omitió, por cierto, toda referencia a los territorios con fueros y se reconocieron los derechos individuales a la educación, la libertad de imprenta, la inviolabilidad del domicilio, a la libertad y a la propiedad.

En suma, definió los rasgos esenciales del Estado moderno de acuerdo a la realidad y aspiraciones de algunas de sus mentes más lúcidas de aquellos momentos.

Tengo aquí el ejemplar de la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz en 1812, y es destacable sus primeros artículos. El Capítulo I, de la Nación Española, artículo primero: la nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios, de ambos hemisferios, breve frase, definición contundente, que permitió que en los territorios de la América germiara el deseo de la libertad y de la independencia.

En dos años más, vamos a celebrar la promulgación de otra Constitución, la que se generó a partir de lo que aquí se decía, en esta primera constitución de 1812, en Apatzingán, con el generalísimo Morelos, y un puñado de liberales que hicieron un esfuerzo propio por dotar al movimiento insurgente de un texto constitucional.

La Constitución de Cádiz influyó no solamente en España, sino en Portugal, en Nápoles, en Turín, en Moldavia, en Noruega, en Rusia, en Grecia, y desde luego impactó a las colonias españolas en América.

Por ello nosotros, en México, desde las luchas del siglo XIX, también a principios del siglo XX, y en todo el esfuerzo que hemos hecho de reformas a nuestra Constitución en el siglo XXI, siempre hemos tenido como punto de referencia lo que pasó en Cádiz en esa época.

Hace apenas unos días se conmemoró un aniversario más de la Constitución de 1917, una constitución que ha definido el rumbo de nuestro país durante todo el siglo XX y lo que va del siglo XXI, y este Senado ha participado, desde el 2006





a la fecha, en diferentes reformas que este Senado ha considerado en sus grupos parlamentarios, en su pluralidad y en su diversidad, importantes.

Hay reformas que ya han dado frutos, hay reformas que están a prueba, hay reformas que adquirirán su mayoría de edad en el proceso electoral que se avecina en julio próximo. Será la primera elección presidencial que se lleve a cabo con las reformas que este Senado impulsó en 2007, en 2008, que dotó de facultades al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que le dio nuevas facultades al Instituto Federal Electoral, que dio certidumbre a partidos, a candidatos, a ciudadanos.

Y que hay que decirlo con claridad, este Senado está orgulloso de la reforma electoral que impulsamos contra viento y marea, contra poderes fácticos, que hoy todavía no se resignan a acatar plenamente el texto constitucional. Pero hay que decirlo con claridad, en la reforma realizada ni un paso atrás, ni un centímetro atrás. Los órganos electorales tienen instrumentos constitucionales para garantizar una elección equitativa, una elección respetuosa que pase la prueba de la democracia, la aceptabilidad de la derrota.

Que quien gane lo haga con legitimidad y ejerza el poder, y quien pierda reconozca que en las reglas del juego constitucionales, y además legales, perdieron también con legitimidad; este paso le falta a nuestra democracia, este elemento es fundamental en la elección del 2012.

Y los senadores de la República, que estamos en nuestro último periodo de sesiones, nunca olvidaremos y siempre recordaremos que fuimos capaces de resistir presiones, de resistir descalificaciones, ejercimos nuestra responsabilidad como legisladores; reformamos la Constitución para bien; logramos que la colegisladora nos acompañara en este esfuerzo, los congresos de los Estados, más de 16 avalaron nuestra reforma, esta reforma electoral que hoy está vigente y que tendrá su prueba de fuego en julio, tiene legalidad, tiene legitimidad, tiene fuerza, y pronto esperamos que dé los resultados que nos propusimos los senadores y diputados que la aprobamos.

Por ello, aprovecho esta oportunidad para decir con claridad que los legisladores del Senado de todos los grupos parlamentarios tenemos plena conciencia de que somos pasajeros, contingentes al transcurrir del tiempo, pero las instituciones pertenecen y experimentan un continuo proceso de renovación y de perfeccionamiento.

Terminamos nuestra legislatura, la segunda, en agosto, nuestro periodo de sesiones en abril, con la satisfacción de haber sido parte de una legislatura que impulsó cambios importantes en el país. Cambios constitucionales, cambios legales, y que contribuyó, sin duda alguna, a esto que en la Constitución de Cádiz ya se apuntaba, a la separación de poderes.

Hoy el Senado es más autónomo que nunca en su historia, hoy el Senado es una cámara integrante del Poder Legislativo que tiene voz propia, peso propio, opiniones propias, que sabe actuar con independencia y autonomía, también con responsabilidad, que abre sus puertas para que se abran importantes debates sobre los temas que el país requiere, por cierto, uno que tenemos ahora, el tema de la laicidad del Estado.

El tema que hoy no solamente está en las comisiones senatoriales sino que está en amplios sectores de la población y que seguramente en las comisiones del Senado de la República, pronto se abrirán importantes debates para escuchar muchísimas opiniones al respecto.

Por ello no puedo sino celebrar este encuentro y a nuestros amigos de España darles la bienvenida, siempre es un gusto tener a los representantes del Senado español aquí en el Senado de la República, y muchas gracias por su presencia y por su acompañamiento.

# El estado de la democracia representativa en Iberoamérica a 200 años de la Constitución de Cádiz

Diego Valadés



Investigador titular "C" de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. La Universidad Nacional Autónoma de México lo reconoce con el PRIDE Nivel D. El Sistema Nacional de Investigadores lo reconoce como Investigador Nacional Nivel 3. **Áreas de Investigación:** Derecho Constitucional. Participación en libros: *Autonomía, fiscalización y control del poder; La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación.* 2009.; *El orden constitucional: reformas y rupturas; La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario.* 2009; *Eutanasia. Régimen jurídico de la autonomía vital; Derechos humanos, aborto y eutanasia, 2a. ed.* 2010; *La protección de los derechos fundamentales frente a particulares; La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un *ius constitutionale commune* en América Latina?, t. I.* 2010.; *La República en México; Formación y perspectivas del Estado en México. 2010.* Miembro de la Academia de Letras Jurídicas de Brasil; Academia Mexicana de la Investigación Científica, Asociación Argentina de Derecho; Colegio de Sinaloa y miembro del Colegio Nacional de México.

El tema "El estado de la democracia representativa en Iberoamérica a 200 años de la Constitución de Cádiz" desde luego puede suscitar -lo hace en mi caso- una significativa sensación de optimismo porque comparados como estábamos hace 200 años podemos establecer un contraste muy positivo; sin embargo, si este mismo encuentro lo hubiéramos llevado a cabo en el cincuentenario de la Constitución de Cádiz, habríamos visto que el panorama era muy distinto. En el cincuentenario de la Constitución, éste era un continente intervenido, fundamentalmente por las potencias europeas. Si hubiéramos celebrado el centenario de dicha Constitución, nos habríamos encontrado con que seguía siendo un continente intervenido, ya no por las potencias europeas sino por la estadounidense.

Y si hubiésemos celebrado los 150 años de la misma, habríamos encontrado que no era un continente intervenido militarmente, pero sí atrapado por una Guerra Fría y, en ese sentido, intervenido políticamente. En esos tres episodios habremos identificado además un común denominador: la dictadura en América Latina, con algunas excepciones en los años 1962 y 1972, pero habíamos identificado que el dato generalizado era el de la dictadura, a veces civil y casi siempre militar; de manera que el cambio que se ha producido es un cambio relativamente reciente y en este sentido el estado de la democracia representativa en América Latina en los últimos años es un cambio significativo, alentador, que me da el optimismo pero que debe fundamentalmente servirnos, al menos ése es el sentido de la reflexión que tiene este encuentro, para identificar las corrientes que se vienen perfilando y además para determinar cuáles son los horizontes previsible.

Son muchos los aspectos que habrá que abordar en la perspectiva del estado de la democracia representativa, uno de ellos es el de los sistemas electorales, que es sin duda alguna en el que mayor avance se refleja a lo largo de todo nuestro hemisferio. El otro aspecto es el de la organización, el funcionamiento y el desarrollo de las instituciones de representación política, esto es, de los congresos. Sobre este punto voy a



abordar solamente unos cuantos aspectos para trazar una muy rápida pincelada: abordaré el tema de la reelección de los legisladores; de los instrumentos de control; de la delegación legislativa; de la disolución de los congresos; de las comisiones de investigación y de los derechos de la oposición. Muy rápidamente planteado, en razón a cada uno de estos temas podemos ver el siguiente panorama: reelección se identifica en los sistemas constitucionales en trece estados constitucionales; como reelección sucesiva sin límites en tres; como reelección limitada en algunos casos a una vez y en otros a dos veces, y esto ocurre en tres sistemas constitucionales. Un tercer esquema es el de la reelección discontinua y limitada que se da nada más en dos estados, Costa Rica y México.

En cuanto a los instrumentos de control, es donde tenemos un mayor rezago. Los grandes instrumentos de control son fundamentalmente las sesiones políticas de control que se prevén en algunos sistemas de manera regular, mientras que en otros ni siquiera se prevén. En realidad, en este momento por lo menos, la regularidad de las sesiones de control en el orden constitucional sólo figura en dos constituciones, Argentina y Perú.

Por otra parte, en cuanto a la relación entre los integrantes del gobierno y los congresos tenemos varios tipos. Uno es el adoptado por el presidencialismo americano, la ratificación de los integrantes de los gabinetes o del gobierno, y esto no lo encontramos en ningún sistema presidencial iberoamericano; otro es el de la votación de confianza o de investidura, que apenas lo encontramos en dos sistemas constitucionales, en Perú y en Uruguay.

Otro, que ha prosperado en mayor medida, es el de la moción de censura, de manera que se ha dejado a los presidentes la libertad irrestricta para la determinación de la composición de su gabinete y, a cambio, se ha introducido la posibilidad para que los órganos de representación política puedan censurar a los integrantes de los gabinetes. Y aquí nos encontramos con que hay un sistema con una censura indicativa, esto es, no vinculatoria en cuanto a la remoción efectiva del Presidente y en donde ya la censura es vinculante; aquí hay un claro avance, un avance muy relevante porque significa que los órganos de representación política tienen la capacidad para evaluar el desempeño de quienes llevan a cabo las tareas de gobierno en apoyo al presidente del respectivo país; el hecho de que haya diez sistemas con censura vinculante, que es una institución además típicamente parlamentaria, en un sistema de oriundez parlamentaria, denota ya una tendencia importante en el constitucionalismo de nuestro hemisferio.

Otro aspecto que es habitual de los parlamentarios y muy escaso en los presidenciales, es la aprobación del programa de gobierno, apenas en seis sistemas constitucionales iberoamericanos tenemos en este momento la aprobación del programa de gobierno como facultad de los parlamentos, como reminiscencia decimonónica la delegación legislativa, esto es, la posibilidad de que el Congreso transfiera en circunstancias específicas, no me refiero al estado de excepción, sino para la realización de la actividad legislativa normal pero en circunstancias específicas.

Todavía en seis sistemas constitucionales americanos o iberoamericanos subsiste la delegación legislativa. Un tema que complementa el de la censura es el de la disolución de los congresos, y aquí nos encontramos con que de los diez sistemas que incorporan la censura, cuatro incluyen la posibilidad de disolver al Congreso. Este es un tema particularmente sensible porque da lugar a acciones de posible sesgo autoritario, veamos el caso de la constitución en Ecuador, que nos dice que el presidente o presidenta de la República podrá disolver la Asamblea Nacional, cuando a su juicio ésta se hubiera arrogado funciones que no le competen, con solamente previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; y luego, una segunda hipótesis en la cual ya no interviene la Corte Constitucional, también puede disolverlo cuando el Congreso, de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Como se puede ver, aquí nos topamos con un caso de control construido a favor de un sistema presidencial hegemónico, en los casos en los que está permitida la disolución del Congreso en un sistema presidencial.



En cuanto a comisiones de investigación, están previstas en catorce sistemas constitucionales iberoamericanos; el mexicano no forma parte. Esto está directamente vinculado por los derechos de la oposición, que a su vez están considerados sólo en cuatro sistemas constitucionales. Como ustedes pueden ver, el desarrollo de los instrumentos de control se va dando de una manera significativa, sobre todo si tenemos en cuenta que la mayor parte de estas nuevas modalidades de fortalecimiento del sistema representativo son de cuño reciente; no es posible establecer una fecha precisa pero sí tiene mucho que ver con la terminación de la Guerra Fría, con la supresión de las dictaduras y de la presencia castrense en el ejercicio del poder ejecutivo, de suerte que sólo tenemos algo así como una treintena de años reconstruyendo nuestro sistema democrático, habiendo comenzado por la fase electoral y continuado con el fortalecimiento y desarrollo de los órganos de representación política.

En realidad, cuando hablamos de una evolución, si la pensáramos con relación a 200 años sería muy limitada, pero si la pensamos con relación a una treintena de años, nuestra evolución es satisfactoria. Por supuesto sólo señalé algunas pinceladas para plantear ante ustedes la conveniencia de que en reflexiones como la que se van a llevar a cabo en este foro abordemos la posibilidad de seguir ahondando en el desarrollo del sistema representativo que fue, después de todo, una de las mayores aportaciones que hizo al constitucionalismo del siglo XIX la norma gaditana.

También debemos tener en cuenta otros factores, porque no es sólo la mecánica constitucional la que determina el nivel de evolución de las instituciones, también tienen que ver en este caso otros aspectos, fundamentalmente relacionados con la cultura constitucional y con la cultura política, aspectos a los cuales encuentros como éste y actividades como las que llevan a cabo los legisladores, los profesores, los comunicadores sociales, resultan de especial impacto, de particular trascendencia. Podemos encontrar que en el cruce que se hace entre el desarrollo de algunas instituciones o, al contrario, entre su precaria formulación y los niveles de confianza en la democracia, no hay una relación directa. Hay países con un alto nivel de desarrollo institucional en los cuales se da, paradójicamente, una sistemática desconfianza con relación a la democracia; y hay algunos en los que el bajo nivel de desarrollo institucional no corresponde con las elevadas expectativas vinculadas con la democracia; pero son sólo accidentes.

La tendencia general, la línea dominante, es que sí hay convergencia entre mejor desarrollo institucional y mayor confianza en la democracia; por lo menos si comparamos los elementos que muy apresuradamente señalé ante ustedes, y los que nos ofrecen los referentes confiables como el Latinbarómetro, podremos ver que efectivamente en aquellos sistemas constitucionales donde el progreso de la democracia representativa ha sido más acentuado en términos generales, con excepciones, la confianza en la democracia también es más pronunciada.

Con esto sólo señalé algunas de las características acerca de las que hablaremos largamente en las sesiones y jornadas de trabajo.

## **ENTRE 1776 Y 1812 FUE UN PROCESO DE GLOBALIZACIÓN O MUNDIALIZACIÓN DEL CONSTITUCIONALISMO<sup>1</sup>**

Creo que ya es poco lo que se puede decir ante esta excepcional serie de exposiciones que hoy hemos tenido, comenzando con la de Don Miguel León Portilla que nos ilustró con su inteligencia y su cultura, siguiendo con las cuatro sabias exposiciones de distinguidos juristas. Pero, aprovechando lo que ya se ha dicho, que me sirve mucho como antecedente, me voy a referir a otro ángulo de lo que considero puede ser visto en cuanto al tema de fuentes doctrinales, como referente de Derecho comparado en la Constitución de Cádiz.

<sup>1</sup> Palabras en la Mesa I.- “Fuentes Doctrinales y Referentes de Derecho comparado de la Constitución de Cádiz”.



Luis XIV

No soy historiador pero me interesan los procesos de construcción paulatina de las transformaciones o incluso construcción paulatina de las revoluciones. El doctor Vanossi nos explica que una revolución es un cambio tajante y permanente, pero una revolución se construye a lo largo de mucho tiempo. Don Javier Pérez Rollo nos ha dicho la importancia que tuvo el episodio revolucionario inglés. Le llamó episodio no en sentido anecdótico sino como ese gran proceso revolucionario inglés que culmina con la decapitación de Carlos I.

¿Qué tenemos, qué nos muestra la Constitución de Cádiz? Otro distinguido pensador español, Enrique Terno Galván, se ha referido a esa Constitución señalando que fue el intento de una “revolución sin pueblo”, y de alguna manera atribuye a esa circunstancia el que no haya calado en el proceso constitucional y que su vigencia haya sido efímera. Pero ¿qué quiere decir “Revolución sin pueblo”? y ¿en qué contexto se produce la Constitución de Cádiz?

La Constitución de Cádiz corresponde a un arte constructivo constitucional de veinticinco años, apenas un cuarto de siglo, en el cual encontramos la Constitución estadounidense, diversas constituciones francesas y la propia Constitución gaditana. Esto es, en veinticinco años fue construido un universo de conceptos constitucionales ¿Y a qué se debe esto? Se debe fundamentalmente a un proceso revolucionario que comienza en los Estados Unidos, del cual se desprende, primero, la propia constitución de ese país; pero, segundo, opera como una causa eficiente, muy importante, de la Revolución Francesa.

Cuando las arcas francesas quedan exangües en virtud del gran gasto que la Corona francesa hizo para apoyar política y militarmente la revolución de independencia de Estados Unidos en su combate frente al gobierno británico, y se ve obligada a convocar a Estados Generales, lo que no ocurría desde Luis XIV, está ya sembrada la fase de la inquietud política y social en Francia. El resto de la historia ya la conocemos. Viene la revolución a partir de la forma en que se fueron conduciendo los diferentes episodios, que orillaron al Tercer Estado a constituirse justamente en representante de la nación y aparece la Revolución Francesa. Cuando esto ocurre, el mayor Estado político del mundo era el imperio español; el imperio británico había sido mutilado por la emancipación estadounidense; la magnitud de la dominación internacional francesa era significativamente menor, incluso que la portuguesa; el Estado con mayor fuerza mundial era España.

¿Y cómo reaccionan los diferentes Estados frente a la Revolución Francesa? En Alemania, en lo que corresponde al imperio prusiano, entre 1815 y 1825 se construye el concepto de estado de derecho. En vez de construir una constitución, optan por la edad del “estado de derecho”, que tiene una función muy conservadora: justamente poner un dique a la expansión de la Revolución Francesa; son varios los juristas que se disputan la gestación de esta idea, pero aparece fundamentalmente desarrollada por los grandes abogados, de que ya disponía entonces la naciente burocracia prusiana.

¿Y qué pasó en España? En España se opta por la vía constitucional y por eso es que se explica esta expresión de Terno Galván sobre la “Revolución sin pueblo”; se quiso evitar lo que ya había pasado con la experiencias británica, que refirió el Dr. Pérez Rollo: la decapitación del Rey y lo que ya había pasado con la experiencia francesa: la decapitación de otro rey. Y así se procuró construir un esquema institucional que permitiera defender a la Corona y que permitiera preservar la unidad de un gran imperio. Digamos que estas son las causas eficientes, vistas desde luego desde la perspectiva de quien, como es mi caso, lo que me interesa es ver cómo se van construyendo los procesos institucionales o los procesos históricos que se invocan en procesos constitucionales.

¿Pero, qué significó esto? Significó que se produjo el primer proceso histórico de lo que podríamos llamar la primera mundialización de la edad moderna. Si entendemos por globalización o mundialización la generalización de instituciones, que tienden a hacerse comunes en un número elevado de organizaciones estatales; podemos entender que lo que se produjo entre 1776 y 1812 fue un proceso de globalización o mundialización.



zación del constitucionalismo; la primera mundialización institucional que conocemos en la era contemporánea, o moderna, propiamente dicho. Esto, desde luego, tuvo un efecto claro: la presencia del proceso constitucionalista que se extiende en Europa y en América, que para todos los efectos, eran los dos únicos lugares del globo terráqueo donde estaba presente lo que podría llamarse “cultura occidental”.

No se produce en Asia, que sigue otro derrotero, y no se produce en África, porque todas las colonias africanas eran consideradas fuente de esclavitud. Por eso, no es sino hasta el Congreso de Berlín, ya casi finalizando el siglo XIX, cuando se resuelve que las colonias africanas-europeas dejen de ser fuente de aprovisionamiento de trabajo esclavo.

Así pues, el mundo que contaba para aquella época era Europa, y su reflejo cultural y demográfico, incluso social, que era América, ahí se concentraba todo lo que podía llamarse “mundial” y lo que podría dar origen a una globalización.

Ahora bien, ya se han visto los efectos del constituyente gaditano, ya se ha hecho referencia al concepto de “separación de poderes” que, debe tenerse presente, viene de la normación que se le dio en la Revolución Francesa y de la recepción que se le dio a la Constitución estadounidense. Pero debe considerarse también que el concepto esencial del que se desprende ese principio, Montesquieu lo atribuye a la separación entre el Parlamento y la Corona británicas y que, justamente, inspira su concepto en dos fuentes: una en Tácito y otra en la experiencia británica como la tangible, en la que ya se estaban operando los procesos de separación del ejercicio del poder.

Por último haré referencia a un principio que no ha sido mencionado ni ayer ni hoy y que está presente en las tres grandes normaciones constitucionales: no en la Constitución estadounidense pero sí en su declaración de independencia, no en la Constitución francesa pero sí en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y, por supuesto, sí en la Constitución de Cádiz, en su artículo 13: el concepto de felicidad, tomado, literalmente, de uno de los tratados de John Locke, publicado a fines del siglo XVII.

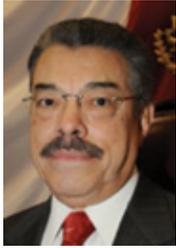
Este concepto de felicidad perneó toda la construcción constitucional latinoamericana durante la primera mitad del siglo XIX y desapareció. Lo curioso, y por eso la traigo a colación, es que a principios del siglo XXI, el concepto de felicidad está volviendo a “ponerse de moda” y hoy ya encontramos que hay un indicador de felicidad, literalmente Happy Planet Index, en Inglaterra, que se está planteado su adopción en Francia, que lo han propuesto economistas importantes como Stiglitz y Krugman, que se está discutiendo en Estados Unidos, que existe ya en algunos órdenes normativos constitucionales de América, como es el caso de Brasil, por lo menos está propuesta la reforma de adiciones a la Constitución brasileña en este sentido.

¿Y qué traduce este concepto? Voy a leer a ustedes este notable, maravilloso artículo 13 de la Constitución gaditana, que a la letra dice: “El objeto del gobierno es la felicidad de la nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen.”

La idea de Estado de Bienestar, con características desde luego distintas de las que puede tener en el siglo XXI, es un concepto latente en el ordenamiento de las constituciones revolucionarias y en el ordenamiento de las constituciones que pretendieron evitar las revoluciones; esto es la idea de felicidad como objetivo, como lo señalaba Locke, alienta a las revoluciones o las desalienta si es que esa felicidad es oportunamente atendida.

Esta es, y con esto concluyo, una de las características que me interesa subrayar, en esta ocasión en torno a la Constitución de Cádiz porque justamente es lo que permitirá contrarrestar, en la construcción del nuevo Estado constitucional del siglo XXI, la desaforada propensión a victimar a las sociedades en beneficio de las finanzas públicas. Justamente lo que nos revela esta construcción constitucional y este precepto de la Constitución de Cádiz, y es que muy bien podemos volver al pasado cuando, en algunas circunstancias y sin incurrir en conservadurismo, queramos desarrollar mejores perspectivas para el futuro.





# El desgaste de los sistemas valorativos en política

Eduardo **Andrade Sánchez**

Presidente del Congreso del estado de Veracruz.  
Lic. en Derecho, Diputado Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de Veracruz, México.

Plantearse la cuestión del estado de la democracia representativa en Iberoamérica a estas alturas del siglo XXI exige analizar un contexto más amplio como es el de la democracia representativa en general en el mundo occidental, sus características y, sobre todo, las deficiencias que presenta, así como los cuestionamientos y ataques a los que está sometida.

Todos sabemos que la democracia representativa parte de la idea del pensamiento liberal de que el gobierno sólo puede justificarse si proviene de la voluntad libre e igual de los ciudadanos que forman el pueblo. En el Estado nacional moderno, el pueblo no puede reunirse periódicamente para tomar decisiones y la técnica de la representación permite que se exprese la voluntad popular en la que reside la soberanía para designar libremente a quienes actuarán en nombre de todos los ciudadanos, representándolos en la elaboración de la ley y el ejercicio del gobierno.

La teoría de la democracia representativa implica el riesgo de un alejamiento del interés concreto de los representados, fenómeno que las sociedades en todo el mundo, y por ende en nuestro continente, perciben como algo frustrante, atribuible al funcionamiento insatisfactorio de los partidos políticos. No obstante, la existencia de éstos es imprescindible para el funcionamiento de la democracia representativa en las sociedades modernas. Su función consiste en ordenar las demandas colectivas y darles coherencia a partir de una visión ideológica, es decir, de una concepción del mundo y de la vida, de una toma de posición frente a los problemas públicos basada en un conjunto de valores y principios articulados entre sí.

Aquí encontramos un primer elemento conflictivo de la democracia representativa, ya que existe una fuerte corriente de pensamiento que proclama la inutilidad de las ideologías, considera que las mismas son decadentes, pasadas de moda, ineficaces y, eventualmente, inhibitorias de la toma de medidas pragmáticas que se estiman las más adecuadas para resolver los problemas comunitarios.

Lo primero que debemos considerar ante esta postura es que se trata precisamente de una *ideología*, es decir, de una actitud mental basada en el desprecio de las demás ideologías, negándolas para sostener la posición, finalmente también ideológica, de que todo conjunto de valores y principios coherentes es rechazable; que la única manera válida de interpretar al mundo es la que asume –como postura ideológica– que el fin justifica los medios; que no debe atarse la solución de un problema a consideraciones éticas o a principios rectores de la conducta pública cuando estos estorban a una supuesta solución pragmática.

En el ámbito económico, por ejemplo, se pretende descalificar cualquier preocupación acerca de la justicia en el reparto de la riqueza, en el nivel de precios o en las



condiciones laborales, tildándolas de posiciones *ideológicas* y pregonando que más allá de toda ideología están las leyes económicas que rigen las condiciones del mercado, como si realmente se tratase de leyes naturales cuando es evidente que el mercado está siempre sometido a determinaciones políticas –por algo durante mucho tiempo se estudiaba como materia la “Economía Política”– y que el juego libre de la oferta y la demanda sólo explica algunas conductas limitadas en el ámbito de las decisiones económicas. Pues bien, la proclamación de la supuestamente absoluta libertad económica es también una ideología. La adoración del libre mercado es tan ideológica como la que endiosa al Estado como monopolizador de la economía.

El desprecio por las ideologías en el fondo ha traído un desgaste de los sistemas valorativos en política, la trivialización de los asuntos públicos; la supresión de los programas de gobierno para sustituirlos por el juego de las personalidades individuales cuyo mayor o menor arrastre entre el electorado lo determina su carisma o simpatía en lugar de las propuestas para atender los problemas.

Se genera de este modo una gran desviación y trivialización de los procesos electorales. La competencia entre partidos se desplaza cada vez más del plano de las ideas y los programas al de la habilidad para “vender” una imagen al público. No se pide a éste que razone para hacerse representar, sino que “crea” en algo o alguien. Para ello se privilegia el impacto de un lema o frase publicitaria sobre el contenido de las propuestas. Adicionalmente éstas son sustituidas muchas veces por el ataque al adversario político, con el propósito de descalificarlo o desprestigiarlo. E. J. Dionne Jr. sostiene que las campañas electorales “están dominadas por los comerciales de televisión, el envío de cartas, las encuestas y otros métodos que tratan a los votantes no como ciudadanos que deciden el destino de la nación sino como un mero conjunto de impulsos a impactar o a calmar”.<sup>1</sup>

Los partidos, en consecuencia, se desdibujan como propulsores de un conjunto de soluciones articuladas en torno a una postura ideológica que los defina y permita diferenciarlos entre sí, para transformarse en simples maquinarias electorales orientadas a la obtención de votos por medios mercadotécnicos. Se vuelven así en muchos casos agencias de promoción de candidatos que saltan de uno a otro en busca de cargos basados en su popularidad o en clientelas que han desarrollado a partir de sus propias actividades públicas, para llevarlas de una organización política a otra, como quien se lleva a sus clientes que ha conseguido en una empresa a una distinta que lo acaba de contratar. Ello conlleva una degradación de la política y genera el desprestigio de los políticos.

Por eso la sociedad percibe la política como una actividad manipuladora cuyos protagonistas no persiguen el bien común, sino el beneficio propio. El resultado es que la gente rechaza a quienes se dedican profesionalmente a la política y esto constituye un peligro para los sistemas democráticos, pues abre el paso a aventureros y demagogos que tienden a agravar aún más los males sociales. La falta de confianza en los procedimientos democráticos permitió el ascenso de las dictaduras de Mussolini y de Hitler. En América Latina, el hartazgo con los partidos políticos tradicionales permitió el encumbramiento de una figura como Fujimori en Perú, supuestamente ajeno a la actividad política y alejado de sus vicios, y a la postre resultó que conculcó los equilibrios entre poderes, favoreció la actuación represiva ilegal, buscó su perpetuación en el poder y propició grados superlativos de corrupción. Lo que en ocasiones se pierde de vista es que todo aquel que persigue el poder, se haya o no dedicado con anterioridad a la política, es por definición un “político”.

Los mismos partidos contribuyen a su desgaste y pierden confianza entre el electorado al renunciar a su carácter de guías de la gente, para convertirse en obedientes consultores de las encuestas y en lugar de proponer políticas surgidas de sus convicciones, se orientan por las preferencias colectivas, muchas veces surgidas de meros prejuicios y otras inducidas por los medios de comunicación masiva que impulsan sus intereses particulares o los de grupos conectados con ellos.



<sup>1</sup> Véase *Why Americans hate Politics*, Simón and Schuster, Nueva York, 1991, pág. 9.



Este conjunto de intereses conforma los llamados “poderes fácticos” que influyen en los resultados de las democracias representativas sin aparecer formalmente como jugadores en las mismas. Frente al poder público, surgido por la voluntad electoral, en las democracias operan poderes de hecho que no provienen de un procedimiento democrático, pero que actúan de diversos modos sobre la formación de la opinión pública, sobre las organizaciones políticas que se disputan el poder y sobre los gobernantes. La mayoría de estos poderes fácticos realiza su acción lícitamente en el interior de un Estado, pero otros lo hacen desde la ilegalidad.

Respecto de los segundos, podemos mencionar al crimen organizado, en general, y al narcotráfico, en particular, que pueden corroer la institucionalidad democrática, y en algunos casos hasta servir de pretexto para poner en duda procesos válidos, como recientemente ocurrió en la elección efectuada en el estado de Michoacán. El terrorismo también socava la vida democrática y puede llegar a impactar notablemente a la opinión pública al grado de prácticamente determinar un resultado electoral, como ocurrió en España después de los atentados a varios trenes en la ciudad de Madrid el 11 de marzo de 2004.

Una situación de poder fáctico que se mueve en la penumbra entre legalidad e ilegalidad es el que se ejerce por un Estado sobre la vida política interna de otro. En algunos casos se opera por medio de servicios de espionaje, llamado eufemísticamente inteligencia, para desestabilizar a un partido o apoyar a otro con dinero o información confidencial. Otras veces la actuación es lícita pero constituye una presión desde fuera sobre los electores, como en el caso de las sanciones impuestas a Austria por sus socios europeos en 1999 con motivo de la participación en el gobierno del Partido Liberal, fuerza considerada de ultraderecha.

Otros grupos que pueden influir considerablemente en la opinión popular, sin que ellos a su vez registren procesos democráticos, son las agrupaciones religiosas denominadas iglesias. En particular la iglesia católica, fuertemente organizada y jerarquizada, ejerce una influencia sustancial en los países en los que esta religión es predominante.

Las fuerzas armadas constituyen un factor que en determinadas circunstancias puede interferir los procesos democráticos. El Estado tiene como una característica esencial el ejercer el monopolio legítimo de la violencia. Se supone que las fuerzas armadas están sometidas a los designios del poder civil democráticamente electo, pero en virtud de que sus mandos tienen la capacidad de movilizar tropas, en circunstancias de inestabilidad social o descontento externo con un gobierno electo democráticamente, éste puede ser depuesto mediante un golpe de Estado. Así ocurrió por ejemplo en Chile en 1973, cuando Augusto Pinochet lanzó al ejército contra Salvador Allende y subvirtió todo el proceso democrático.

Los medios de comunicación son otro poder fáctico que dispone de gran capacidad para conformar la voluntad del electorado, pues juegan un papel determinante en la conformación de la opinión de la gente.

En toda democracia, desde la que se reunía en el ágora de las ciudades-Estado griegas, el insumo de la deliberación es la información. A la necesidad de una democracia indirecta o representativa se anexa la situación de que la información nos llega de manera también indirecta. Los comunicadores que recogen, seleccionan, sintetizan, reelaboran y distribuyen la información cumplen un papel mediador, asumen una representación *sui generis* de los integrantes de la comunidad, que ya no obtienen la información por sí mismos sino a través de los medios de comunicación.

En la actualidad, los medios electrónicos cumplen en una medida amplísima esta función representativa; el ciudadano no puede estar físicamente presente en cada sitio donde ocurre un evento que debe conocer; no está en aptitud de revisar y catalogar toda la información local, nacional e internacional que debería procesar para efectuar una elección entre diversas vías de acción que, se supone, dependerán de su voto. Los medios acuden en su lugar a presenciar los hechos, deciden con quién hablar y qué opiniones recoger, luego colocan los asuntos en el orden de importancia que les



parece mejor y resumen lo acontecido en cápsulas que duran, a lo más, unos cuantos minutos, a veces sólo segundos, 20, 30 ó 50 quizá. Todo esto lo hacen en nombre del público al que dicen servir. Pero son una especie de servidores, emisarios, delegados, intermediarios o representantes que, a diferencia de otros, no son designados o electos por aquellos a los que habrán de servir, ni les rinden cuentas o están sujetos a un control. No hay aún auditorías informativas que permitan dar a conocer al televidente, radioescucha o lector cuál fue el universo total de noticias recibidas en un día determinado, por qué se decidió cubrir éstas y no otras; cuál fue el contenido integral de las entrevistas realizadas; con qué criterio se seleccionó el material que se presentaría en el noticiero; cuál fue el enfoque con el que se ofreció al público de entre varios posibles; por qué en una nota se dio más énfasis a un aspecto que a otro, etcétera.

Se suele decir que el auditorio tiene control sobre quienes le sirven proporcionándole la información, pues le basta cambiar de canal o de estación radiofónica. Eso no resuelve el problema pues nada garantiza que los diversos medios presenten absolutamente todas las versiones o facetas de un asunto y, por otro lado, nada impide que se uniformen la presentación de las noticias en los diferentes medios, como ocurrió durante la invasión de Irak en marzo de 2003, en que todas las cadenas noticiosas estadounidenses y gran parte de las de Europa occidental presentaban el ángulo de la información más favorable a los intereses de los invasores. Es verdad que la prensa escrita es más plural y pueden contrastarse disímiles presentaciones de los hechos según la orientación de cada publicación, pero ni el ciudadano común, ni siquiera los especialistas, disponen del tiempo para leerlo todo y formarse una opinión a la luz de la revisión integral de la totalidad de la información disponible en los medios impresos. Lo mismo vale para lo que se difunde a través de Internet, que en realidad es muy variado, pero imposible de abarcar en poco tiempo, y el ciudadano moderno no dispone de mucho.

El cuerpo representativo que produce y vende la información como mercancía dispone de un poder que en teoría le dan sus representados o público al que sirven, pero que en realidad ejercen sobre él, al influir en la formación de su opinión que luego habrá de transformarse en participación política, por medio de la difusión de opiniones o la emisión del voto.

La disponibilidad de información relevante, completa, veraz, oportuna y plural es condición de una democracia en la que el poder provenga del pueblo. Se suele decir que “la información es poder”, y es cierto. Quien puede decidir qué, cómo y cuándo informar es depositario de un poder social que actúa sobre la voluntad popular. Si el pueblo es la fuente de todo poder, las sociedades democráticas tienen que encontrar la forma de que el poder de la información sea también otorgado y controlado por el pueblo en su conjunto.

También la influencia empresarial impone retos a la equidad de la democracia representativa. Los derechos derivados de la propiedad confieren a quienes los ostentan un considerable grado de autoridad sobre la sociedad. “Los *hombres de negocios*, toman decisiones que influyen en todos nosotros, seamos empleados o no”.<sup>2</sup> Estas decisiones tienen que ver con las tecnologías que emplean, la estructura industrial, la contaminación atmosférica, los peligros para la salud derivados del uso de aditivos o tecnología transgénica, etcétera. Las empresas además ejercen una influencia desproporcionada y logran un grado de control sobre el Estado que no satisface los requisitos de la democracia.”<sup>3</sup>



<sup>2</sup> Charles E. Lindblom, *Democracia y sistema de mercado*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pág. 190.

<sup>3</sup> *Ídem*, pág. 199. Para una tesis defensora de las bondades del capitalismo en relación con la democracia véase Michael Novak, *The Spirit of Democratic Capitalism*, Simon and Schuster, Nueva York 1982.



La burocracia y tecnocracia constituyen también influencias tendientes a deformar los mecanismos democráticos. Al interior de las estructuras formales del Estado se forman centros de poder que no aparecen legitimados directamente por una voluntad democrática. Los funcionarios administrativos y los “expertos” en materia económica imponen algunas veces su visión unilateral a la sociedad sobre la forma de abordar o resolver un problema. Las posibilidades de opción democrática se cierran a sólo aquellas que se determinan en estos centros y ello disminuye la libertad de los ciudadanos. Éstos frecuentemente se ven en la disyuntiva de elegir entre dos programas que son enormemente parecidos, si acaso con pequeñas diferencias de matiz. Así ocurre en muchos países de los llamados emergentes a los que se les presentan las denominadas reformas estructurales, que implican la privatización de actividades encomendadas al sector público, como medidas técnicamente ineludibles.

Los políticos, a fin de cuentas, acaban siendo rehenes de grupos de presión en lugar de verdaderos líderes sociales y sus acciones pueden resultar de lo más contradictorio y carente de consistencia.

Por otra parte, los partidos renuncian a sus ideas y programas y suelen acogerse a posiciones “de centro”, anodinas, ausentes de compromiso real, para repetir lugares comunes y abstracciones en las que todo el mundo está de acuerdo, como que hay que mejorar la calidad de la educación, promover el desarrollo económico o extender la cobertura de los servicios de salud. Por supuesto que nadie puede negar la importancia de estos objetivos generales; lo que ocurre es que para tratar de quedar bien con todos, muchas veces se evita definir el “cómo”, las medidas concretas que se pretende poner en práctica a fin de conseguir los fines propuestos, que es precisamente el *quid* de la acción política específica y que es donde suelen enfrentarse las distintas posiciones ideológicas. Por ejemplo, quien decida que el control de la inflación es una prioridad en beneficio del equilibrio de las variables macroeconómicas para sustentar el desarrollo, aunque esto signifique la contención de los salarios y la reducción de su poder adquisitivo, será diametralmente opuesto a aquel que esté dispuesto a promover la producción mediante incentivos a la demanda creados a partir de colocar en manos de los trabajadores un volumen mayor de recursos a través de mejores salarios, aunque ello suponga un disparo del fenómeno inflacionario.

Si la democracia es el poder que se ejerce en nombre del pueblo para lograr un beneficio general, un primer aspecto que debe revisarse es el procedimiento para asegurar que los representantes efectivamente representen la voluntad y el interés de los representados, pero un problema adicional que enfrenta la democracia representativa es la existencia de centros de decisión ajenos y lejanos a las posibilidades de control de los líderes locales. La “globalización” ha ido retirando a los Estados nacionales sus capacidades decisorias para trasladarlas a personas y organismos que no están sujetos al control de los electores de las democracias representativas, ni siquiera en los países con mayores avances industriales y comerciales. Las naciones independientes no pueden financiar su propio desarrollo mediante la emisión de moneda, que era una de las características centrales de la noción de soberanía, y se encuentran atadas a un sistema usurario de financiamiento internacional que alarga y profundiza su endeudamiento.

El poder financiero interviene tanto dentro como fuera del Estado para incidir en las decisiones democráticas. Las agencias calificadoras internacionales, cuya actividad ha sido cuestionada recientemente en países europeos, disponen de un incontrolado y no supervisado poder capaz de destruir la economía de una nación entera. Estas calificaciones otorgadas desde fuera a un Estado, como también pasa con el indicador llamado *riesgo-país*, mandan a los ciudadanos un mensaje respecto de qué gobierno resultaría más favorecido por ese poder financiero si los electores se inclinaban por él, además de que las agencias que las emiten son capaces de desestabilizar a gobiernos democráticamente electos que no favorezcan sus intereses. Hay que decir que esta intervención no necesariamente es determinante de la voluntad de los sufragantes. En Brasil, la gente



eligió a Luiz Inácio Da Silva “Lula” en la elección de octubre de 2002, pese a que las señales del poder financiero mundial le eran adversas.

A la dependencia económica se unen la energética y alimentaria en razón de que la producción de gas, petróleo y alimentos está también fuertemente influida por la especulación financiera, y últimamente hasta el agua pretende convertirse en una especie de *commodity* controlada por intereses económicos privados.

La llamada *globalización* constituye una forma de dominación en escala mundial que a partir de la posesión y movilidad del capital y la omnipresencia e inmediatez de las formas de comunicación, principalmente a través de tecnología computacional o informática, permite a un grupo reducido de personas en los centros financieros del planeta tomar medidas que afectan la vida y la economía de miles de habitantes en cualquier lugar del globo terráqueo.

Estas medidas se imponen a los gobiernos de los Estados-Nación y sobre ellas no tiene ningún control el electorado de estas unidades políticas. Una sociedad que se autodetermina democráticamente supone que todas las decisiones que tome su gobierno quedarán bajo su dominio y que además las variables que condicionan su acción operan todas al interior de la sociedad de que se trate. Pero en un mundo globalizado, estas premisas ya no son válidas. Los gobiernos nacionales de origen democrático quedan sujetos a un poder mundial que no es electo por nadie ni rinde cuentas ante nadie que no sean los grandes accionistas de las empresas transnacionales, pero éstos no representan al interés general.

Las reflexiones más recientes ante tal situación se centran en la consideración siguiente: si la teoría democrática exige que todos los posiblemente afectados por una decisión de gobierno puedan tener injerencia en la manera como ésta se toma, sería preciso que los habitantes de todo el mundo pudieran participar en las medidas que se imponen globalmente. A la globalización del alcance de las decisiones económicas debería corresponder la globalización de la entidad que participa en ellas. Dicho de otro modo, un gobierno fáctico global sólo puede ser legítimo si hay un pueblo que se manifieste globalmente para elegirlo y controlarlo. La globalización económica e informática debe ir seguida por una globalización política. Por razones económicas, por ejemplo, se impone una competencia ruinosa entre todos los trabajadores del mundo de modo que se abaten sus percepciones y prestaciones. El principio democrático de que a trabajo igual debe corresponder salario igual queda, en el mejor de los casos, restringido a las fronteras de un Estado nacional, pero no hay autoridad que imponga su respeto en el ámbito internacional. La democracia como procedimiento de legitimación del poder sobre la sociedad y como sistema de vida cuya extensión se estima deseable, tiene que incorporar al conjunto planetario en las decisiones de alcance mundial. Este criterio inspira iniciativas como la creación de un Parlamento en el que el mundo entero tenga participación. A esta ampliación del ideal democrático se le ha denominado *democracia cosmopolítica*.

Ulrich Beck plantea la posibilidad de creación de partidos cosmopolitas “que representen asuntos transnacionales de manera transnacional, pero dentro de las arenas políticas de los Estados-Nación... los partidos cosmopolitas serían los primeros actores partidistas en copiar las estrategias de las corporaciones y en romper la trampa territorial de los Estados-Nación”.<sup>4</sup>

Son precisamente estos intereses privados que se mueven por encima de las fronteras nacionales, los que definen las condiciones de vida al interior de los Estados-Nación que siguen sirviendo para controlar las condiciones de trabajo y contener las corrientes migratorias, pero que ya no deciden las cuestiones internas, en muchos casos ni siquiera las jurídicas, dado el desarrollo de autoridades supranacionales, como ocurre en la Unión Europea donde las directivas comunitarias escapan frecuentemente al control de



<sup>4</sup> Ulrich Beck, “Democracia global”, en *Revista Metapolítica*, vol. 5, abril, junio 2001, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.



la ciudadanía específica de cada integrante; o con los mecanismos de protección de los derechos humanos que, a partir de una idea noble, acaban imponiendo condiciones a los gobiernos de países enteros, cuyos habitantes ni siquiera se han enterado ni han sido participes a través de sus cuerpos representativos.

En México, por ejemplo, a partir de la elevación de los textos de tratados internacionales a rango constitucional, se ha introducido un esquema que transformó nuestra Constitución de teóricamente rígida a prácticamente ultraflexible, ya que con la participación del Presidente de la República y el Senado se pueden incorporar normas incluso al derecho interno de los estados federados. Podría decirse que éstos tienen una representación en la Cámara de Senadores, pero esto es muy relativo pues en nuestro país el Senado ha dejado de ser verdaderamente representativo del pacto federal por la introducción de los senadores de representación proporcional no vinculados forzosamente a su origen estatal y porque el sistema permite que en algunos casos la corriente política que gobierna un estado no se encuentre presente en la Cámara que supuestamente representa al pacto federal, como sucede actualmente con mi estado de Veracruz.

Por otra parte, en el sistema clásico de los tratados internacionales, éstos implicaban obligaciones concretas asumidas frente a otros sujetos de Derecho Internacional, pero no la adopción de normas internas aplicables directamente a los ciudadanos, como ahora ocurre cuando por un tratado internacional una entidad federativa ve de pronto que a su Derecho interno, aun en materias de exclusiva competencia local, como el Derecho Civil, se han incorporado normas jurídicas respecto de las cuales no tuvo la menor oportunidad de pronunciarse.

Este conjunto de decisiones que no toman los gobiernos electos sino que les son impuestas por instancias que carecen de controles democráticos o éstos son insuficientes por la falta de intervención de quienes van a quedar sujetos a ellas, ha propiciado uno de los problemas más agudos de las democracias representativas, en general consistente en un vaivén constante del cuerpo electoral de uno a otro extremo partidista, como sucede en Europa, en Iberoamérica y en los propios Estados Unidos. La gente vota por la izquierda en una elección para después, cuando se percata de que no hay soluciones, votar por la derecha y así sucesivamente, y luego se expresa un hartazgo con los partidos, cuando en realidad es el sistema democrático mismo el que está fallando, puesto que por definición la democracia implica el ejercicio del poder por parte del pueblo, pero tal y como se está ejerciendo en el mundo actual, el sistema permite al pueblo seleccionar a las figuras que ocupan los cargos pero que no toman las decisiones importantes en representación de sus gobernados.

Tanto los gobernantes formales como quienes los eligieron para representarlos han perdido el poder, dejaron de ejercerlo en beneficio de factores externos a los que no pueden realmente controlar mediante el voto, por eso éste oscila de una a otra formación política sin que ninguna cuente con los instrumentos internos para resolver los problemas. Las *democracias* se están convirtiendo en *demoeclegias* en las que el pueblo “elige”, pero no “manda”, no “gobierna”, es decir no tiene “poder”, no ejerce el “cratos”.

En la desesperación por pretender que funcione la democracia como verdadero instrumento de poder del pueblo según se concibe en teoría, el desencanto con la democracia misma, a la que se ha ido vaciando de contenido, se orienta a condenar a los partidos y a buscar candidaturas fuera de ellos: las llamadas candidaturas “independientes” que si han de ser viables, no pueden ser *independientes* en el sentido de no depender de nadie. Un candidato con posibilidades requiere de un grupo de simpatizantes que lo respalde, que organice su penetración en el electorado, que recaude fondos. Necesita el soporte efectivo de “partidarios”, es decir de alguna forma de “partido” montado en su entorno. El problema es que estos procedimientos conducen a un caudillismo que se asume como providencial dado que el partido se formó en función de la persona, no de un programa o un conjunto de ideas, y ocurre que el individuo se pone por encima de las instituciones llegando a producirse deformaciones como las que se dieron en el Perú de Fujimori, a las que se aludió con anterioridad.





Desde otro frente, las democracias representativas encuentran problemas serios con motivo de sus necesidades de financiamiento. En los sistemas competitivos democráticos, la captación de voluntades para que se conviertan en votos requiere grandes gastos. Generalmente hay que comprar tiempo en radio y televisión, que es muy caro, si bien en México esto se ha suprimido como gasto directo, es preciso pagar a profesionales de la comunicación política; comprar servicios de encuestas y sondeos de opinión; cubrir elevados gastos de desplazamiento, hospedaje y alimentación de equipos numerosos; imprimir grandes volúmenes de propaganda, etc. Los requerimientos para gastos de campaña son gigantescos y ello, por un lado, provoca que muchos ciudadanos capaces queden al margen de la actividad política por escasez de recursos y, por otro, que los políticos puedan caer en la tentación de obtener dinero por medios ilícitos para financiar sus campañas. Los escándalos de corrupción vinculados a la consecución de fondos para la actividad política son el talón de Aquiles de muchas democracias modernas.

Otro aspecto en el que la democracia representativa está padeciendo una erosión es frente a la democracia participativa o directa, ya que en la sociedad se abre paso la idea de que fórmulas como el referéndum, la iniciativa popular o la revocación del mandato, pueden corregir los defectos de los mecanismos democráticos, sin advertir la naturaleza de estos defectos y su origen externo. De esta manera, procedimientos importantes de participación social, que sin duda tienen virtudes, pueden convertirse en instrumentos de la manipulación colectiva impulsada por intereses ocultos a las miradas generales que promuevan medidas surgidas de la emotividad, los prejuicios, las creencias y hasta supersticiones que impidan el análisis racional y prudente que un cuerpo representativo más o menos ilustrado y pluralmente conformado podría realizar mejor. Sartori critica las posiciones defensoras de la llamada democracia participativa, que tienen sus raíces en los movimientos estudiantiles de 1968, por considerarlas formas de asambleísmo, las cuales tienden a constituir modos de reclamar el poder para minorías de activistas.

La insatisfacción con los métodos democráticos derivada de que en buena medida han dejado de serlo, se traduce en tendencias que privilegian la solución de los problemas económicos con independencia del grado de autoritarismo que pudiera desplegarse en una sociedad. Tan es así, que hay encuestas que muestran que una parte importante de la población de los países en Iberoamérica, sacrificarían indicadores formales atribuidos a la democracia a cambio de mejoras en su situación económica. El Informe “Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos” elaborado bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo revela que en el 2002 más de la mitad –un 54.7 %– de los latinoamericanos preferiría un “régimen autoritario” a uno democrático, si le “resolviera” sus problemas. El estudio internacional de Educación Cívica y Ciudadana, que se aplicó en México en marzo de 2009, arrojó el decepcionante resultado de que el 70% de los adolescentes mexicanos optarían por un gobierno autoritario, si éste garantizara seguridad pública y bienestar social.

A veces el énfasis en la parte meramente electoral de la democracia nos hace olvidar, como lo proclama la Constitución mexicana, que ésta no es sólo una estructura jurídica o un régimen político sino un sistema de vida basado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. En la medida que el sistema de vida implique un mejor reparto de las recompensas, es más probable que prosperen mecanismos de participación popular para elegir a los gobernantes por métodos competitivos, así lo señalan algunos estudios que relacionan el grado de desigualdad social con la aceptación de los esquemas democrático-formales, según los cuales éstos son mejor estimados en las sociedades menos desiguales. Empero, la falta de una relativa estabilidad de las condiciones económicas en nuestros países, amenazados constantemente por las crisis económicas internacionales, como hace unos días lo apuntó un vocero del Fondo Monetario Internacional, pueden propiciar nuevos deterioros en la evolución y efectividad de las democracias representativas en Iberoamérica.



Movimiento Estudiantil 1968



# Palabras de José Narro Robles, rector de la Universidad Autónoma de México

Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México. Egresó de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México como médico cirujano con mención honorífica. Efectuó estudios de posgrado en el campo de la medicina comunitaria en la Universidad de Birmingham en Inglaterra. En la Universidad ha sido Jefe del Departamento de Medicina General Familiar y Comunitaria, ha sido Director General de Extensión Académica, Director General de Planeación, Secretario General de la Universidad y Coordinador General de la Reforma Universitaria de la Comisión Especial para el Congreso Universitario. En febrero de 2003, fue designado Director de la Facultad de Medicina por la Junta de Gobierno de la UNAM, y cuatro años más tarde recibió el encargo de encabezar un segundo periodo. Desde noviembre de 2007, es rector de la UNAM. En la administración pública federal ha ocupado diversos cargos entre los que destacan los de Director General de Salud Pública para el Distrito Federal en la Secretaría de Salud, Director General de Servicios Médicos en el Departamento del Distrito Federal, Secretario General del Instituto Mexicano del Seguro Social, Presidente de la Fundación Cambio XXI y del Instituto Nacional de Ecología. Ha publicado 56 artículos en revistas científicas incluidas en los índices nacionales e internacionales más aceptados, principalmente sobre temas de educación, salud pública y administración de servicios de salud. En adición, ha publicado 23 capítulos de libros de orden académico. Ha sido asesor de la OMS y de diferentes organismos de Salud en México y el mundo, tiene varios doctorados Honoris Causa y forma parte de organizaciones científicas y médicas.

Celebro la organización de estas jornadas conmemorativas del bicentenario de la Constitución de Cádiz. Como rector de la Universidad no puedo sino sumarme al reconocimiento de la trascendencia que el proceso constituyente de Cádiz tuvo en el constitucionalismo de América Latina y, de manera especial, en el de México.

Agradezco a la Cámara de Senadores y al Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional la confianza para con la Universidad en la organización de estos trabajos.

Como se hará evidente en el desarrollo del encuentro, la Constitución de Cádiz fue innovadora y vanguardista en su época. Un grupo destacado de representantes populares defendieron valores fundamentales como la soberanía popular y la libertad de expresión, además de que acordaron un sistema de gobierno con pesos y contrapesos tal y como se promovía en los modelos avanzados de la época.

Las numerosas ideas discutidas en las Cortes de Cádiz y las que quedaron plasmadas en la constitución que de ella derivó serán discutidas de manera amplia por los especialistas que participan en este evento, que por supuesto cuenta con la participación de representantes de varias naciones del mundo iberoamericano y a quienes les doy la más cordial de las bienvenidas, además de que les deseo una buena estancia en México.

No quiero dejar pasar la oportunidad de expresar algunos comentarios sobre la estructura y función del Estado, sin duda uno de los asuntos torales en la Constitución de Cádiz. En la actualidad, sobre todo como consecuencia de la crisis económica y financiera que se vive en buena parte del mundo y ante la cual no parece haber buenas perspectivas todavía, se discute cuáles deben ser los alcances de la acción del Estado, hasta dónde debe llegar su intervención en la economía, cuál debe ser su relación con el mercado, cuáles servicios o derechos sociales deben seguir mayoritariamente bajo su tutela.

En nuestro caso, son muchas las dificultades que el Estado enfrenta, una de ellas tiene que ver con la inseguridad y la violencia que nos afectan. Por otra parte, es claro qué sin un arreglo diferente difícilmente lograremos resolver las complejas condiciones



derivadas de la insuficiente dinámica de nuestra economía y de la agobiante e histórica desigualdad económica y social que nos acompaña, el desempleo y la falta de opciones y expectativas para nuestros jóvenes son elementos que amenazan el futuro y la estabilidad.

Por otra parte, se debe reconocer que se trata de asuntos que desafortunadamente afectan a muchas sociedades y no únicamente a la mexicana, por ello conviene debatir ahora el propio sentido del Estado, sus alcances y su organización en sociedades como las nuestras caracterizadas por inequidades sociales profundas y de siempre; la acción social compensadora, oportuna y eficaz del Estado resulta imprescindible, si los mecanismos del mercado no tienen siquiera la posibilidad de estimular correctamente y por sí solos los engranes del crecimiento económico, mucho menos tienen la capacidad de resolver los problemas sociales por razones económicas y humanas, pero también por la pertinencia de mantener la estabilidad y la paz social; es necesario reformular los mecanismos y alcances de la acción del Estado, tanto en el ámbito económico como en el social.

No hay duda que es necesaria una política social más activa orientada a combatir la pobreza y reducir la desigualdad; a estas alturas a todos debiera quedarnos claro que la acción promotora del Estado en la economía está lejos de representar un anacronismo; igualmente se requieren mecanismos que impulsen la redistribución del ingreso en favor de la población más necesitada, lo cual implica, entre otras cosas, la universalización y el acceso equitativo y de calidad a los servicios de educación y salud, al igual que el estímulo para la creación de empleo decente. Sin todo esto será difícil avanzar.

Cierto, es esperanzador que hoy contemos con un sistema democrático más sólido, con mayores libertades, con un sistema plural de partidos políticos y con mayor equilibrio entre los poderes de la República, al tiempo que conformamos una sociedad más informada crítica, participativa y autónoma; sin embargo, el desafío sigue siendo traducir todo en mayor bienestar y desarrollo humano para todos los mexicanos.

El pluralismo político que se vive no ha conseguido todavía el consenso sobre algunas de las prioridades del país, esta es tarea pendiente, la existencia de perspectivas diferentes es condición de la democracia, se trata sin duda de una de sus grandes condiciones de la diversidad, es uno de los dones de nuestra sociedad, una virtud social que hay que fomentar. Lo que no debemos admitir es que la pluralidad se traduzca en falta de acuerdos sobre lo fundamental.

Reuniones como la que ahora inicia son promisorias en la tarea de repensar el papel del Estado y sus responsabilidades con el bienestar de la sociedad; encuentros como éste son propicios para imaginar nuevos diseños para las instituciones, para avanzar en la democracia, para fortalecer el federalismo y un mayor equilibrio entre los poderes, para la construcción de un Estado de derecho donde la ley establezca su imperio y sobre todo para revalorar el papel de la política social.

El avance de la democracia exige que todos los que tienen algo que decir expongan sus puntos de vista, sus argumentos y propuestas; la democracia implica razones y no sólo lemas o planteamientos de buenas intenciones; por ello se requiere el debate abierto, informado, pasar del discurso a la propuesta, abrir todos los canales para que proliferen el análisis razonado y la construcción de los consensos.

No quiero dejar pasar la ocasión para compartir especialmente con parlamentarios y representantes iberoamericanos que nos acompañan que, aunque en un contexto histórico diferente al de la Constitución de Cádiz, hoy al igual que entonces, sigue vigente la pertinencia de la unidad de los países de la región bajo los preceptos de igualdad, libertad y respeto. Para avanzar en esa dirección será necesario recuperar en todos los ámbitos de la vida colectiva el espíritu de Cádiz, que sentó los precedentes de equidad política, tolerancia y solidaridad; valores que en un mundo como el de hoy, tan dado a la búsqueda de los beneficios materiales y al comportamiento egoísta, es necesario rescatar.

Demos pues paso a los nuevos “Mil ochocientos doceañistas” para el bien de nuestras sociedades.





## Mensaje del senador **Juan José Lucas Giménez**, vicepresidente primero del Senado de España

Vicepresidente primero del Senado de España. Doctor en Derecho, miembro del Partido Popular en España; ha sido Concejel del Ayuntamiento de Soria y Presidente Diputación Provincial de Soria, dos años; diputado por Soria, dos veces; senador por Castilla y León seis veces; procurador de las Cortes de Castilla y León desde 1991 a 2001; vicepresidente y consejero de Presidencia Junta Castilla y León desde 1987 hasta 1987; Presidente Junta Castilla y León desde 1991 hasta 2001; ministro de Presidencia del gobierno de España desde 2001 hasta 2002; vicepresidente del Comité de las Regiones de Europa y Presidente GPP del Comité de las Regiones de Europa; vicesecretario General de Organización del Partido Popular desde 1988 hasta 1991; secretario general del Partido Popular Castilla y León desde 1985 hasta 1991; Presidente PP Castilla y León desde 1991 hasta 2002; presidente de Honor del Partido Popular Castilla y León desde 2002 hasta la fecha.

Nos reúne la conmemoración del bicentenario de la Constitución de Cádiz, y es una ocasión excelente para debatir sobre la democracia en nuestros países. Esta Constitución estuvo vigente, se dirá en el curso de los trabajos, muy poco tiempo, dos años nada más: de 1812 a 1814 con la vuelta a España de Fernando VII; posteriormente, también estuvo vigente durante el trienio liberal de 1820 al 23, así como durante un breve periodo del 36 al 37 bajo el gobierno progresista que preparaba la constitución -una de las muchas que tuvo España- de 1837.

Sin embargo, apenas si entró en vigor de facto, puesto que en su periodo de gestación, buena parte de España se encontraba en manos del gobierno pro francés de José I de España, el resto en manos de juntas interinas más preocupadas en organizar su oposición a José I, y el resto de los territorios de la corona española, los virreinos, se hallaban en un estado de confusión y vacío de poder causado por la invasión napoleónica.

La constitución, lo saben ustedes, establecía el sufragio universal masculino indirecto, la soberanía nacional, la monarquía constitucional, la separación de poderes, la libertad de prensa; acordaba el reparto de tierras y la libertad de industria, entre otras cosas.

La Constitución se publicó hasta tres veces en España en 1812; en el 20 y en el 36, se convirtió en el hito democrático de la primera mitad del siglo XIX y trascendió a varias constituciones europeas; impactó en los orígenes constitucionales y parlamentarios y estamos aquí para advertirlo, que en la mayor parte



de los Estados americanos, durante y tras su independencia, sólo por esto, ya hubiera merecido la inmortalidad.

Las Cortes abrieron sus puertas el 24 de septiembre de 1810, en el teatro de la isla de León, para posteriormente trasladarse al oratorio de San Felipe Neri en la ciudad de Cádiz; allí se reunían los diputados electos por el decreto de febrero de 1810, que había convocado a elecciones tanto en la península, como en los territorios americanos y asiáticos, y a éstos se les unieron los suplentes elegidos en el mismo Cádiz, para cubrir la representación de aquellas provincias de la monarquía que, ocupadas por las tropas francesas o por los movimientos insurgentes americanos, no tenían representación.

Las Cortes, por tanto, estuvieron compuestas por algo más de 300 diputados, de los cuales, cerca de 60 fueron americanos. La Constitución fue jurada en América y su legado es notorio en la mayor parte de las repúblicas que se independizaron entre 1820 y 1830, y no sólo porque les sirvió como modelo constitucional, sino también porque esta Constitución estaba pensada, ideada y redactada por representantes americanos, como un proyecto global hispánico y revolucionario.

Parlamentarios como el novohispano Miguel Ramos Arizpe, el chileno Fernández de la Leyva, el peruano Vicente Morales Suárez, el ecuatoriano José Mejía de Jerica, entre otros, en los años posteriores se convirtieron en influyentes forjadores de las constituciones nacionales de sus respectivas repúblicas.

Sin duda, a ello contribuyó la fluida comunicación entre América y la Península, y viceversa: cartas privadas, decretos, diarios, periódicos, el propio diario de sesiones de las cortes, panfletos, hojas, volantes, correspondencia mercantil, literatura, obras de teatro, canciones patrióticas, etc., que a bordo de navíos españoles, ingleses y neutrales informaban sobre los acontecimientos ocurridos en uno y otro continente. En resumen, la relación del artículo 1 constituye un claro ejemplo de la importancia que para el proceso español tuvo América; fue el primero y por ello el más importante.

Este es el famoso texto: “La nación española es la reunión de los españoles de ambos hemisferios”. La Constitución quedó definida desde parámetros hispanos. La revolución iniciada en 1808 adquirió en 1810 otros caracteres especiales de los puramente peninsulares, incluía, desde ese día, algunas dimensiones geográficas que componían a España, la americana, la asiática y la peninsular. La nación española quedaba así constitucionalmente decidida.

Hago omisión de toda lucha que se manifiesta por parte de la presencia americana, en el deseo de una mayor presencia de los diputados, ya que equivalían aproximadamente a cada virreinato o capitanía general, mientras que las provincias peninsulares se identificaban con los reinos históricos de España, lo cual daba una representación mucho mayor a España que a América. Esto se convirtió en una cuestión política porque los americanos reclamaban un mayor número de provincias y una organización del Estado que se aproximase al federalismo.

El artículo 11 solventó cumplir coyunturalmente el problema, tema que se analizará cuando se desnude en las distintas mesas el contenido de esta Constitución. Actos como los de hoy, importantes actos políticos y académicos, como el que nos reúne hoy en México, y al que tenemos la fortuna de que esté también nuestro rector de la Universidad, no sé si la más numerosa, pero desde luego la más importante de América, o del mundo, como es la UNAM.

Todo ello demuestra la especial relación que une desde entonces las dos salidas del Atlántico; es cierto que la codificación significó la independencia de América Latina.

Precisamente en los años 2009 y 2010 celebramos los bicentenarios de siete países latinoamericanos, entre ellos México.



*Miguel Ramos Arizpe*



Concluyo diciendo que precisamente venimos de aprobar el pasado lunes día 30 de enero un nuevo tratado económico para reforzar la unión económica entre 25 de los 27 países miembros de la Unión Europea. Vamos a tratar de que la estabilidad presupuestaria sea la base de la pronta salida de una crisis que nos afecta a todos, pero fundamentalmente a España, y en Europa sabemos que eso sólo puede hacerse de manera coordinada a través de estrategias que fomenten y refuercen el regionalismo.

Se ha discutido mucho si el sistema presidencial americano o si el sistema parlamentario de gobierno europeo es más favorable para la democracia, lo que nos importa hoy es destacar sólo actitudes para la democracia.

Por ello hoy me siento orgulloso de estar en esta presentación, de decirles que las conclusiones que tengan las mesas serán estudiadas especialmente por la cámara alta de España.

La Constitución, ahora que España está con la fiebre de los nacionalismos, tiene un artículo muy importante, porque el movimiento codificador en España se inicia con la Constitución de 1812. Dice el artículo 258 que el Código Civil Criminal y de Comercio, sea uno para toda la monarquía.

Y así empieza el movimiento codificador, la reacción de 1814 acaba con el esfuerzo apenas iniciado de los doceañistas y sólo en 1820 se recuperaría el movimiento codificador, movimiento codificador insisto, del Código Civil Criminal y de Comercio, sea uno para toda la monarquía. Inmediatamente saldría el código de 1820 y 1822 Código Civil y de Comercio y es en definitiva lo que impulsa una vez más la unificación jurídica de España.

Hay otra anécdota que yo me voy a permitir el lujo de hacerla esta mañana aquí, la Constitución fue perseguida por los franceses (y los españoles), y se idearon un hábil sistema para que la conociera el pueblo: que era que las mujeres tuvieran el texto constitucional en una polvera.

El Senado de España, desde hace muchos años, reconociendo lo que fue la opresión, el silencio que se quería mantener ante este texto liberal en los actos importantes en los que van jefes de Estado o presidentes de parlamento, se entrega a ese jefe de Estado o a ese parlamento el recuerdo de una polvera en el que está la Constitución de 1812; yo, con su permiso, me voy a permitir regalar al Presidente del Senado de México la polvera, para que también se recuerde esta mañana.



# Las cadenas delictivas, un nuevo reto para la administración de Justicia

Carlos E. Montes Nanni

Investigador de la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado, del Instituto *Belisario Domínguez*



## 1. RESUMEN

*El constante cambio y el desenvolvimiento social en nuestro país requiere que las acciones y políticas públicas de gobierno contemplen el reto que significa actualmente la diversificación y la aparición de nuevas conductas delictivas. Algunas representan etapas claramente definidas de preparación, ejecución y desarrollo de crímenes, cuya complejidad para su persecución y sanción coloca a la figura de autoridad en una posición difícil y en constante compromiso para no afectar la legalidad y seguridad jurídicas de la ciudadanía.*

## 2. INTRODUCCIÓN

El establecimiento y concepción de los tipos penales o la definición del concepto de delito, como la mayoría de los paradigmas e instituciones legales, son objeto de permanente transformación. La acción punitiva del Estado ha transitado por un proceso que resulta insuficiente para las actuales

circunstancias de la realidad nacional en materia de procuración de justicia.

Deliberar sobre la pertinencia de ampliar la base legal que precise qué conductas y nuevas formas de participación constituyen hechos delictivos, en el marco de la reforma integral a nuestro sistema de procuración de justicia y protección a la seguridad pública.

El Poder Ejecutivo federal, responsable de la conducción de las políticas públicas en materia de procuración de justicia y protección de la seguridad pública, enfrenta el reto de combatir a la delincuencia organizada, la cual está involucrando para sus fines ilícitos, actividades de particulares que por sí mismas no constituyen la comisión de un delito pero que, entrelazadas por una sucesión de resultados, contribuyen al objetivo que ésta se plantea; estas acciones conforman un fenómeno criminal denominado cadenas delictivas.

Con la consecuente discusión que surja en torno a adoptar y reconocer esta clasificación que en-



tra en el ámbito de la dogmática jurídica y la teoría del delito del derecho penal, en el presente ensayo abordaremos su estudio tomando como referencia la propuesta de inclusión en nuestra legislación de las cadenas delictivas representada por la iniciativa de reforma al Código Penal Federal y Federal de Procedimientos Penales del presidente de la República sometida a consideración del Senado de la República el 14 de abril de 2011.

La mencionada propuesta de reforma busca la adecuación del ordenamiento sustantivo penal para dotar primordialmente a la autoridad policial y ministerial, de la herramienta necesaria de persuasión y ofensiva en contra de las actividades colaterales, por llamarlas de alguna manera, que por sí mismas no constituyen hechos delictivos pero que en su realización y sucesión “desencadenan” resultados que forman parte integral de la planeación y ejecución de delitos.

Relacionado con lo anterior, la iniciativa contempla, de igual manera, concretar las reformas que el ámbito penal requiere para juzgar y sancionar a las personas morales; busca colocar a la legislación nacional en sintonía con legislaciones pertenecientes a otros países (EU, Inglaterra y Alemania), y adquirir las atribuciones jurídicas para someter a empresas, sociedades, asociaciones, grupos corporativos, etcétera, a la acción punitiva de las autoridades.

### 3. LA TEORÍA DEL DELITO

Tanto la inclusión de los tipos penales considerados o situados dentro de las llamadas cadenas delictivas, como el reformar los supuestos de derecho que ubicarían a las personas jurídicas como sujetos de derecho penal, merecen como cualquier otro tipo penal, su análisis y decantación por la teoría del delito, para lograr una adecuada clasificación y definición.

El tema que ahora nos ocupa y así lo trataremos de razonar y exponer a lo largo del presente ensayo, tiene además de una complejidad real, la peculiaridad de manifestarse y realizarse en la línea que separa las conductas perfectamente normales y válidas en la vida social de aquéllas que representan franca y abierta oposición al orden legal, quebrantando y transgrediendo el estado de derecho.

Dentro del campo de la teoría del delito se comprenden los aspectos que hacen válida y actualizan la intervención del derecho punitivo estatal, porque en él se estructura la adecuada aplicación de la ley a una conducta determinada; “...cuando las reformas legales no se hacen tomando como referencia a la dogmática, entonces se traducen en reformas que no tenderán a facilitar la construcción jurídica para llevar una mayor seguridad en la aplicación del derecho, sino que serán reformas inconsultas con una clara tendencia a engrosar la ley, disminuyendo la seguridad jurídica en la aplicación de ésta” (Plascencia Villanueva, 2004:11).

De esta manera, la teoría del delito es utilizada por la ciencia jurídica penal, para estudiar un comportamiento humano que pueda ubicarse dentro de los presupuestos jurídicos de punibilidad que, como apunta Plascencia, inclusive puede ser útil para ubicar a todo comportamiento humano del cual se puede derivar la consecuencia de tener un efecto jurídico penal (Plascencia, 2004:12).

La teoría del delito se rige por diversos postulados que se han aplicado para el análisis y clasificación de los tipos penales, es el caso de las cadenas delictivas (al menos así se expresa en la exposición de motivos de la iniciativa legal que busca su codificación); se propone conformar el establecimiento de novedosas formas de criminalidad, cuyas características estudiaremos bajo los parámetros de su tipicidad, el dolo, su antijuridicidad y la culpabilidad, pero sobre todo, los aspectos relativos a la autoría y participación que en nuestra opinión, son el punto más criticable y por el cual la intención de reformar la ley puede no llegar a buen puerto.



Dicho lo anterior, enunciaremos los elementos del delito que la mayoría de los especialistas en derecho penal han adoptado:

1. *Tipicidad.* Consiste básicamente en todos aquellos elementos que una conducta humana adquiere y que encuadran dentro de los supuestos que la ley prevé como delitos. Una completa exposición del elemento de tipicidad de una conducta clasificada como delito, incluye nociones como *cuerpo del delito* y *tipo penal*; sin ser pretenciosos consideramos estos dos últimos términos como parte integrante de la tipicidad, aunque pueden considerarse elementos independientes.
2. *El dolo.* Es el elemento más importante de un delito; representa la voluntad plena y consciente de una persona de ejecutar o no una conducta, con el conocimiento pleno de sus posibles resultados. En él existe una relación, comúnmente conocida como nexo de causalidad, entre la conducta de la persona y el efecto o efectos de la misma. En la teoría del delito, el estudio del dolo es acompañado del concepto culpa, el cual tiene que ver con la existencia de una conducta y un resultado; sin embargo, en ésta se comprueba la ausencia del elemento de voluntad, por lo que a diferencia del dolo, en la culpa no existe nexo de causalidad. Para el caso de las cadenas delictivas el elemento cognitivo, esto es, el conocer la existencia y planeación de conductas delictivas es esencial; así puede apreciarse y se expresa claramente en la exposición de motivos de la iniciativa que las propone, ya que se busca sancionar a toda aquella persona que, aún realizando conductas que por sí mismas no sean constitutivas de delito, su actividad (conducta) en conjunto facilita la realización de actividades delictivas (uno de los nuevos tipos penales propuestos se denomina *facilitación delictiva*).
3. *Antijuridicidad.* Los actos y hechos delictivos representan situaciones que van en contra de lo establecido por las leyes. La antijuridicidad se conceptúa en la mayoría de los casos como aquello que es contrario a derecho. Aquí encontramos un requisito que, en los términos en que se redactó la propuesta de iniciativa para las cadenas delictivas, no será cumplido, por el expreso re-

conocimiento, en su conceptualización, de tratarse de conductas que por sí mismas no configuran algún delito.

4. *La Culpabilidad.* Independientemente de lo discutido que pueda ser su significado, la culpabilidad como elemento del delito puede ser mejor comprendido como consecuencia del mismo (no resultado) hacia el sujeto o persona que despliega la conducta contraria a derecho; la culpabilidad siempre será el resultado de un proceso sucesivo al hecho delictivo en donde se encuentra la responsabilidad de alguien en particular (aunque el término no debe utilizarse como sinónimo de responsabilidad). Para el caso de las cadenas delictivas, este componente del delito resulta de vital importancia (en el entendido de que prospere su tipificación en los ordenamientos penales), porque a través de la evidencia de la culpabilidad y el elemento cognitivo (plena conciencia de la realización de un acto anti-jurídico) se podrá establecer la participación de una persona o grupo de personas en el resultado (comisión de un delito).
5. *El sujeto activo del delito.* Los diferentes tratadistas del derecho penal coinciden en incluir el concepto de sujeto activo como elemento de existencia del delito, es decir: el hecho delictuoso es un acto preeminente de la conducta humana desarrollada en sociedad, por ende siempre sucederá como consecuencia de una actividad humana (voluntaria o involuntaria); invariablemente es participe una persona; de ello se deduce también que la ausencia de conducta sea considerada causa de no responsabilidad penal.

La intervención de una persona en la comisión de un delito contempla no sólo la actividad consciente (dolo), la actividad inconsciente (culpa), la inactividad dolosa (omisión), y aquella efectuada por persona distinta del responsable directo del crimen (participación).

Es en este último aspecto (la participación de una persona en una actividad delictiva), que el concepto y ubicación del *sujeto activo del delito* en los tipos penales propuestos e identificados como cadenas delictivas, adquiere relevancia; porque es a partir del elemento de voluntad y conciencia de un individuo sobre la realización y suceso de actividades que por sí mismas no configuran ilícitos,



pero que propician la comisión de delitos perpetrados por asociaciones delictuosas y delincuencia organizada y por lo tanto el Estado (a la luz de una reforma legal) deberá perseguir y sancionar esas actividades.

#### 4. LAS CADENAS DELICTIVAS

Al enfrentar, dentro del marco legal, a organizaciones de la delincuencia organizada, las instituciones de procuración de justicia se ha encontrado con la aparición de nuevas conductas atribuibles a la asociación delictuosa, sobre todo en materia de colaboración, participación y contrainteligencia criminal.

Han proliferado las acciones de contrainteligencia, por decirlo de algún modo, de las bandas organizadas y en perjuicio de las autoridades responsables de la procuración de justicia. En ese sentido, policías y fuerzas federales se encuentran ante la situación de que sus operativos y actividades de investigación son detectados con frecuencia por los delincuentes, anticipándose a su acción y evadiendo cualquier posibilidad de ser detenidos.

De igual forma, el desarrollo de actividades que en lo individual no constituyen una conducta delictuosa, pero que sumadas, interrelacionadas y en conjunto con otras de la misma naturaleza lícita, contribuyen a facilitar la comisión de actividades criminales. De acuerdo a la iniciativa de reforma presidencial (exposición de motivos) se pretende llevar ante las instancias encargadas de impartir justicia a aquellos actos que carecen del objetivo específico de delinquir, pero que concatenados (sic) a otras actividades, son óptimos para que se produzca un delito. Sobre esto último se hará una consideración posterior que adelantamos, pronosticamos de absoluta imposibilidad práctica de comprobación por parte de la autoridad ministerial.

Tomando en cuenta la exposición de motivos de la iniciativa de ley relativa a las cadenas delictivas, ya que el texto de las reformas legales no lo hacen expresamente, nos aventuramos a proponer el siguiente: Por cadenas delictivas se entenderán todas aquellas actividades realizadas en el marco de la legalidad y normalidad de la sociedad, pero que se encuentran estrechamente vinculadas, ordenadas y relacionadas de tal forma que el conjunto y sucesión de su realización, facilitan,

propician y favorecen las actividades de la delincuencia; estas actividades llevan implícita la voluntad de colaboración, aunque por sí mismas y en lo individual no configuren una actividad ilícita.

Encastrar lo anterior en la configuración de un tipo penal (delito) bajo los parámetros de y elementos de la teoría anteriormente expuestos (tipicidad, dolo, antijuridicidad, culpabilidad, autoría y participación), es materia de discusión, no exenta de crítica debido a que la propuesta de reforma legal adolece, en nuestra opinión, de la suficiente base legal y elementos jurídicos. La intención se podrá comprender razonablemente, pero el buscar castigar actos que por sí mismos no configuran delito, coloca a las autoridades encargadas de procurar justicia en una posición de enorme riesgo, así como una latente y permanente presunción de atentar contra la legalidad y seguridad jurídicas.

Establecemos como base de la anterior información lo siguiente<sup>1</sup>:

1. Propone reconocer en el “elemento cognitivo” del actuar de una persona la “base sólida” para establecer una nueva forma de participación delictiva en el Código Penal Federal.
2. Llevar al ámbito penal (justicia) aquellos actos que carezcan del “elemento volitivo” (sic) de pretender el resultado específico, pero que de *manera concatenada* a otras conductas, resultan idóneas para *producir* o *facilitar* un delito.
3. Tiene como objetivo sancionar por la vía penal a aquellos sujetos cuando por cualquier medio tengan conocimiento o posibilidad de conocer que su actuación relacionada a otras conductas individuales es idónea para que se realice.
4. Busca responsabilizar penalmente a todos los miembros de una cadena delictiva de los ilícitos cometidos por alguno o alguno de sus integrantes.
5. Pretende combatir la generación de inteligencia (contrainteligencia) sobre la actividad de las autoridades encargadas de la seguridad pública.

Las observaciones que se pueden hacer a cada uno de los puntos anteriores es la siguiente:

<sup>1</sup> Basándonos exclusivamente en el texto de la iniciativa y su exposición de motivos.



Los medios probatorios para asegurar ante una autoridad judicial, que la actuación individual de una persona contribuyó a un resultado típico y punible (la comisión de un delito) se limitarán a la confesión (la Constitución no reconoce la autoincrimación como prueba plena) del presunto sujeto participante en una cadena delictiva, o bien a testigos directos sobre su conducta, no encontrando en el plano real como pueda darse esto, el resultado: imposibilidad práctica de comprobar la conducta, además de la responsabilidad de una persona (nexo de causalidad).

Esto se relaciona con la creación de nuevos tipos penales (de acuerdo con la propuesta de ley) que se denominan confabulación (adición de un artículo 164 Quater al Código Penal Federal) y facilitación delictiva (adición de un artículo 164 Quintus al Código Penal Federal), basándose en un llamado “elemento volitivo”; es decir, la plena consciencia de que se actúa de forma voluntaria en un hecho lícito pero se conoce el resultado que, tiene que ser la consumación de un delito. No apreciamos como puede sustentarse en forma práctica el nexo de causalidad entre la conducta y el resultado.

El Código Penal Federal vigente ya prevé sanciones para coautores, copartícipes y encubridores, no encontrando razones de orden práctico porque no aplica lo conducente en este caso.

Sancionar a todos los individuos que participen en una cadena delictiva nos parece contrario a garantías de seguridad y legalidad jurídicas, además de ser contrario al espíritu de respeto a los derechos humanos consagrado en las reformas al artículo de la Constitución publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

Ya en el texto de la iniciativa presentada (exposición de motivos) nos encontramos con una desafortunada redacción y una discutible fundamentación, al tratar de perseguir el llamado “halconeo” como expresión de la inteligencia criminal para conocer con cierta anticipación y precisión los “movimientos” de las autoridades de seguridad pública. En concreto se trata de la propuesta de adición de un artículo 164 Sextus al Código Penal Federal, la cual es confusa y carece de sentido; esto es apreciable de su sola lectura (párrafo primero).





## 5. LOS NUEVOS TIPOS PENALES

Se pueden considerar incluidos en lo que hemos comprendido hasta el momento como cadenas delictivas y concretamente se proponen con nombre y denominación específica, son:

*La Confabulación*<sup>2</sup>. Se entiende en términos de lo establecido con la propuesta de adición de un artículo 164 Quater como la determinación de cometer un delito que favorezca las actividades de la delincuencia organizada; es el caso que la redacción se contrapona a lo establecido por la exposición de motivos, en razón de que en ésta se habla de actos lícitos individuales y al plasmarse en el texto legal propuesto se expresa la realización de delitos.

De lo anterior deberá entenderse por ejemplo que, quién robe una automóvil y posteriormente la delincuencia organizada utilice éste como instrumento del delito (transportar droga o secuestrar a una persona) el ladrón será sancionado por haber cometido confabulación además de robo.

*La facilitación delictiva*. La propuesta de adición de un artículo 164 Quintus dice: *Al que facilite, asesore, o brinde información o cooperación de cualquier especie que resulte idónea a otra persona para que pueda cometer o resuelva cometer un delito, siempre que este no se ejecute, se le aplicará una sanción de cinco a quince años de prisión y hasta mil días multa.*

La poco afortunada descripción de esta conducta a la que se pretende dar consecuencias de

<sup>2</sup> "Artículo 164 Quater. A quien o quienes resuelvan cometer cualquier conducta delictiva de la que se desprenda un beneficio para la delincuencia organizada o una asociación delictuosa, y determine los medios para llevarla a cabo, se le impondrá una sanción de dos a diez años de prisión y hasta trescientos días multa".



carácter penal, raya en la indeterminación jurídica y la ilegalidad ya que expresamente describe que es elemento de su configuración el hecho de que el delito no se ejecute. En todo caso, la sanción tendría que aplicarse al “facilitador” cuando exista un resultado ilícito y se pueda comprobar que su conducta propició el resultado punible.

Como así lo hemos escrito, nuestra legislación penal, con todo y sus carencias, contiene sendas disposiciones en materia de participación, coautoría, encubrimiento e, inclusive, provocación para la comisión de un delito y la apología de este (artículos 13, 208 y 209 del Código Penal Federal vigente).

## 6. LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS

El tema relativo a sancionar a las personas morales o jurídicas se ha encontrado en la discusión de los proyectos legislativos para actualizar el régimen de responsabilidad de las mismas. “Las ideas han comenzado a cambiar, sobre todo en épocas en que también la criminalidad adquiere características muy diversas a lo que ha sido la delincuencia común; observándose, ante esas transformaciones de la delincuencia, una cada vez mayor injerencia de las personas jurídicas colectivas en su comisión” (Moreno Hernández, 2003).

La necesidad de sancionar a las personas jurídicas se fundamenta, además de lo citado con anterioridad, el cumplir compromisos de carácter internacional establecidos en las Convenciones de Palermo y Madrid en donde existen disposiciones relativas al deber de los Estados firmantes, de incluir en sus legislaciones mecanismos de responsabilidad penal para las personas jurídicas que intervengan en la comisión de algún ilícito.

Es más plausible el discutir y encontrar caminos legales para encontrar penalmente responsable a una entidad de derecho o persona jurídica, sobre todo como parte de la red de encubrimiento y fomento a las actividades de la delincuencia organizada, siendo típico el caso del lavado de dinero o blanqueo de capitales (en México su denominación legal es operaciones con recursos de procedencia ilícita).

Moisés Moreno describe como ejemplos para la sanción de personas jurídicas en el ámbito penal los modelos norteamericano, inglés y alemán, los cuales varían en torno del grado de participación y conocimiento en los hechos delictivos. En el derecho anglosajón (norteamericano) dependerá de

las funciones de la persona en la empresa; en el derecho inglés se acepta la responsabilidad, pero sólo de los mandos directivos y en el modelo alemán la sanción a la persona jurídica colectiva dependerá de la impuesta al individuo en lo particular (2003:157).

Para el caso de la iniciativa de ley, razón del presente análisis, la reforma planteada se basa principalmente en normas relativas al procedimiento (propuesta de adición de los artículos 577 al 580 al Código Federal de Procedimientos Penales), para lo cual el Ministerio Público se entenderá directamente con el representante legal de la misma, quien en el modelo propuesto será el directamente afectado de la acción legal de las autoridades y obligado en todo momento bajo los efectos del artículo 11 del Código Penal Federal; consecuentemente, en nuestra opinión, el ejercicio de la acción penal finalmente recaerá en una persona física individual.

## 7. CONCLUSIONES

La intención de reformar la ley para hacer frente a nuevas conductas de participación y fomento a actividades de la delincuencia organizada es comprensible y merecedora del mayor esfuerzo para dotar a las instituciones encargadas de procurar y administrar justicia de herramientas jurídicas útiles. Por lo mismo, la iniciativa de reforma legal por la cual se propone el establecimiento de nuevos tipos penales tiene que ser discutida y depurada.

La pretendida inclusión de nuevos conceptos y tipos penales, no garantizan la erradicación y control de actividades accesorias y colaboracionistas de las asociaciones delictuosas. Más aún, reconocer que algunas de ellas están siendo realizadas en su mayoría por menores de edad (así se redacta en la exposición de motivos), coloca al legislador en una posición comprometida, ya que tendrá la obligación de subsanar estas deficiencias de técnica legislativa y desconocimiento de la dogmática y teoría penal, sin saber cual es la verdadera intención del promoverte.

La configuración o tipificación de los nuevos delitos ubicados como cadenas delictivas debe replantearse con base en lo dispuesto en las reformas constitucionales del 18 de junio de 2008 (sistema penal acusatorio y oral) y del 10 de junio de 2011 (respeto irrestricto a los derechos humanos), así como a las disposiciones actuales en materia penal con la perspectiva que obliga su cambio obligado derivado de la reforma constitucional pri-



meramente citada (expedición de un nuevo Código Federal de Procedimientos Penales).

Para el caso anterior proponemos un sentido práctico de reforma, que incida mayormente en el procedimiento y técnicas de investigación y persecución de las actividades accesorias de la delincuencia organizada, sin que la iniciativa busque nombrar prácticas delincuenciales (halconeo, filtración de información, pitazo) con términos legalistas, cuando se pueden encuadrar perfectamente

en los modelos actuales de complicidad, coparticipación, encubrimiento, provocación y apología del delito.

Se propone reanalizar la propuesta de procedimiento penal en contra de las personas jurídicas y tomar aspectos de las teorías funcionales aplicadas en otros países (ejemplos norteamericano, inglés y alemán), además de incluirse en la discusión de la también iniciativa presidencial de nuevo Código Federal de Procedimientos Penales.



## FUENTES DE INFORMACIÓN

Moreno Hernández, Moisés (2003). *Responsabilidad de las personas jurídicas y sus consecuencias. Análisis del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal*, jornadas sobre justicia penal "Fernando Castellanos Tena". Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M.

Plascencia Villanueva, Raúl (2004). *Teoría del delito*. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M.

[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

[www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

[www.sil.gobernacion.gob.mx](http://www.sil.gobernacion.gob.mx)



# Crisis alimentaria en México.

## Algunas propuestas

Jorge Alfonso Calderón Salazar

Director de Investigación. IBD; Profesor de la Facultad de Economía. UNAM



### 1. CRISIS ALIMENTARIA INTERNACIONAL 2007-2011

Jacques Diuf, director general de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, expresó en la Cumbre Mundial de la Seguridad Alimentaria realizada en Roma del 16 al 18 de noviembre de 2009 los siguientes datos dramáticos:

Mil millones de personas padecen hambre, es decir, una de cada seis personas en el mundo, 105 millones más que en 2008 y cinco niños mueren cada 30 segundos; es nuestro trágico logro en estos tiempos modernos en que nuestra tecnología nos permite viajar a la Luna y las estaciones espaciales. Es triste observar que, sólo cuando las “revueltas del hambre”, con muertos y heridos, estallaron en 22 países de todos los continentes en 2007 y 2008, amenazando la estabilidad de los gobiernos nacionales y la paz y la seguridad mundiales, el proble-

ma del hambre pasó a ser un problema grave. Para eliminar el hambre de la faz de la Tierra se requieren 44 mil millones de dólares anuales de asistencia oficial al desarrollo que habrán de invertirse en infraestructura, tecnología e insumos modernos. Se trata de una cantidad reducida si tenemos en cuenta los 365 mil millones de dólares destinados para ayuda a los productores agrícolas de los países de la OCDE en 2007 y si consideramos los 1.34 billones (un billón 340 mil millones) de USD de gastos militares realizados en el mundo en el mismo año.<sup>1</sup>

La declaración de la referida cumbre mundial suscrita por jefes de Estado y de gobierno y sus representantes de más de 150 naciones establece.<sup>2</sup>

Nos alarma que las personas aquejadas por el hambre y la pobreza sean ahora más de mil millones. Esta situación constituye una lacra inaceptable en las vidas, los medios de sub-

<sup>1</sup> Véase en la página de la [www.fao.org](http://www.fao.org)

<sup>2</sup> [www.fao.org](http://www.fao.org)

<sup>3</sup> Concepto de seguridad alimentaria: existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad. La dimensión nutricional es parte integrante del concepto de seguridad alimentaria.



sistencia y la dignidad de una sexta parte de la población mundial. Los efectos de una inversión largamente insuficiente en la seguridad alimentaria,<sup>3</sup> la agricultura y el desarrollo rural han resultado agravados recientemente por las crisis alimentaria, financiera y económica, entre otros factores. Si bien se han hecho progresos, en conjunto los esfuerzos realizados hasta la fecha han sido insuficientes para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y cumplir los compromisos de las cumbres mundiales sobre la alimentación. Debemos acelerar colectivamente las medidas para invertir esta tendencia y encarrilar al mundo por la vía apropiada para conseguir la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

El cambio climático supone graves riesgos adicionales para la seguridad alimentaria y el sector agrícola. Se prevé que sus efectos revestirán especial peligro para los pequeños agricultores de los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados, y para las poblaciones que ya son vulnerables. Las soluciones para hacer frente a los desafíos planteados por el cambio climático deben comprender opciones de mitigación y un firme compromiso a la adaptación de la agricultura, incluso mediante la conservación y el uso sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura.

Por otra parte, la FAO, en un documento elaborado para Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria titulado “Alimentar al mundo, erradicar el hambre”<sup>4</sup> expone que:

“La existencia continuada de hambre y malnutrición a gran escala en un mundo en abundancia es inaceptable. Genera un inmenso sufrimiento y es una causa principal de la gran diferencia en esperanza de vida entre la población rica y la población pobre. El hambre y la malnutrición también conllevan grandes costos económicos que perjudican gravemente la productividad de los individuos, incluida la capacidad de aprendizaje y el crecimiento físico de los niños. Cuando más del 20 % o el 30 % de la población está crónicamente subnutrida, como ocurre en casi 40 países, el crecimiento de economías... se ralentiza. En los países en desarrollo uno de cada tres niños menores de cinco años sufre problemas de crecimiento debido a la malnutrición crónica y 148 millones de niños sufren de in-

suficiencia en su peso. Además, la malnutrición afecta a más del 30 % de la población mundial, unos 2 000 millones de personas, y va acompañada de incapacidad física grave, trastornos y enfermedades, incluidas las relativas al consumo excesivo (sobrepeso y obesidad, cardiopatías, diabetes y apoplejías). Los costos económicos incluyen tanto costos directos derivados de la productividad perdida y el aumento de la atención sanitaria como costos indirectos derivados de los perjuicios sobre el desarrollo cognitivo y físico, los cuales superan notablemente a los costos de las medidas correctivas”<sup>5</sup>.

En el mismo texto, en el apartado titulado “El comercio, los mercados y el apoyo de los agricultores” se expone que:

La reciente crisis alimentaria mundial de 2007-2008 constituyó un claro recordatorio de que el sistema alimentario y agrícola mundial, incluido el comercio agrícola, es muy vulnerable.

Existen diversos factores que parecen haber creado de manera gradual una situación de ajustado equilibrio entre la oferta y la demanda: la creciente demanda mundial, especialmente en los países en desarrollo, de alimentos básicos y de productos de valor elevado; la reducción de las reservas estratégicas de alimentos durante las últimas décadas, especialmente en los países en desarrollo; la disminución del índice de incremento de la productividad; el aumento de los precios energéticos; y la conversión de materias primas agrícolas en biocombustibles líquidos. Bajo estas condiciones tan restrictivas, una única perturbación como la escasez de cultivos, la especulación de los productos o el incremento de los precios de la energía a corto plazo puede crear un notable repunte de los precios.

Diversos factores apuntan al riesgo de que aumente la volatilidad en los mercados mundiales de productos alimenticios. Entre ellos se incluyen, además de la variabilidad normal de la producción, la especulación sobre el mercado alimentario con productos derivados, la inestabilidad del tipo de cambio del dólar estadounidense, la inestabilidad macroeconómica generalizada, la inestabilidad de los precios del petróleo y las reacciones normativas unilaterales de los gobiernos dirigidas únicamente a proteger a sus propios ciudadanos como, por ejemplo, la prohibición de la exportación en épocas de precios altos<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> www. fao. org.

<sup>5</sup> FAO. Página 9

<sup>6</sup> FAO. Página.13



La FAO, en un amplio estudio titulado: “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2009”<sup>7</sup>, expone que:

El brusco repunte del hambre causado por la crisis económica ha golpeado con mayor fuerza a las personas más pobres en los países en desarrollo, poniendo en evidencia la fragilidad del sistema alimentario mundial y la necesidad urgente de su reforma. La combinación de crisis económica y alimentaria ha empujado la cifra de víctimas del hambre en el mundo a niveles históricos: más de mil millones de personas sufren hambre crónica.

Existen varios factores que han coincidido para hacer que la actual crisis sea especialmente devastadora para las familias pobres en los países en desarrollo.

Primero, la crisis está afectando a una gran parte del mundo de forma simultánea, reduciendo la posibilidad de mecanismos tradicionales de defensa como la devaluación de la divisa, solicitar créditos, el mayor uso de la ayuda oficial al desarrollo o las remesas de los emigrantes.

En segundo lugar, la crisis económica llega tras una crisis alimentaria que ya ha debilitado las estrategias de supervivencia de los pobres, golpeando a aquellos más vulnerables a la inseguridad alimentaria en un momento de debilidad. Enfrentados al alza de los precios domésticos de los alimentos, la disminución de ingresos y empleo y tras haber vendido sus activos domésticos, reducido el consumo de alimentos y recortado gastos en aspectos esenciales como la atención sanitaria y la educación, estas familias se arriesgan a caer aún más hondo en la trampa del hambre y la pobreza.

## 2. MÉXICO, ALGUNOS ASPECTOS DEL IMPACTO SOCIAL DE LA CRISIS ECONÓMICA

La crisis financiera internacional y la severa crisis que resintió la economía mexicana en 2008 y 2009, adquirió características nuevas por la desregulación de los mercados financieros internacionales. Las causas más visibles de la crisis son el continuo deterioro de los mercados financieros, debido a una laxa supervisión pública; ante esta situación se hace imperioso el rediseño del sistema financiero internacional articulado estableciendo un sistema

de regulación supranacional, en el cual los principales países establezcan los instrumentos necesarios para aminorar los desequilibrios mundiales.

En 2008 y 2009 la recesión mundial sumió a las economías en un severo desplome que ha implicado el cierre de industrias, el colapso de los bancos, aseguradoras e instituciones financieras y la caída de las bolsas de valores. Y peor les ha ido a los trabajadores que han perdido sus empleos y otros han visto reducidos sus salarios. El cálculo a finales de 2009 es que existen 200 millones de desempleados en todo el mundo. Tan solo en Estados Unidos la tasa de desempleo ronda el 10% y en España llega al 20 %. La desigualdad, la pobreza y el hambre se profundizan en los países de América Latina. El conjunto de indicadores socioeconómicos en el marco internacional, definen los rasgos de la crisis económica de una magnitud similar a la depresión de 1929-33.

En este contexto de crisis financiera y recesión mundial algunos gobiernos, principalmente de Europa, Estados Unidos, China y Australia, aplicaron diversas medidas de carácter público con una firme intervención del Estado en la actividad económica, para paliar los efectos perniciosos de la crisis. El gobierno federal de México no lo hizo. El resultado en 2009 fue la profundización de la crisis por la ausencia de medidas anticíclicas.

México es uno de los países más afectados del mundo y el más dañado de América Latina. En las últimas tres décadas las políticas neoliberales han originado en México un grave deterioro económico que se refleja en bajo crecimiento, inestabilidad, crisis y pérdida de vitales activos productivos. Su extrema subordinación a EU ha implicado que suscriba los dogmas neoliberales y manifieste crecimientos raquíticos a lo largo de 25 años.

La recesión mundial ha mostrado la fragilidad del modelo económico aplicado en el país y han mostrado, aún antes de esta recesión mundial y crisis financiera, la existencia de un sistema impositivo regresivo para la mayoría de la población, finanzas públicas dependientes de la venta de recursos petroleros al exterior, política monetaria carente de rendición de cuentas, transparencia y corresponsabilidad y un sistema de seguridad social cada vez más rezagado y carente de una adecuada cobertura de protección social.

<sup>7</sup> www.fao.org. Particularmente: “El Estado de la seguridad alimentaria en el mundo 2009” puede consultarse en: [www.fao.org/docrep/012/i0876s/i0876s00.htm](http://www.fao.org/docrep/012/i0876s/i0876s00.htm)



En México, la crisis comenzó en segundo trimestre de 2008, registrando una drástica caída del Producto Interno Bruto. La agudización de la misma en 2009 y la recuperación de 2010 a 2012 permiten prever un largo y difícil periodo, donde el lento crecimiento y la escasa generación de empleos en el sector formal de la economía serán los elementos dominantes en los próximos años.

En lo que va del presente sexenio, en nuestro país la pobreza extrema ha aumentado en cuatro millones de mexicanos más.

En 2009, la economía mundial registró una contracción de 1.4%, mientras que para México fue de casi 7% del PIB; al mismo tiempo se perdieron 52 millones de empleos en el mundo; para México la caída de empleos formales se ubicaría en alrededor de 700 mil.

En plena recesión se dio una mayor concentración del ingreso. Según el INEGI el 10% de los hogares con altos ingresos vio aumentadas sus percepciones, en cambio en el 60% de hogares más pobres se redujo todavía más el ingreso familiar. En este contexto crítico se incubaba una profunda irritación social.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social registró, con base en la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) para 2008, 50.6 millones de habitantes en pobreza de patrimonio. Los pobres alimentarios para 2008 fueron de alrededor de 19.5 millones de personas y son aquellos que tienen un ingreso inferior, para zonas rurales, de 707 pesos al mes y 949 de pesos para zonas urbanas; de los ubicados en zona rurales representan 12.2 millones de habitantes, mientras que en zona urbanas alcanzan los 7.2 millones de personas.

Según el Banco Mundial, la recesión económica en México ocasionó que el número de pobres se incrementara en 2009 en 4.2 millones de personas, alcanzando en 2010, 54.8 millones de personas en pobreza de patrimonio.

De 2006 al 2008 se incrementaron los pobres en 5.9 millones de personas, que alcanzaron los 50.6 que registró el Coneval en 2008; ahora, con la crisis de 2009, la tasa anual de incremento en el

número de pobres se duplicó en un solo año, es decir aumentaron en 4.2 millones<sup>8</sup>.

En el estudio: "Los impactos sociales de la crisis económica en México"<sup>9</sup> se concluye que México fue el país latinoamericano más afectado por la(s) crisis, con una caída aproximada de 10% en el PIB per cápita.

El incremento en la canasta básica durante 2008 fue de 8.3%, mientras el aumento al salario mínimo para 2009 fue de 4.6%, lo que implica una caída evidente del poder adquisitivo de los salarios aún antes del efecto adicional del aumento de precios en alimentos, gasolina, electricidad transporte y los aumentos a los impuestos realizados en 2010. En México, el salario mínimo real de 2009 fue similar al de 2003.

De acuerdo con la OCDE, el costo inmediato de la crisis ascendió a 11% del PIB, lo que implica que la pobreza podría aumentar 7 puntos porcentuales. En lo que se refiere a la evolución de la pobreza y la desigualdad en México, cabe señalar que los datos disponibles subestiman la magnitud real del impacto, por el momento en que se realizaron las mediciones. La medición multidimensional de la pobreza realizada por Coneval, con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2008, arroja cifras preocupantes: 47.2 millones de mexicanos (44.2% de la población) se encuentran en condiciones de pobreza multidimensional, presentan al menos una carencia social y cuentan con un ingreso insuficiente para la satisfacción de sus necesidades... 77.2% de la población nacional tiene al menos una carencia social y 30.7% al menos tres carencias sociales (21.7% sufre rezago educativo, 40.7% no tiene acceso a los servicios de salud, 64.7% no cuenta con seguridad social, 17.5 tiene carencias de calidad y espacios de la vivienda, 18.9% carencias por servicios básicos en la vivienda y 21.6% de alimentación.)...

El crecimiento del sector informal de la economía (estimado en 30% del PIB en 2008), abona al círculo vicioso de baja productividad, desprotección social y fuertes presiones sobre las finanzas públicas en materia de ingresos públicos altamente dependientes de las entradas de recursos por la

<sup>8</sup> Reconocidos investigadores de los fenómenos de la pobreza como Julio Boltvinik cuestionan estas cifras, y señalan que el número de pobres es aún mayor y que se encuentran entre un rango de 72 y 75 millones de personas, lo que equivaldría, en términos de la población total (107 millones de personas) a un poco más del 70 por ciento de la población total; es decir nos hallamos frente a una sociedad que dramáticamente está ampliando los niveles de pobreza, tal vez nunca vistos en la historia reciente del país.

<sup>9</sup> Véase Maldonado Trujillo, Claudia. "Los impactos sociales de la crisis económica en México". Fundación Friedrich Ebert, México, 2010. ISBN: 978-607-7833-04-8



vía de las exportaciones petroleras... En el caso de la población más pobre y vulnerable, la combinación del difícil entorno económico y la ausencia de mecanismos efectivos de protección social -en ausencia de cobertura universal de la seguridad social y una débil capacidad fiscal del Estado mexicano- implica el riesgo de pérdidas irreversibles en el capital humano de las nuevas generaciones (desnutrición, mortalidad infantil, deserción escolar) y por ende, generar efectos negativos permanentes en el potencial de desarrollo del país. Representan también un grave peligro para la cohesión social y la estabilidad política”.<sup>10</sup>

La crisis económica de 2008 y 2009 podría implicar una nueva década perdida para el desarrollo, a pesar de la recuperación económica en los Estados Unidos. Si bien, dicha recuperación ha revitalizado la exportación de automóviles y algunas manufacturas a EUA, no logra dinamizar el conjunto de la economía nacional debido a que el mercado interno se mantiene deprimido. Si se combina el efecto de caída de las remesas, el aumento en el desempleo y el aumento en el precio de productos básicos de 2010 y 2011, se puede constatar que la incipiente recuperación económica en Estados Unidos y el fin del ciclo recesivo no ha logrado atenuar el golpe dramático de 2009 ni reflejarse en el bienestar de los hogares mexicanos en los próximos años.

### 3. DESARROLLO RURAL Y CRISIS ALIMENTARIA EN MÉXICO

A lo largo de varias décadas el gobierno mexicano debilitó la infraestructura, investigación y financiamiento agrícola y colocó al campo y a millones de pequeños productores en una situación de quiebra productiva y marginación social. El rápido incremento de los precios internacionales de alimentos a nivel mundial, principalmente de los productos lácteos y de los cereales, ha resultado desastroso para el derecho a la alimentación de las mexicanas y los mexicanos.

Las “políticas de ajuste estructural” aplicadas en México y en numerosos países en las últimas décadas han provocado un descenso del ingreso real de amplios sectores de la población que ven así reducido su acceso a los alimentos. Así, el hambre tiende a afectar una capa creciente de la

sociedad debido al drástico descenso de su poder adquisitivo de bienes y servicios, especialmente alimentos.

En México, desde 1983 se han instrumentado de políticas de ajuste estructural. En el sector agropecuario, estas reformas comprendieron un proceso de liberalización cuyas vertientes principales fueron: 1) la severa reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo económico sectorial; 2) la apertura comercial unilateral y abrupta que —realizada a marchas forzadas a partir de 1984— remató en la inclusión completa del sector agropecuario en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; 3) la reforma de la legislación agraria que suprimió el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de la propiedad campesina ejidal y comunal, instituido por la Revolución mexicana, abriendo múltiples vías para el comercio de tierras y la concentración agraria<sup>11</sup>.

Los promotores y ejecutores de las “reformas estructurales” suponían que este programa liberalizador —que dejaba a los agentes privados y a las fuerzas espontáneas del mercado la libre asignación de los factores productivos— conduciría al incremento de las inversiones de capital en la agricultura, a la elevación de la eficiencia y al desarrollo de la producción de alimentos y materias primas agropecuarias. Ninguna de estas previsiones se cumplió.

Puesto que los alimentos se compran y se venden en el mercado y en ellos gastan gran parte de sus ingresos los sectores económicamente más débiles, es por tanto evidente que el hambre se debe no sólo a la escasez de alimentos sino, fundamentalmente, a la insuficiencia de ingresos. La existencia de un elevado nivel de desempleo y de subempleo tiene, en este contexto, una estrecha relación con los elevados índices de desnutrición que los caracterizan. Estas tendencias se han visto reforzadas por los procesos de modernización capitalista en el campo que ha expulsado gran cantidad de fuerza de trabajo sin que el sector urbano-industrial tenga el dinamismo necesario para absorberla. Así, se han roto en muchos casos las antiguas estructuras agrarias de autosubsistencia y no se han creado formas alternativas para alimentar a una creciente población.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Ibid pp. 6-8

<sup>11</sup> Calva, José Luis Calva. “Neoliberalismo agrícola”, EL UNIVERSAL, 17/VI/05.

<sup>12</sup> Amartya, S. “Los bienes y la gente”. Comercio Exterior. Diciembre 1983 p. 1122. México.



Por tanto, debe resaltarse que, ante todo, es el ingreso real el elemento clave para determinar quienes tienen la posibilidad de acceder a un consumo suficiente de los alimentos y quienes no la tienen. Además, para determinar en cada país el poder adquisitivo real, debe analizarse la correlación entre el nivel de precios y el nivel de ingreso.

En suma, el que una persona sea capaz de obtener una cantidad suficiente de alimentos depende de las características del conjunto de la estructura social en la que está inserta y no sólo de la disponibilidad per cápita de los mismos.

En términos globales, la producción de alimentos creció con mayor rapidez que la población en los últimos 30 años, pero, al igual que en la mayor parte del tercer mundo, esto no ha puesto fin al hambre y la desnutrición. Incluso en aquellos años en que el abastecimiento de alimentos fue adecuado, siguió existiendo una porción sustancial de población desnutrida. Evidentemente, la causa de ello reside en que tanto los alimentos como el ingreso no se han distribuido en forma equitativa.

El repliegue del Estado de la agricultura mexicana dejó vacíos institucionales que el sector privado no ha colmado o en las que únicamente ha creado monopolios locales. La retirada del Estado y la reestructuración y la liquidación o contracción de las instituciones públicas, otrora muy presentes e interventoras, han tenido efectos adversos, en especial para los pequeños y medianos productores, en el acceso al crédito, a la asistencia técnica agrícola (incluso se observa una regresión tecnológica de la agricultura campesina), a los mercados y a los centros de acopio, y también en la investigación científica y tecnológica<sup>13</sup>, situación que ha debilitado los mercados de crédito, seguros, servicios agropecuarios y productos finales.

La aplicación de estas políticas ha originado la disminución drástica de los subsidios a la producción, la eliminación de los precios de garantía, el retiro del Estado de la compra de cosechas y el abandono de su papel como administrador de empresas que intervienen directamente en el proceso productivo. La apertura comercial y la disminución del rol estatal han creado un marco desfavorable para la producción agropecuaria. La importación de alimentos y materias primas baratas ha reducido la rentabilidad y ha agudizado la competencia

en los mercados domésticos de granos, oleaginosas, lácteos y carnes. Al mismo tiempo, los apoyos y subsidios gubernamentales a la producción han descendido en términos generales, reforzando el descenso de la rentabilidad del sector.

El impacto de las políticas públicas sobre el empleo, los salarios y el ingreso familiar ha sido negativo. Se han puesto en marcha programas sociales orientados a compensar la disminución del ingreso real por habitante, pero han sido insuficientes. El resultado neto ha sido un aumento de los niveles de pobreza rural, que eran ya altos, durante los últimos años. La mayoría de los indicadores sociales muestra un deterioro en el sector rural. Los subsidios a la producción mediante la venta de fertilizantes y agua de riego, a precios inferiores a sus costos de producción, de crédito subsidiado y de servicios técnicos gratuitos, han sido drásticamente disminuidos, cuando no cancelados. Diversas empresas paraestatales, que antes tenían una participación importante en la compra y distribución de insumos y productos, han desaparecido dejando vacíos que no ha llenado rápidamente el capital privado. Algo similar ha sucedido con instituciones de financiamiento y aseguramiento agrícolas. Estas políticas se tradujeron en aumentos de los costos de producción superiores a los precios de los productos agrícolas, en la mayoría de los casos, lo cual ha provocado una caída en la rentabilidad de las actividades agropecuarias<sup>14</sup>.

La apertura comercial unilateral y abrupta, que de manera recurrente se ha combinado con una política de peso fuerte que utiliza el tipo de cambio como ancla antiinflacionaria y desemboca en sobrevaluaciones crecientes de nuestra moneda, provocó —conjuntamente con la supresión del sistema de precios de garantía o soporte, que había sido instituido en nuestro país bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas (poco después de ser instituido en Estados Unidos mediante la *Ley Agrícola de 1933*, cuyo contenido se mantiene esencialmente vigente en la *Ley Agrícola 2002-2007*)— un abrupto descenso de los precios reales de los productos agropecuarios en los que México tiene notorias desventajas competitivas (los cuales pasaron a regirse por los precios internacionales).

En el trienio 2002-2004, los cultivadores de maíz (sumando al precio de venta el subsidio del

<sup>13</sup> Dirven, Martine. "El papel de los agentes en las políticas agrícolas: intenciones y realidad", Revista CEPAL núm. 68, agosto 1999, p 71. Banco Interamericano de Desarrollo. "Evaluación del Programa de País (CPE): México, 1990 - 2000", BID, 2001.

<sup>14</sup> CEPAL "Efectos sociales de la globalización sobre la economía campesina, julio de 1999.



*Procampo* equivalente por tonelada, instituido en 1993 como un instrumento para compensar el deterioro de precios derivado de la liberalización comercial en el TLCAN) perdieron el 50.3% del poder adquisitivo de su grano respecto al trienio previo al experimento neoliberal; los agricultores trigueros vieron esfumarse el 49.6% del poder adquisitivo de su grano durante el mismo lapso; los cultivadores de frijol perdieron el 45.3% de su poder de compra; los productores de soya perdieron el 49.7% de su ingreso real por unidad de producto, etcétera. Como resultado, se produjo una fuerte descapitalización de los predios agrícolas, así como un incremento dramático de la pobreza rural y del éxodo al extranjero

En México, a lo largo de varias décadas el gobierno federal debilitó la infraestructura, investigación y financiamiento agrícola y colocó al campo y a millones de pequeños productores en una situación de quiebra productiva y marginación social. El rápido incremento de los precios internacionales de alimentos a nivel mundial, principalmente de los productos lácteos y de los cereales, ha resultado desastroso para el derecho a la alimentación de las mexicanas y los mexicanos.

De acuerdo con la Asociación Mexicana de Bancos de Alimentos (AMBA), en nuestro país se producen los comestibles suficientes para satisfacer la demanda de la población, pues al año se generan 200 millones de toneladas, pese a lo cual millones de personas en el país se encuentran en pobreza alimentaria. La actual crisis mundial no es por escasez, sino por los altos precios que han alcanzado esos productos. La inseguridad alimentaria en que viven millones de mexicanos se deriva del hecho de que no perciben lo necesario para comprar comestibles<sup>15</sup>.

Esto nos lleva a tener una reflexión profunda acerca de severa crisis alimentaria en que están inmersos 20 de cada 100 mexicanos.

La realidad es que el gobierno federal, a pesar de sus discursos y promesas, ha mantenido un permanente abandono del campo mexicano.

De acuerdo a la organización mundial ecologista Greenpeace, la crisis alimentaria que se vive en México se debe a que la soberanía alimentaria no es defendida por el gobierno mexicano debido a que realiza acciones en beneficio de grandes em-

presas agrícolas, que sólo benefician la especulación y no la inversión en el campo mexicano.

De acuerdo a Aleira Lara, coordinadora de la campaña “Agricultura Sustentable” de la organización ecologista, mientras las grandes compañías productoras -como Maseca- triplicaron sus ganancias, en los últimos dos años, el costo de la canasta básica se incrementó en alrededor de 42%.

“La coyuntura de desmantelamiento en el campo se debe a la falta de políticas públicas que incentiven la producción de los sectores campesinos e indígenas y no sólo de los grandes productores industriales; esto se traduce en la falta de la implementación de sistemas de riego y programas de capacitación, sin que impliquen un deterioro en el ambiente y la biodiversidad”<sup>16</sup>.

Por otra parte, la reciente publicación de informes referentes a un suicidio masivo de indígenas rarámuris en la Sierra Tarahumara ante la desesperación del hambre, ha puesto al descubierto la miseria en la que viven las comunidades indígenas en el país.<sup>17</sup>

La hambruna y miseria que se vive en la Sierra Tarahumara no es un fenómeno reciente o aislado: sus habitantes por décadas han vivido con la incertidumbre de si van a poder comer al día siguiente; así, las comunidades indígenas de la sierra del norte viven en carne propia las consecuencias del despojo, la rapiña y la indiferencia oficial.



<sup>15</sup> <http://www.econlink.com.ar/crisis-alimentaria/mexico>

<sup>16</sup> <http://www.eluniversal.com.mx/notas/506786.html>

<sup>17</sup> <http://www.ltscc.org.mx/spip.php?article1183>



Ante los testimonios difundidos al inicio de 2012 por diversos medios de comunicación sobre la extrema pobreza y desesperación en que viven los indígenas taraumaras, el gobernador de Chihuahua, César Duarte, ha realizado varios eventos en enero y febrero de 2012, con el fin de “recolectar alimentos” para que sean enviados a la sierra Taraumara, prácticamente a manera de acciones asistenciales,<sup>18</sup> cuando en la realidad, este tipo de políticas no atacan las causas estructurales de la pobreza extrema.

Es imperativo establecer programas de emergencia para la sierra taraumara y para otras regiones del país y destinar una partida presupuestal extra, para garantizar la autosuficiencia alimentaria de los indígenas, en donde se emplee una estrategia para la recuperación de las tierras que han dejado de sembrar, entre otras acciones.

#### 4. LA SEQUÍA DEL CAMPO MEXICANO

El modelo económico de subordinación de las necesidades del campo a las necesidades de estabilidad macroeconómica seguido en los últimos años, indica su agotamiento y lo más grave es que las fisuras del mismo tienen expresiones devastadoras en la población más marginada del campo mexicano, la muestra la tenemos a la vista. Recientemente, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a través del Instituto de Ecología, advirtió que el país vive una prolongada sequía con graves consecuencias tanto en la producción agrícola como en la ganadera, que han dejado cuantiosas pérdidas en 28 de las 32 entidades del país<sup>19</sup>.

Alfonso Valiente, investigador del Instituto de Ecología, destaca que dos millones de hectáreas se han visto afectadas y más de 100 mil cabezas de ganado han muerto por falta de los sustentos básicos para su reproducción, como el alimento y el agua. También, en términos de la diversidad de la fauna en las regiones donde se está padeciendo la sequía, no se puede saber, con exactitud, cuántas especies se pueden extinguir o están al borde de la extinción.

Frente a esto, lo inmediato es establecer un proyecto de política pública hidráulica para enfrentar la crisis del agua; si no planteamos seriamente soluciones, las consecuencias serían la dependen-

cia total de las condiciones climáticas y un aumento cada vez mayor de la pobreza extrema en el campo.

La muerte del ganado, explicó, significa que la gente no tendrá la posibilidad de alimentarse o de pagar un veterinario en alguna emergencia médica, porque en esos casos lo que hacen es llevarlos a los mercados a venderlos para obtener dinero rápido.

La UNAM, a través de su investigador, señaló que “Debería haber una forma de hacer que los campesinos sobrevivan y no empiecen a llenar las ciudades en busca de alimento y empleo. Quizá hoy veamos sólo la punta del iceberg”.

En las últimas décadas, el impacto climático se ha reflejado en un aumento en la frecuencia de fenómenos inusuales, tales como inundaciones, debido a lluvias muy intensas, principalmente en la porción del sureste mexicano, y prolongadas sequías en el norte del país, lo que confirma que estamos a las puertas de un cambio climático de consecuencias devastadoras en el campo mexicano.

México ha carecido de una política de mediano plazo que articule alternativas viables y permanentes para superar la prolongada sequía para los próximos años y que aproveche eficientemente la precipitación pluvial y la capacidad de infraestructura de las presas. Es paradójico que mientras en el sureste los ciclones golpean a esas tierras que, como en Tabasco, se inundan, así como muchas ciudades del trópico húmedo, y en el norte del país se carezca de precipitación pluvial.

En los últimos años 30, en las grandes planicies de Estados Unidos, ha habido prolongadas sequías que propiciaron la migración hacia las grandes ciudades, con costos sociales y económicos muy altos para ese país, el caso de Sahel, en África, en los años setenta, es otro caso, eso mismo puede pasar en México, y si ello ocurriera no estamos preparados ni con proyectos ni con recursos; somos económicamente un país con recursos escasos y en muchas regiones del país, los campesinos establecen auténticas estrategias ya no de superación sino de sobrevivencia para subsistir unos cuantos meses; ciudades como Aguascalientes, Zacatecas, Durango, Chihuahua tienen serios problemas en la composición del agua subterránea que podría ser una opción para

<sup>18</sup> <http://www.masnoticias.net/note.cgi?id=406118>

<sup>19</sup> “La sequía ya afecta a 28 estados: UNAM”. Periódico: “*El Universal*”, 2 de febrero de 2012.



superar la crisis del líquido; en las regiones como la Comarca Lagunera, en Durango, el problema es que el agua contiene cantidades muy altas de arsénico. En Hidalgo, Coahuila y Guerrero existen lugares con alto contenido de arsénico y consecuentemente los pozos, profundos o superficiales, están contaminados.

Las zonas áridas y desérticas representan más de 40% del territorio mexicano y está constituido por zonas desérticas que ocupan, total o parcialmente, más de 15 estados, una parte se ubica en el altiplano, y en el noroeste. En estas áreas, la precipitación pluvial es de menos de 500 mililitros de lluvia al año.

La superficie desértica de Chihuahua es de alrededor de 475 mil kilómetros cuadrados. El desierto sonorense, que abarca buena parte de la península de Baja California y Sonora, tiene una superficie de 275 mil kilómetros cuadrados. Sin embargo, como reconocen los especialistas, las zonas áridas no sólo están al norte, tal es el caso del Valle del Mezquital, en Hidalgo, región desértica y del otro extremo de la Sierra de Guadalupe, ya ubicado en la zona norte de la Ciudad de México, hay también una precipitación pluvial de menos de 600 mililitros de lluvia.

Existe también un pequeño perímetro árido entre Puebla y Oaxaca, de unos 10 mil kilómetros cuadrados, conocido como Valle de Tehuacán-Cuicatlán, es el desierto más meridional del país. Se ha identificado que durante dos años no ha llovido en Baja California y las pocas lluvias son locales y escasas.

El problema de la sequía se puede transformar en un punto crítico del cual no tengamos la suficiente capacidad para responder; es necesario reconocer que hace falta una política pública de fomento a la infraestructura hidráulica, así como de aumento de los recursos públicos para la misma; es necesario insistir que la falta del líquido es un problema muy grave en el mundo, y que en México esto se puede tener proporciones de tragedia nacional.

En la agricultura, el cambio de los patrones de cultivo, que están siendo sustituidos por cultivos más eficientes en el uso del agua, la aplicación precisa del agua de riego necesaria y la mejora del

rendimiento de los sistemas de abastecimiento y distribución de agua, pueden producir, en conjunto, una mejora de la productividad del agua. Por su parte, el sector industrial debe optimizar la productividad del agua y minimizar las emisiones industriales dañinas.

## 5. FRENTE A LA SEQUÍA Y LA CRISIS ALIMENTARIA, ALGUNAS PROPUESTAS

El agua es un bien público indispensable para la agricultura, cuyo dominio debe estar reservado de manera exclusiva a nuestras naciones.

Bajo esta lógica, nuestro país debe impulsar políticas alternativas que nos permitan proveer el líquido a un costo razonable, sin destrucción ambiental y sin que corporaciones transnacionales la conviertan en un negocio privado, lo que claramente debe ser objeto de una política de Estado.

Dicha política, debe contemplar mecanismos de fijación de precios que tomen en cuenta las condiciones sociales y económicas, que estimulen la competencia y que combatan de manera determinante a los monopolios.

De esta forma, el Estado debe asumir una responsabilidad fundamental y establecer controles y estímulos para garantizar que la participación de la iniciativa privada atienda a una lógica económica pero también a un compromiso social. En suma, es necesario avanzar hacia un modelo de gestión del agua destinado a la agricultura mexicana, económicamente eficiente, socialmente equitativo y ambientalmente sustentable<sup>20</sup>.

Resulta indudable la necesidad de mejorar la gestión y el aprovechamiento del agua para enfrentar la creciente competencia por su uso múltiple, en particular debido al incremento de la demanda de agua en grandes concentraciones urbanas, así como en la agricultura de riego y para la generación hidroeléctrica, lo que es agravado por los problemas crecientes de contaminación del agua y el efecto del cambio climático.

Otro aspecto fundamental de esta política de Estado debe ser extender la disponibilidad del agua al campo, como parte toral de los contratos entre el sector público y el privado, a efecto de evitar que sean las zonas urbanas relativamente más

<sup>20</sup> Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev. "Evolución de políticas hídricas en América Latina y el Caribe", Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Núm. 51, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2002.



ricas las que se sigan beneficiando de la extensión de los servicios privados de agua<sup>21</sup>.

Una política social dirigida a satisfacer las necesidades básicas de todos los mexicanos y mexicanas, que fortalezca las instituciones democráticas sobre la base de los valores de la universalidad de los derechos humanos, la igualdad, la solidaridad y la equidad.

Promover una estrategia que contemple la gradual pero sostenida recuperación salarial, con aumentos superiores a la inflación. El aumento al salario es fundamental para superar la crisis; si no hay capacidad de consumo en la población, no habrá mercado interno y capacidad de recuperación del crecimiento económico.

Es urgente diseñar e implementar una reserva estratégica de alimentos y un sistema nacional de abasto y almacenamiento.

Se requiere de un nuevo modelo de desarrollo equitativo y sustentable, que permita la producción nacional suficiente y la disponibilidad y acceso a alimentos sanos, nutritivos y diversos para todos los mexicanos, entendiendo que la alimentación y el trabajo son derechos humanos que el Estado y la sociedad en su conjunto, debemos garantizar.

Para garantizar la seguridad alimentaria de todos, independientemente del nivel de ingreso, sexo o grupo social, establecer un programa federal de asignación gratuita alimentaria básica mensual a las familias receptoras de hasta tres salarios mínimos. Más adelante, los esquemas de renta mínima universal garantizada podrán sustituir con ventaja las dotaciones alimentarias.

El campo requiere acciones de emergencia para salvaguardar la seguridad alimentaria y reactivar la producción agrícola, aumentar la inversión en conservación y mantenimiento de presas y distritos de riego, distinguiendo entre políticas de emergencia y políticas de largo plazo que mejoren el desempeño de la economía y la distribución del

ingreso en el sector rural, con una visión de largo plazo.

Para revitalizar la agricultura se requerirá integrar las cadenas productivas para expandir las oportunidades en el campo y retener el valor de la producción; tomar en cuenta la preponderancia creciente de las mujeres en los procesos rurales; proporcionar un entorno económico favorable para la pequeña producción y las empresas agropecuarias y forestales, el mejoramiento tecnológico, el uso eficiente de agua de riego, fertilizantes, energía eléctrica, diesel y gas; prestar atención especial a grupos más desfavorecidos como los jornaleros, las mujeres y los ancianos y, particularmente, combatir desde sus causas el trabajo infantil.

Se requiere establecer un programa de emergencia para el campo incrementando sustancialmente el gasto destinado al sector agropecuario con el objetivo de reducir las importaciones de alimentos mejorando la economía de campesinos y productores; garantizar la autosuficiencia alimentaria y reformular la política de subsidios para orientarla a este fin.

Los instrumentos para establecer una estrategia para el campo es la recuperación de las tierras que se han dejado de sembrar, la fijación de precios de garantía para los productores que cubran los costos de producción y que les permita un margen razonable de utilidad; fomentar la organización de los pequeños y medianos productores para la comercialización de granos básicos, con el objetivo de que participen en condiciones de equidad en el mercado frente a productores e intermediarios más grandes. El Estado deberá establecer un marco regulatorio que garantice que la comercialización de los productos que sea justa y eficiente. También se requiere aumentar las obras de infraestructura de apoyo al campo. Y por último aplicar restricciones hacia aquellos países que subsidian su producción o sus exportaciones.

<sup>21</sup> Barbara Unmübig. "Agua, ¿derecho humano o mercancía?", Fundación Heinrich Böll, Berlín, 2004.



# Trata de personas: Esclavitud de nueva era

Yaneth **Hernández Medina**

Investigadora en la Dirección General de Estudios Legislativos:  
Investigaciones Sociales, del IBD.



La trata de personas es considerada la nueva forma de esclavitud. Al año 2011, 27 millones de personas fueron identificadas como víctimas de este delito en todo el mundo,<sup>1</sup> de las cuales más de la mitad son mujeres y niños.

Es indiscutible que esta actividad representa uno de los crímenes más graves en contra de los derechos humanos y la dignidad de las personas. Toda persona reclutada es obligada a trabajar sin salario o por salarios insignificantes, viviendo a costa de sus “empleadores” y bajo condiciones de abuso y explotación.

De acuerdo con los especialistas de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Crimen que participaron en el foro *Combate y Sanción de la Trata de Personas en México*,<sup>2</sup> coincidieron en que este delito genera más de 32 mil millones de dólares al año, lo que coloca a esta actividad comercial ilícita en el tercer lugar entre las más lucrativas del mundo para el crimen organizado, después del tráfico de armas y del tráfico de estupefacientes.

Esta actividad es ejercida en varios continentes, especialmente en zonas fronterizas y turísticas, de ahí que no podemos desvincular el fenómeno migratorio con el de trata de seres humanos. Siendo México un país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes, en muchos de los casos éstas pueden llegar a convertirse en víctimas de la trata.

Los movimientos migratorios son motivados por estados de necesidad y, a veces, entendidos como una lucha por la propia subsistencia; no se caracterizan solamente por un traslado pacífico de personas sino que son empañados por la generación de nuevas formas ilícitas de restricción a la libertad de los migrantes. En ocasiones, estos abusos han sido catalogados como formas análogas a la esclavitud y son fuente de marginación que se manifiestan con especial gravedad en los casos de mujeres, niños, niñas y adolescentes.

A partir del diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la trata de Personas<sup>3</sup>, fue posible identificar espacios de vulnerabilidad,

<sup>1</sup> Según datos del Departamento de Estado de Estados Unidos, Washington, Estados Unidos, junio 2011. *Trafficking in Persons Report 2011*. <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2011/164226.htm>

<sup>2</sup> Foro organizado por el Gobierno Federal y la Suprema Corte de Justicia. Octubre, 2011.

<sup>3</sup> CNDH-CEIDAS, 2009.



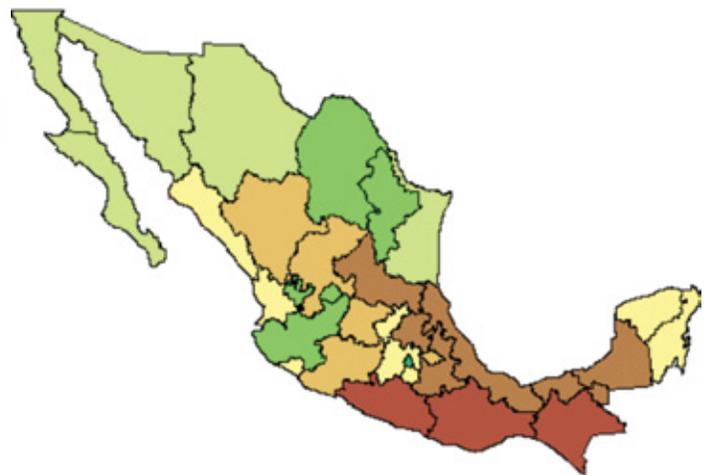
territorios en los que la migración tanto nacional como internacional es más acentuada; ciudades y destinos turísticos denunciados por los medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil como de alta presencia de explotación sexual comercial infantil y la trata de personas con fines de explotación sexual y laboral; así como la debilidad institucional y del marco jurídico, tanto federal como local para prevenir, perseguir y sancionar a los delincuentes; más aún, para proteger a las víctimas.

Este diagnóstico es semejante al muestreo realizado por el Instituto de Estadística y Geografía (INEGI) el cual plasma un resumen comparativo de las entidades federativas en el que se observan los niveles de bienestar en México (cuadro 1), tomando en cuenta aspectos como educación, empleo, ocupación, vivienda y salud. En el recuadro se muestran diferentes colores; el café representa a los estados de la república con un bajo índice de bienestar.

Cuadro 1. Niveles de bienestar y pobreza en México.<sup>4</sup>

Orden descendente de estratos de mayor a menor ventaja relativa

Nivel	% Población	Total de Entidades
7	8.83	1
6	13.74	4
5	11.22	5
4	23.17	8
3	12.73	5
2	19.6	6
1	10.71	3
		<b>32</b>



La frontera sur de nuestro país es también la franja de los estados más vulnerables en torno a trata de personas, jugando un papel preponderante para la captación y distribución. Así lo reflejan los datos proporcionados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)<sup>5</sup>, que nos muestra un aumento significativo de los casos asistidos en México a partir del 2007(cuadro 2), debido a la identificación de víctimas en esta zona.

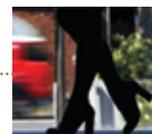
De esta forma, si bien la mayoría de países con mayor incidencia de trata de personas son aquellos con mayores carencias sociales, hay factores que cuando se presentan simultáneamente agudizan la vulnerabilidad de las personas. Las cinco dimensiones que componen el índice, permiten

dar visibilidad a las condiciones estructurales que posibilitan la violación de los derechos humanos.

- I. La presencia generalizada de altos niveles de violencia social.
- II. La presencia generalizada de pobreza y carencias sociales.
- III. Sistemas de justicia y de seguridad pública deficientes.
- IV. Precariedad económica y condiciones laborales de explotación.
- V. Presencia de migración interna o internacional.
- VI. Discriminación por género en el contexto del desarrollo humano.

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía. (INEGI) <http://sc.inegi.org.mx/niveles/index.jsp>

<sup>5</sup> Estadísticas de los casos asistidos dentro del programa de asistencia directa a víctimas de trata de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) México. 2010.



**Cuadro 2. Total de casos asistidos entre junio 2005 y agosto.<sup>6</sup>**

Años	Número de casos
2005	3
2006	11
2007	39
2008	49
2009	65
2010	9

En Diciembre de 2000, la Organización de las Naciones Unidas adoptó instrumentos internacionales para luchar contra el crimen organizado transnacional y acuerdos o protocolos adicionales para combatir la trata de personas, el tráfico de migrantes y las armas de fuego. Los diferentes compromisos adquiridos por gobiernos en cuanto a la trata de personas los encontramos en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>7</sup>, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños<sup>8</sup>.

El gobierno mexicano promulgó la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas en octubre de 2007 y su reglamento el 27 de febrero de 2009, antecediéndole la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, el 11 de abril de 2003, y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, el 4 de marzo del mismo año. Cabe mencionar que en junio del 2011, el Congreso de la Unión reformó y adicionó los artículos 5 y 13 de la Ley de referencia. El artículo 5 contempla sanciones para aquellas personas que contratan y publican anuncios en los medios de comunicación, que sirvan de canal para promocionar la trata de personas y en el artículo 13 se prevén actividades de monitoreo y vigilancia de los medios.

En este mismo año, el 14 de julio de 2011, se reformó y adicionó los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política, proponiendo elevar a rango constitucional la trata de personas como delito grave. En el segundo transitorio se establece

que será el Congreso de la Unión el que expida la Ley General para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, en un plazo no mayor a los 180 días siguientes a la entrada en vigor del decreto.<sup>9</sup>

Con respecto a las entidades federativas, son sólo 25 de 32 estados de la Republica mexicana los que han tipificado el delito de trata de personas, introduciendo reformas en sus códigos penales o publicando su propia legislación contra la trata. Son 15 entidades las que tienen hasta ahora Ley anti trata: Coahuila, Colima, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca y Querétaro, han aprobado una ley en materia de trata, que aún no ha sido promulgada (cuadro 3). Sin embargo, no en todas esas leyes estatales se retoman en su totalidad las disposiciones previstas por el Protocolo y las penas difieren en cada estado, lo que implica vacíos legales que pueden favorecer la comisión del delito.



<sup>6</sup> Ibíd. p. 1.

<sup>7</sup> La convención la encuentra en <http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Background%20documents/Fi-rearms%20Protocol%20-%20S.pdf>

<sup>8</sup> El protocolo se encuentra en <http://treaties.un.org/doc/source/RecentTexts/18-12-a.S.htm>

<sup>9</sup> Reforma plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_195\\_14jul11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_195_14jul11.pdf)



Cuadro 3. Legislación contra trata de personas en México<sup>10</sup>

	Entidad Federativa	Fecha de Aprobación de la Ley	Fecha de publicación	Reglamento
1	Baja California	29 de septiembre de 2010	1° de abril del 2011	No cuenta con reglamento
2	Chiapas	3 abril de 2009	3 de abril de 2009	6 de enero de 2010
3	Coahuila	8 de diciembre de 2010	Sin Publicarse	No cuenta con reglamento
4	Colima	29 de octubre de 2011	Sin Publicarse	No cuenta con reglamento
5	Distrito Federal	28 de agosto de 2008	24 de octubre de 2008	10 de agosto de 2009
6	Guerrero	14 de abril de 2011	Sin Publicarse	No cuenta con reglamento
7	Hidalgo	23 de septiembre de 2010	4 de octubre de 2010	No cuenta con reglamento
8	Michoacán	20 de diciembre del 2011	Sin Publicarse	No cuenta con reglamento
9	Morelos	20 de enero del 2011	Sin Publicarse	No cuenta con reglamento
10	Nayarit	7 de abril del 2011	Sin Publicarse	No cuenta con reglamento
11	Nuevo León	1 de julio de 2010	30 de julio de 2010	No cuenta con reglamento
12	Oaxaca	2009	Sin Publicarse	No cuenta con reglamento
13	Puebla	25 de noviembre de 2010	26 de noviembre de 2010	No cuenta con reglamento
14	Querétaro	9 de junio del 2011	Sin Publicarse	No cuenta con reglamento
15	Quintana Roo	30 de noviembre de 2010	10 de diciembre de 2010	No cuenta con reglamento
16	San Luís Potosí	22 de diciembre de 2010	27 de enero de 2011	No cuenta con reglamento
17	Sinaloa	14 de junio de 2011	13 de julio de 2011	No cuenta con reglamento
18	Sonora	28 de febrero de 2011	10 de marzo de 2011	No cuenta con reglamento
19	Tabasco	2 de diciembre de 2009	26 de diciembre de 2009	No cuenta con reglamento
20	Tamaulipas	13 de octubre de 2010	19 de octubre de 2010	No cuenta con reglamento
21	Tlaxcala	25 de noviembre de 2009	4 de diciembre de 2009	No cuenta con reglamento
22	Veracruz	27 de octubre de 2010	5 de noviembre de 2010	No cuenta con reglamento
23	Yucatán	16 de marzo de 2011	31 de marzo de 2011	No cuenta con reglamento

<sup>10</sup> Fuente información propia recopilada de las páginas web y diarios oficiales de los congresos estatales.



Tratándose de la protección y asistencia para las víctimas de trata de personas, los esfuerzos por parte de autoridades y sociedad civil es insuficiente, ya que no se han generado modelos que coadyuven a detectar, proteger y dar asistencia pronta a la víctima; otorgando capacitación al personal que las atienda; tratando de garantizar en todo momento un sustento psicológico, jurídico, social, económico y hasta médico.

En lo que atañe a la acción judicial, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas (FEVIMTRA), dependiente de la PGR derivaron en denuncias penales. A partir del 2009, la Organización Internacional para las Migraciones, y la FEVIMTRA, establecieron en nuestro país mecanismos de detección, asistencia e impartición de justicia, especialmente en la Ciudad de México y en Chiapas.

Esto se debe a que el número de casos que se han detectado refieren principalmente al estado de Chiapas, sin dejar de lado que en el sureste del país, en los estados de Quintana Roo, Tabasco y Veracruz también se ha presentado el tema de explotación, debido a que estos lugares son de suma importancia turística.

En este sentido, el Estado debe homologar criterios en las leyes anti trata, códigos penales. Consideramos fundamental que las instituciones, como la Policía Judicial, el Ministerio Público y el Poder Judicial, cuenten con personal capacitado en estos temas, garantizando sobre todo la protección de las víctimas y la implementación adecuada de sanciones para castigar este delito.

La forma de esclavización de las personas en la trata se caracteriza por el uso de mecanismos de control y sometimiento agresivos y discriminatorios, que son ejercidos por el tratante y por el cliente, la cual se caracteriza por tres fases primordiales: *el enganche*, que por lo general es resultado del uso del engaño o por secuestro; *el traslado*, una vez reclutada la víctima se traslada al lugar (estado o país) destino en el cual será sometida a la explotación; *la explotación*, es diversa, puede llegar a ser laboral, sexual, falsas adopciones, servidumbre o trabajo doméstico, militar, tráfico de órganos y prácticas esclavistas.

Existe un consenso generalizado de que la explotación laboral es la forma de trata de personas más frecuente en el país (70%) registrada con 126 casos, le sigue la trata sexual (24%) con 44 casos, después los trabajos forzados en todas sus formas (2.2%), en el cual se encuentra la servidumbre doméstica (3.3%).

Generalmente, los tratantes de personas se concentran en grupos de la delincuencia organizada. Hoy día el reclutador se identifica más con la figura femenina, lo cual responde al lazo de confianza que se puede establecer entre mujeres, siendo estas las más susceptibles de ser enganchadas por el crimen organizado en su forma de trata.

## CONCLUSIONES

La trata de personas es un problema de orden mundial que atenta contra los derechos humanos, la dignidad de las personas y fomenta el crecimiento de redes de crimen organizado. Este problema debe ser abordado desde un enfoque integral que proteja la vida, la libertad, la seguridad y la integridad de las personas. La falta de atención a este problema deviene en su permanencia y extensión en nuestra sociedad.

En México es un problema que aqueja a la sociedad por su enorme impacto social, motivo por el cual se ha despertado el interés del gobierno, instituciones privadas y hasta a nivel internacional por combatir este problema.

Los esfuerzos por fortalecer la regulación para el combate de la trata de personas son significativos, ya que en nuestro país se contempla a la trata como un delito grave dentro de su Constitución Política; se cuenta con una Ley General y 25 de 32 estados han tipificado el delito de trata de personas, introduciendo reformas en sus códigos penales o publicando su propia legislación contra la trata. Sólo falta que 7 entidades federativas implemente mecanismos de protección y sanción contra este delito.

Cierto es también que las iniciativas para combatir la trata son insuficientes dada la magnitud del problema y las complejidades que hacen difícil su tratamiento. Más aún, aunque existan legislaciones sobre el tema éstas no aplican los instrumentos internacionales que combatan de manera decidida la trata de personas. En este sentido, el Estado debe fortalecer y homologar criterios en las sanciones y en la protección de las víctimas, así como promover la implementación de capacitación en el tema de trata en todos los niveles, federal, estatal y municipal, para que se garanticen procesos justos a las víctimas y a los criminales.

Por otro lado, en cuanto a la implementación de políticas públicas, se observa una enorme disparidad entre las estimaciones existentes sobre el probable número de víctimas anuales en México, frente a la capacidad de atención de las autorida-



des e instituciones públicas. Hay que reiterar que no existe un sistema de información entre éstas últimas que abonen a dar claridad al problema en cuestión.

El Estado debe desarrollar políticas de prevención dirigidas a la población con el fin de evitar que las mujeres, niños, niñas y migrantes caigan en redes de mafias, alertando sobre sus formas de accionar, los engaños que hacen a quienes sólo desean tener un mejor nivel de vida y las consecuencias de salir del país usando medios que impliquen ese

riesgo. Estas políticas públicas deben brindar opciones seguras y legales para las víctimas.

Por tal motivo, ante la gravedad del problema, y las dificultades estructurales existentes, así como el reciente interés de grupos que dan atención y seguimiento al tema, la organización de foros, socialización de diagnósticos y otros elementos que aporten a la discusión, así como la inclusión de dicho problema en las agendas legislativas del Congreso de la Unión y entidades del país, podría representar un importante avance.

## BIBLIOGRAFÍA

- CIM, OEA, OIM, Inmujeres, INM  
La trata de personas. Aspectos básicos, 2006.  
OIM Organización Internacional para las Migraciones  
Tráfico de personas: Cruce de Fronteras, Documentos de Identificación y Principales Rutas  
ONU Organización de las Naciones Unidas  
Conferencia de partes en la convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. 2011.  
Informe del Programa de las Américas del CSIS  
El tráfico ilícito en el corredor mesoamericano, 2009.  
Revista Crítica de Sociales y Jurídicas  
El tráfico ilegal de seres humanos para la explotación sexual y laboral: esclavitud del siglo XXI. 2007.  
La trata de mujeres, adolescentes, Niñas y niños en México  
Un estudio exploratorio en Tapachula, Chiapas. 2006.  
El Informe sobre la Trata de Personas (Informe TP) de 2011

### Leyes consultadas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Trasnacional  
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Código Penal Federal  
Código Federal de Procedimientos Penales  
Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas  
Ley Federal contra la Delincuencia Organizada  
Ley para prevenir y sancionar la trata de personas  
Ley para la Protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes  
Protocolo contra el tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire  
Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños

### Sitios web consultados

- <http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/es/pid/1><http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2011/164226.htm>  
<http://www.oim.org.mx/index.php>  
<http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2011/164226.htm>  
<http://sc.inegi.org.mx/niveles/index.jsp>  
<http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Background%20documents/Firearms%20Protocol%20-%20S.pdf>  
<http://treaties.un.org/doc/source/RecentTexts/18-12-a.S.htm>  
[http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/archivos/content/congresos\\_estatales/index.html](http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/archivos/content/congresos_estatales/index.html)  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_195\\_14jul11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_195_14jul11.pdf)

# La promoción de la participación ciudadana a través de redes sociales

Silvia Chavarría Cedillo

Investigadora de la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado, del Instituto Belisario Domínguez



*“La vitalidad del debate político e ideológico que puede encontrarse en internet es una fuente de enriquecimiento de la democracia.”*

Ma. Luisa Esteban Fernández

## 1. INTRODUCCIÓN

Los avances tecnológicos, específicamente la utilización de las redes sociales en internet a escala mundial, han provocado profundas transformaciones en las sociedades contemporáneas y se han convertido en una fuente de información para millones de receptores.

Nuestro país no es ajeno a la utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en diferentes ámbitos de la esfera pública y privada, de la que no escapa la materia electoral, donde las autoridades electorales y los ciudadanos utilizan estas nuevas tecnologías, no sólo durante los procesos electorales sino en sus actividades propias.

La Internet es el estandarte del cambio técnico de los últimos años, donde la tradicional diferencia entre la esfera de lo público y lo privado se han di-

fuminado en la red, a causa de las alteraciones que han sufrido tanto la libertad de expresión, conectada a lo público, como la intimidad, relacionada con lo privado (Fernández:XXII).

La utilización de las redes sociales en el ámbito de la participación política es innegable, han mostrado ser un mecanismo alternativo a los esquemas tradicionales de hacer proselitismo, las cuales han resultado atractivas para los ciudadanos y los partidos políticos, quienes buscan entablar una comunicación personal y sin intermediarios para incidir en las preferencias electorales.

Las redes sociales actualmente se han convertido en un estilo de la vida; su poder de convocatoria ha quedado de manifiesto a nivel mundial, ya que a través de éstas se han podido gestar conflictos internos en distintos países, como lo pudimos apreciar a través de diferentes medios de comunicación, entre ellos, la caída de Milosevic en Serbia, los movimientos de resistencia en Irán o en China, la caída en 2000 del presidente de Filipinas, la revolución árabe, el movimiento 15-M en España, entre otros, demuestran la influencia del uso de las redes sociales.



Un caso paradigmático de la utilización de las redes sociales como instrumento de participación social lo constituyó la elección presidencial de Obama.

## 2. ¿QUÉ SON LAS REDES SOCIALES?

La irrupción de Internet ha propiciado cambios profundos en la forma de comunicarse de los individuos, entre ellas las redes sociales, que utilizando internet se constituyen en estructuras sociales integradas por grupos de personas que mediante herramientas informáticas entablan comunicación con familiares, amigos, comparten intereses comunes, conocimientos, noticias nacionales e internacionales.

Las redes sociales en internet surgen como un medio de comunicación, utilizando las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), operando desde relaciones de parentesco hasta las relaciones de organizaciones a nivel estatal, donde desempeñan un papel crítico en la determinación de la agenda política y como un medio a través del cual los individuos o las organizaciones alcanzan sus objetivos o reciben influencias.

Las redes sociales se han creado por diversos motivos, principalmente para diseñar un lugar de interactividad virtual con millones de personas de distintos países. Estas redes surgen con la aparición de sitios web que promocionan redes de círculos de amigos en línea, se hablaba de comunidades virtuales, haciéndose populares con la llegada de sitios como MySpace o Xing. La popularidad de estos sitios creció tanto que grandes compañías se incorporaron al espacio de las redes sociales en Internet.

Especialistas en redes sociales, señalan que no existe uniformidad en la aplicación de tipologías de redes sociales en internet, ya que se sigue utilizando la tipología de los portales, mismos que se encuentran divididos en horizontales y verticales.

Los horizontales buscan proveer herramientas para la interacción en general, como las de Facebook, Google. Las verticales, a su vez, se dividen por tipo de usuario, dirigido a un público específico por ejemplo LinkedIn, y por tipo de actividades, las que promueven una actividad en particular, por ejemplo los videos Youtube, Microbloggin, Twitter.

Las redes sociales tienen un amplio campo de aplicación, prácticamente en todos los ámbitos de la vida, en la educación, salud, en las relaciones comerciales, lo que propicia los procesos de producción, el conocimiento y la investigación cien-

tífica, la cultura, la participación ciudadana en la política, en busca de incidir en la determinación de la agenda política nacional.

Expertos en la materia señalan que su principal fuente de financiamiento es la publicidad. Empresas de este tipo han visualizado que una forma de llegar a sus clientes, sin necesidad de recurrir a encuestas tradicionales, es a través de las redes sociales, de manera inmediata y sin costos adicionales.

Las redes sociales se han intensificado gracias a la posibilidad de acceso desde los teléfonos inteligentes o smartphones, dispositivos que permiten actualizar en tiempo real la información de este tipo de páginas en Internet. Ningún partido político carece de representantes en la red social, donde responden y actúan con sus seguidores, dando a conocer sus cuentas de correo electrónico para favorecer la comunicación y, llegado el momento, incidir en la emisión del voto en las próximas elecciones.

## 3. EL ACCESO Y USO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN (TIC) EN MÉXICO

Dada la importancia que ha alcanzado el manejo de la información en la toma de decisiones, en todos los ámbitos de la vida de las naciones, vinculada al acceso y uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), donde la computadora e Internet son los elementos protagónicos de la creciente incorporación tecnológica. Para cuantificar este fenómeno, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realizó la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los hogares mexicanos.

La Encuesta en Hogares sobre Disponibilidad y uso de las Tecnologías de la Información, reveló que a mayo de 2010, en el país, 38.9 millones de personas son usuarios de una computadora y 32.9 millones tienen acceso a Internet y que el rango de edad de quienes más utilizan Internet, se encuentran las personas de 12 a 34 años con una participación de 66%.

Esta Encuesta reporta que en nuestro país existen 8.44 millones de hogares equipados con computadora, lo que representa un 29.8% del total de los hogares. En entidades como el Distrito Federal, Nuevo León, Sonora y Baja California, cuatro de cada diez hogares cuentan con computadora, lo que significa un promedio de 43.4%, en tanto que Chiapas, Guerrero y Oaxaca sólo uno de cada diez hogares tienen acceso a una computadora, en un promedio de 14%.



INEGI informó que en cuanto a conectividad 6.3 millones de hogares cuentan con conexión a Internet, es decir, 22.2% del total en México. Entre los diversos usos que se dan a la computadora se encuentran las labores escolares con 53.4%; actividades vinculadas con la comunicación, 44%; entretenimiento, 37.9% y trabajo, 32.2 %.

La información proporcionada por el INEGI refleja que en nuestro país sólo dos de cada diez hogares cuentan con conexión a Internet, lo que nos ubica en el penúltimo lugar de la lista de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), tan sólo delante de Turquía.

Por otra parte, en el marco de la Primera Cumbre de Mercadotecnia Interactiva Política, Ciudadano 3.0, organizada por la Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI), la Interactive Advertising Bureau, Capítulo México (IAB México) y la Comisión Especial de Acceso Digital de la Cámara de Diputados, se presentaron los resultados del primer estudio sobre Redes Sociales en México y Latinoamérica 2011.

Los destinatarios de este estudio de la AMIPCI sobre redes sociales en México son los actores políticos que participarán en el proceso electoral de julio de 2012.

El estudio muestra datos interesantes sobre el uso de las tecnologías TIC en nuestro país, como ocupar el segundo lugar de participación de audiencia en internet. El número de internautas en 2010 alcanzó los 34.9 millones, de los cuales el 86% visitan al menos un sitio de entretenimiento al mes y dedican 3.4 horas semanales en este tema.

El internauta mexicano dedica 10.6 horas al mes en sitios de video *on line*, situándose en el primer lugar a nivel Latinoamérica; acceden al menos a alguna red social, y las mujeres acceden en mayor proporción que los hombres.

El citado estudio señala que las redes sociales más conocidas y utilizadas en México son Facebook, Youtube y Twitter. Los usos en redes sociales son comunicación entre amigos o familiares, seguimiento y opinión de contenido sobre cultura, deportes y entretenimiento, así como de noticias nacionales e internacionales. Casi el 40.5% de internautas están de acuerdo con la publicidad dentro de las redes sociales, en contraste al 17% que les disgusta.

Los partidos políticos que tienen mayor presencia son el PRI y el PAN y, por consiguiente, una mayor recordación, propuestas claras y atractivas más no ataques.

Para conocer las expectativas para los partidos políticos dentro de las redes sociales, la AMIPCI realizó 705 entrevistas a internautas que accesan a redes sociales, donde un 36% de los encuestados considera que las propuestas son claras y atractivas, sin ataques; un 36% estima que existe seriedad, verdad, congruencia y honestidad en las propuestas; un 24% manifiesta que existe seriedad, congruencia, verdad y honestidad por parte de los partidos políticos; un 19% considera que los partidos políticos pueden llevar a cabo sus propuestas, compromisos y promesas; un 9% estima que la información es clara y fácil de entender, un 7% señala que existe interacción entre partidos y ciudadanos, y un 5% considera que se pueden dar debates *on line*.

Por otra parte, la Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, fiel a su compromiso con la sociedad de brindar aportaciones a los grandes temas nacionales, como lo son la democracia nacional y la cultura de la participación ciudadana, ha creado un portal de acceso a la información que generen los aspirantes presidenciales en Internet, redes sociales, Web 2.0 y más con miras a la elección de 2012, denominado "Observatorio Electoral 2.012".

Este Observatorio es una ventana de carácter académico que ofrece un punto de enlace actualizado de su actividad en Internet. Su objetivo principal es dar seguimiento al uso de las tecnologías de la información y comunicación en la realización de las estrategias y campañas electorales; también pretende contribuir a la información y al voto razonado de los ciudadanos; estimular la participación ciudadana para el ejercicio del voto y combate al abstencionismo, principalmente entre los jóvenes y el sector de la población que utilizan los medios tecnológicos para la toma de decisiones.

El Observatorio Electoral 2.012 se nutre de la información que aparece de los sitios web de cada aspirante a la Presidencia de la República y de los partidos políticos, así como los sitios web de sus cuentas de las redes sociales (Facebook gold inside, twitter). Además de sitios web de instituciones públicas como el CONAPO, INEGI, IFE, COFETEL, y de instituciones privadas como la Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI), Mente Digital.

El Observatorio Electoral 2.012 del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM está dando seguimiento diario a las actividades de los aspirantes presidenciales en las redes sociales, parte de la premisa de que los dueños de las cuentas son



directamente los actores políticos, aunque existen casos en donde las cuentas son administradas por asesores de campaña.

Ingresando al sitio web del Observatorio Electoral se observa que el número de usuarios a las redes sociales aumenta exponencialmente, situación que puede incidir en el resultado de las elecciones presidenciales, considerando que existen 32.8 millones de mexicanos que tienen acceso a Internet, donde 52.6% de los cibernautas tienen entre 18 y 44 años de edad, conforme a información oficial obtenida de la encuesta realizada por el INEGI.

Por último, el IFE como organismo público autónomo responsable de la organización de las elecciones federales y en uso de sus facultades, expidió el Acuerdo del Consejo General por el que se aprueban los criterios generales para el uso institucional de las redes sociales en Internet del Instituto Federal Electoral, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 2012.

Estos criterios generales se expidieron considerando que el aumento de usuarios de las redes sociales ha tenido un impacto en el desarrollo del debate político nacional, por ello considera de suma importancia que el IFE cuente con una presencia activa en estos medios, sustentada en criterios de uso que otorguen certeza a la información que se difunde a través de las redes sociales. Estos criterios son aplicables a todos los órganos responsables y funcionarios públicos del IFE que soliciten a nombre del mismo un espacio en alguna red social en Internet o cuenten actualmente con él.

Conforme a los criterios de referencia, entre los fines del uso de redes sociales a nombre del IFE se encuentra consolidar y promover la presencia del Instituto entre la ciudadanía y el público en general a través de Internet, pero no se hace mención a la promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del voto y combate al abstencionismo.

#### 4. PRINCIPALES USUARIOS DE REDES SOCIALES

De acuerdo con información proporcionada por el INEGI el 76.5% de cibernautas mexicanos tiene menos de 35 años de edad, la mayoría de los usuarios tienen una escolaridad de nivel preparatoria, seguidos del nivel licenciatura, lo que refleja que son los jóvenes quienes más utilizan esta tecnología. De este sector, el 57% lo hace para comunicarse, el 35% para apoyar la educación; el

2.6% para operaciones bancarias; el 1.2% para interactuar con el gobierno, y el 1.3% para otras actividades.

Conforme a las estadísticas del Listado nominal y Padrón Electoral del IFE, a noviembre de 2011 existían 3 millones 174 mil 726 ciudadanos entre 18 y 19 años que por primera ocasión podrán votar en las elecciones presidenciales. El número de ciudadanos entre 18 años a más de 65 años es de 76, 701,803 (citado por el INEGI).

El estudio de AMIPCI demuestra que 4 de cada 10 internautas mexicanos les gusta la publicidad dentro de las redes sociales, donde la propaganda sobre partidos políticos y candidatos ocupa el tercer lugar de preferencia, con un 42%, superior a la correspondiente a publicidad gubernamental, que abarca gobierno federal, estatal, secretarías, municipios, Cámara de Diputados, con 29%.

La participación de los partidos políticos dentro de las principales redes sociales, se encuentra distribuida de la siguiente manera: el PRI tiene mayor presencia en Facebook, a diferencia del PAN que tiene mayor presencia en Twitter. Se observa que el Partido del Trabajo ocupa el tercer lugar en Facebook y nula participación en Twitter. El PRD ocupa el segundo lugar en Facebook y el tercer lugar en Twitter. El PVEM ocupa el tercer lugar en Twitter y cuarto en Facebook, conforme a datos que aparecen en el estudio de AMIPCI.

#### 5. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA UTILIZACIÓN DE REDES SOCIALES

Las redes sociales se han convertido en un instrumento para promover la participación ciudadana, con su utilización, se da una comunicación directa entre políticos y electores, sin la participación de intermediarios, y con ello un trato personalizado; además tienen una cobertura amplia, que rebasa fronteras territoriales.

Las redes sociales se han visto fortalecidas en buena parte por la crisis de credibilidad que enfrentan las empresas encuestadoras al partidizarse y hacer públicos resultados de las preferencias electorales que no corresponden a las bases de los datos levantados por otros medios. Otra de las ventajas de las redes sociales es su capacidad de propagación de la información y las ideas de manera inmediata.

Rubio (2000) señala entre los riesgos del uso de Internet en el ámbito democrático la inseguridad derivada del anonimato y de la dificultad de identificación de los remitentes, así como la faci-



lidad con la que terceras personas pueden alterar el contenido de los mensajes, fenómeno conocido como *soofing*, el cual es muy difícil de prevenir. Otro de los riesgos lo constituye el problema de desigualdad social que provoca el uso de internet, el cual es sólo accesible a un grupo social y escaso para los estratos sociales desprotegidos.

## 6. CONSIDERACIONES

La utilización de las redes sociales como instrumento para promover la participación ciudadana es un arma de doble filo, ya que si bien es cierto que pueden contribuir al fortalecimiento de la democracia, también pueden ser utilizadas para realizar campañas que denigren a los partidos

políticos o que calumnien a las personas en clara contravención a nuestra carta magna. Asimismo, a través de éstas se puede recibir de manera simulada financiamiento privado, mediante donaciones de los ciudadanos, aprovechando el vacío legal en cuanto a la promoción del voto a través de redes sociales.

El poder de convocatoria de las redes sociales es incuestionable, ya que forman parte del nuevo estilo de vida, sobre todo en los jóvenes. Será en el próximo proceso electoral donde se vea reflejado el poder de las redes sociales en nuestro país, esperemos que su uso sirva para promover la participación ciudadana de manera consciente y reflexiva, reduciendo el abstencionismo.

## BIBLIOGRAFÍA

Fernández Esteban, María Luisa, 1988, *Nuevas Tecnologías, Internet y derechos fundamentales*, Madrid, McGraww Hill  
Fernández Rodríguez José Julio, 2004, *Lo público y lo privado en Internet*, IJUNAM  
Romero López Lucero, 2011, *JUS INFORMATIC's*, Primera Edición, Imprenta Venecia, S.A. de C.V.  
Téllez, Valdés Julio Alejandro. *Derecho Informático*, 2008, Cuarta Edición, México, Mc. Graw Hill/Interamericana Editores

### Otras fuentes:

Estudio de Redes Sociales en México y Latinoamérica, 2011, Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI)  
[http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/010\\_comisiones/xi/002\\_especiales/001\\_para\\_el\\_acceso\\_digital/006\\_documentos\\_de\\_interes](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/010_comisiones/xi/002_especiales/001_para_el_acceso_digital/006_documentos_de_interes)  
Encuesta sobre disponibilidad y uso de las tecnologías de la información 2010, INEGI  
<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2010/diciembre/comunica10.pdf>  
INEGI. Participación política  
[http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/mujeresyhombres/2010/MyH\\_2010.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/mujeresyhombres/2010/MyH_2010.pdf)  
Serrera Cobos Pedro, *¿Quién mueve los hilos en Internet y cómo se financia?* Revista Dintel, septiembre 2009  
<http://www.revistadintel.es/Revista/Numeros/Numero1/TyG/Serrera.pdf>  
Observatorio Electoral 2.012, UNAM  
<http://info7.juridicas.unam.mx/Electoral2012Mx/presentacion.htm>  
Rubio Núñez Rafael, *Internet en la Participación Política*, Revista de Estudios Políticos, Nueva época, Núm. 109, julio-septiembre 2000  
<http://www.ucm.es/centros/cont/descargas/documento3949.pdf>



# Gobiernos abiertos: Una aproximación al concepto

Teresa Libertad **Ganado Guevara**

Investigadora de la Dirección General de Estudios Legislativos:  
Política y Estado, del Instituto Belisario Domínguez

## 1. RESUMEN

La nueva era digital brinda mejores formas de acceder a la información y rendición de cuentas por parte del servicio público, lo que permite a los gobiernos aprovechar el poder de las nuevas tecnologías para diseñar un marco más transparente y participativo de la gestión gubernamental. Sin embargo, hablar de *Gobiernos Abiertos* no implica solamente el uso de las tecnologías de la información y apertura de datos, sino de establecer mecanismos y crear espacios de colaboración y participación que promuevan un mayor acercamiento con sus gobernados y que contribuyan a un mejor desempeño y control de las instituciones públicas.

## 2. INTRODUCCIÓN

El fenómeno de acceso a la información para saber sobre las acciones de gobierno se ha presentado en los tiempos en que predomina la pérdida de

confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, así como el aumento de apatía política en cuanto a la participación ciudadana.

Es por ello que en los últimos años se han impulsado políticas de transparencia y apertura de datos, aprovechando el desarrollo de la llamada red global y el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) que han creado nuevos prototipos en lo que se refiere al gobierno para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Sin embargo, como describen César Calderón y Sebastián Lorenzo, “no sólo se trata de abrir y publicar datos, sino de abrir los procesos administrativos para que la ciudadanía pueda conocerlos desde su inicio e interactuar con ello para corregir o cambiar el resultado final, lo que permite una mayor participación de los gobernados para contrarrestar la corrupción y fomentar una mejor prestación de los servicios públicos”



Este cambio tecnológico y de ideología obliga a los servidores públicos a implementar mecanismos y espacios de participación para los gobernados que exigen una mayor transparencia, participación y colaboración en las acciones de gobierno que afectan su entorno, conocido como “Gobiernos Abiertos”.

El fin último de este tipo de políticas debe ser combatir la corrupción y demás prácticas deshonestas, que obligue a los funcionarios públicos a tomar las decisiones basadas en las necesidades y preferencias de los ciudadanos, al mismo tiempo que garantice la apertura, transparencia y participación en dichos procesos.

### 3. ANTECEDENTES

Hoy día el término de *Gobierno Abierto* es una expresión de moda, sin embargo el concepto no es nuevo. A fines de 1970 apareció por primera vez de manera oficial en el espacio político británico (Ramírez-Alujas, 2011), al referirse a la ineludible necesidad de proporcionar a la ciudadanía información de las diversas gestiones de gobierno con la finalidad de reducir la opacidad.

Con el transcurso de los años, dicho concepto fue perfeccionándose a fin de concretarse en el derecho que tienen los ciudadanos a la información que poseen las instituciones de gobierno en la gestión del servicio público, por lo que en las últimas dos décadas hablar de *Gobiernos Abiertos* “significó debatir acerca del acceso y la libertad de información, la protección de datos, la reforma de las leyes sobre secretos oficiales y la necesidad de poder obtener información sobre las actividades de los gobiernos y sobre su disponibilidad para la opinión pública y el ciudadano común” (Champan y Hunt, 1987, citado por Ramírez: 2011)

Asimismo, el avance tecnológico que originó la llamada web 2.0 o web social y la extensión de Internet como red global, facilitaron el acceso a la información y rendición de cuentas de las instituciones públicas; por ello, la forma en que los ciudadanos interactúan con los gobiernos revolucionó de tal forma que a la vez en que los gobiernos cumplían con el deber de transparencia e información, se fueron abriendo espacios de colaboración y participación al servicio del ciudadano.

El *Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto* emitido por Barack Obama el 21 de enero de 2009, es el parteaguas en esta nueva etapa basada en la conectividad, la accesibilidad y transparencia, promoviendo la participación y el contacto directo con la sociedad civil.

En dicho memorando se implementó el compromiso del gobierno de Estados Unidos hacia los ciudadanos para asegurar el acceso a la información, participación y colaboración, a fin de promover la eficiencia y transparencia en la gestión pública, a través de la liberación de datos públicos y su reutilización por aplicaciones a terceros para generar servicios de valor añadido para y por los ciudadanos.<sup>1</sup>

El gobierno de Obama aprobó en diciembre de ese mismo año la *Directiva de Gobierno Abierto* por la cual obligaba a todas las agencias y departamentos ejecutivos a adoptar e implementar las medidas que apoyen dicha política.

Desde entonces, son más los países que han adoptado el “*Open Government*” como política pública. Sólo por citar algunos ejemplos, existe el plan de actuación de Reino Unido denominado *Smarter Government*, el *Open government Engage* en Australia, *Government Open Access and Licensing Framework*, en Nueva Zelanda (Corojan y Campos, 2011).

Adicionalmente, en el marco de la Asamblea de las Naciones Unidas, el Presidente Barack Obama junto con la jefa de Estado de Brasil Dilma Rousseff, lanzaron la *Iniciativa de Gobiernos Abiertos* con el propósito de obtener compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia, permitir a los ciudadanos combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad.<sup>2</sup>

La Open Government Partnership (OGP) organiza anualmente un foro internacional para el diálogo y el intercambio entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. El próximo foro se celebrará los días 16 y 17 de abril de 2012 en Brasil, en el que se espera que los países participantes refrenden el compromiso y expongan los éxitos logrados hasta el momento.

A dicha Iniciativa se han sumado 52 países, 13 de ellos son latinoamericanos, entre los cuales están Panamá, Costa Rica, Brasil, México, Chile,

<sup>1</sup> Véase <http://www.whitehouse.gov/Open/>

<sup>2</sup> Véase <http://www.opengovpartnership.org/>



Colombia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay.

#### 4. MÉXICO Y LA DECLARATORIA DE GOBIERNO ABIERTO

A pesar que el derecho a la información en nuestro país está fundamentado en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1977, fue hasta la transición democrática del año 2000 cuando se avanzó en mayores garantías de transparencia y acceso a los documentos públicos.

De estos cambios destacan la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la creación del Instituto Federal de Acceso a la información (IFAI), como máximo órgano encargado de centralizar toda la labor de apertura de la información del gobierno.

Debido a la importancia de la transparencia en las gestiones de gobierno que ha impulsado nuestro país en los últimos años, México ha suscrito iniciativas e instrumentos internacionales en materia de transparencia, acceso a información y combate a la corrupción, de los cuales destacan: la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.<sup>3</sup>

En este sentido, nuestro país se adhirió a la *Iniciativa de Gobiernos Abiertos (Open Government Partnership OGP)*, en conjunto con Estados Unidos, Brasil, Indonesia, Noruega, Filipinas, Sudáfrica y Reino Unido.

El 20 de septiembre de 2011, en el marco de la Asamblea de las Naciones Unidas, los países suscribieron *La Declaratoria sobre Gobierno Abierto* a fin de lograr una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y conseguir que sus gobiernos sean más transparentes, sensibles, responsables y eficaces.<sup>4</sup>

*La Declaratoria sobre Gobierno Abierto* exige a cada país comprometerse con un plan de trabajo que comprenda las acciones y resultados de implementar la política aludida, mismo que debe ser consultado y aprobado por la sociedad civil.

El Plan de Trabajo al cual se comprometió México comprende los siguientes rubros:

- Mejora de servicios públicos.
- Aumentar la Integridad Pública.
- Manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia.
- Incrementar la rendición de cuentas corporativa.<sup>5</sup>

#### 5. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR GOBIERNOS ABIERTOS?

##### Principios Fundamentales

En primer lugar, es necesario establecer que los Gobiernos Abiertos son sólo característicos de un gobierno democrático, no se puede concebir éste en un gobierno donde no exista la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. “El rol de los ciudadanos es el que diferencia a unos sistemas de gobierno de otros y el que hace que sólo sea compatible un Gobierno Abierto con un sistema democrático” (Calderón y Lorenzo, 2010). En este sentido, un Gobierno Abierto fortalece y mejora la calidad democrática, al aumentar el control de las instituciones públicas y el acercamiento con sus gobernados.

Es por ello que los principios que rigen y que se quieren impulsar a través de esta política, son valores propios de una democracia como son: *Transparencia, Participación Ciudadana y Colaboración* (Coroñan y Campos: 2011).

- *Transparencia*: La transparencia en las acciones de gobierno siempre han sido una de las reclamaciones mayoritarias, el acceso simple y masivo a la información pública, permite consolidar un gobierno más transparente. En este sentido, los gobernantes deben procurar que la información de sus acciones y gestión de recursos sean de fácil acceso, de una manera clara y utilizable, de esta forma la puesta en práctica de un Gobierno Abierto debe suponer la de un gobierno transparente.
- *Participación*: Como se mencionó al inicio, el concepto de Gobierno Abierto no

<sup>3</sup> Alianza para el Gobierno Abierto. Plan de Acción de México.

<sup>4</sup> Declaración sobre Gobierno Abierto.

<sup>5</sup> Alianza para el Gobierno Abierto Plan de Acción de México.



implica solamente la apertura de datos, sino de incorporar a los ciudadanos en los procesos de gestión pública. “Un gobierno Participativo debe promover el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, las ideas y la experiencia de los ciudadanos” (Ramírez- Alujas: 2011).

- **Colaboración:** Un gobierno colaborativo compromete e involucra a los ciudadanos en forma individual o colectiva en la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas. La participación de los ciudadanos, en especial de las organizaciones de la sociedad civil quienes buscan transformar intereses comunes en acciones por el bien común, aumentan la eficacia de los gobiernos, que se benefician de los conocimientos, las ideas y la capacidad de este tipo de organizaciones. En este sentido, el trabajo en conjunto de la sociedad y gobierno permite retroalimentar las deliberaciones públicas y fomenta una mayor libertad de expresión, asociación y opinión.

En tal tesitura, podemos afirmar que los principios en los que se sustenta un Gobierno Abierto implican que la información, gestión del gobierno y los servicios públicos sean supervisados por la sociedad, acompañado de la creación y expansión de espacios de diálogo y participación en conjunto con la autoridades y los ciudadanos a fin de encontrar mejores soluciones a problemas públicos, aprovechando el potencial disponible en las tecnologías y en los sectores de la sociedad (Ramírez-Alujas: 2011).

### Aproximación al concepto

De acuerdo a los principios en los que se sustenta un Gobierno Abierto, las bases que lo conforman son:

- Un sistema democrático.
- Acceso libre, abierto y gratuito de los datos relacionados con las gestiones y actividades gubernamentales.
- Máxima transparencia en las actividades de los gobiernos.

- Promover la participación y colaboración ciudadana en la toma de decisiones.
- Las tecnologías de la comunicación y la llamada red global son las herramientas necesarias para facilitar el acceso a la información.

Por tanto, podemos decir que un Gobierno Abierto es “aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de decir lo que ellos dicen y solicitan que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente” (Calderón y Lorenzo: 2010).

Por otro lado, se afirma que es una “filosofía política que sostiene que los temas de gobierno y administración pública debe ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia para conseguir una mayor participación ciudadana y una mejor regulación” (Irekia, 2010, citado por Ramírez- Alujas, 2011).

Ahora bien, partiendo de las interpretaciones anteriormente aludidas y de lo comentado hasta el momento, podemos formular una aproximación al concepto en razón de que es un término en constante evolución, en consecuencia por un Gobierno Abierto debemos entender:

Aquél que garantiza la transparencia y acceso a la información en posesión de los órganos de gobierno mediante la difusión de forma clara, comprensible y utilizable, basado en el establecimiento de mecanismos de participación y colaboración de los ciudadanos, que permitan valorar el desempeño de los gobernantes, así como promover la participación de los gobernados en el proceso de toma de decisiones. Aprovechando, para tal efecto, las posibilidades que otorgan las tecnologías de la información y con el fiel propósito de lograr gobiernos más eficaces y transparentes en su actuar.

## 6. PRÁCTICAS INTERNACIONALES DE GOBIERNOS ABIERTOS

### Estados Unidos de Norteamérica

El país vecino del norte ha sido el gran impulsor de este tipo de estrategia. La campaña electoral de Obama marcada por una política *on line* así como los memorandos en los cuales se establecen las bases del Gobierno Abierto, representaron el co-



mienzo de esta nueva etapa. En mayo de 2009 fue lanzado el *data.gov.us*, que es la primera iniciativa en forma de esta estrategia que sirve como punto de acceso en donde se pueden encontrar, comprender y utilizar los datos que se generan por parte del gobierno federal (Corojan y Campos, 2011).

Con la creación de esta plataforma se facilita el acceso a datos, herramientas y páginas web institucionales. Por otro lado, a fin de facilitar la rendición de cuentas se creó *usaspending.gov*.

Sin embargo, la sociedad civil ha sido un factor fundamental para impulsar e implementar dicha política. Con iniciativas como *govtrack.us*, *washingtonwatch.com*, *sunlight foundation*, se ha movilizó a la ciudadanía para supervisar y participar en las actividades del gobierno, así como para promover una mayor transparencia y accesibilidad a la información de las actividades gubernamentales.

En este sentido, el rol de los ciudadanos ha contribuido a fortalecer la política de gobierno abierto, como lo describen Ana Corojan y Eva Campos: "Más allá de las voluntades políticas, el cambio de enfoque en el entramado institucional del movimiento de gobierno abierto de Obama se basó en un cambio de mentalidad de los servidores públicos y en el apoyo de la sociedad civil".

### Finlandia

El facilitar el acceso a la información pública y el intercambio de datos se convirtió en una estrategia de gobierno, desde antes que Obama lanzara el

*Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto*; en 1999 el gobierno finés adoptó el *Act on the openness of Government Activities* que regulaba el derecho de acceso a los documentos públicos.

Sin embargo, debido a que el desarrollo tecnológico en 1999 no ofrecía las mismas oportunidades actuales, no existía una plataforma *on line* de dicha información, aunque sí existía un registro digital y acceso tecnológico a los documentos públicos.

Conforme van desarrollándose las TIC, se fueron incorporando nuevas plataformas de apertura gubernamental como el *data.suomi.fi*, el cual funciona como ventanilla única para todos los servicios electrónicos y acceso a los datos de las autoridades públicas. *Hare* dirigido a servir a las autoridades y al servicio de información pública para los ciudadanos. *El Otakantaa (share your views with us)*, con el objetivo de establecer la colaboración, participación y escucha activa.

A diferencia del gobierno norteamericano, estos cambios estructurales y de gobierno no fueron acompañados de una movilización ciudadana. Por esta razón y siguiendo los principios del Gobierno Abierto que buscan la participación y colaboración de los gobernados, el caso del gobierno finés ha tenido gran éxito al crear un concurso de ideas y nuevas aplicaciones que la administración pública pueda usar para conseguir la apertura de datos denominado *Apps for Democracy Finland*. Este concurso impulsado por el gobierno otorgaba un premio de 13 mil euros, lo cual logró incentivar la participación y colaboración de los ciudadanos para que estos pudieran influir en la agenda política (Corojan y Campos: 2011).

## 7. GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

En los últimos 12 años, México ha logrado grandes avances en materia de transparencia como la implementación de los llamados *portales de obligación de transparencia* en los cuales se busca establecer mecanismos que faciliten el acceso a la información de todas las acciones de gobierno y rendición de cuentas, el portal denominado *compranet*, en el cual cualquier empresa puede participar para convertirse en proveedor del gobierno, la publicación de información específica que tiene como objetivo resolver un problema social en concreto denominada *Transparencia Focalizada*.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Véase [www.presidencia.gob.mx/transparencia-focalizada/](http://www.presidencia.gob.mx/transparencia-focalizada/)



Sin embargo, nuestro país en materia de Gobiernos Abiertos está en proceso de adaptación. En este sentido nuestros gobernantes se han concentrado en dar una mayor difusión a la información que comprende en los portales electrónicos aludidos, que en transformar la relación entre gobernantes y gobernados para participar en la elaboración de políticas públicas.

En cuanto a la participación de la sociedad civil existen sólo algunas iniciativas como: Transparencia Mexicana, CIDAC, Artículo 19, Fundar México, que promueven una mayor transparencia y participación en las gestiones gubernamentales. En materia de derecho a la información, menciona Juan Francisco Escobedo, una de las más representativas es “Grupo Oaxaca”. Dicho grupo consiguió posicionar en la agenda legislativa el tema de derecho a la información pública (Escobedo: 2003). Asimismo, existe *México Abierto* iniciativa de la sociedad civil para abrir espacios de diálogo acerca de la importancia de un gobierno abierto y el derecho a saber. *México Abierto* es desarrollado por el Consejo Ciudadano del Premio Nacional de Periodismo.<sup>7</sup>

### 8. GOBIERNO ABIERTO LEGISLATIVO

Hablar de Gobiernos Abiertos en el ámbito legislativo implica “un camino hacia la apertura, hacia el diálogo en el proceso de redacción y construcción de leyes y agendas legislativas, trabajando sobre los ejes de colaboración, la participación y la transparencia” (Belbis, 2010).

Como se ha mencionado, no basta únicamente con la publicación electrónica de datos e información de las actividades parlamentarias, más aún en razón de que en los procesos legislativos es fundamental la interacción y participación con los distintos sujetos involucrados a fin de lograr un resultado acorde con las necesidades de la colectividad y no sólo con la de unos cuantos.

Un ejemplo de esta política en el espacio legislativo sería la apertura y discusión de las agendas legislativas, dejando atrás la definición de las mismas por altos grupos de poder que terminan

sólo en los asuntos que les interesa a sus propias bancadas o su plataforma electoral. La discusión pública en cuanto a los temas permitiría una verdadera retroalimentación y definirían la agenda en temas que verdaderamente importan discutir y tratar a la sociedad (Belbis, 2010).

En esta tesitura, el camino para lograr un Gobierno Abierto en nuestro país es largo pero no imposible, ello dependerá del cambio de mentalidad y voluntad política para crear espacios abiertos y participativos por parte de nuestros gobernantes y de la sociedad que movilice a los servidores públicos hacia una administración más participativa, colaborativa y transparente.

### 9. CONCLUSIONES

Hablar de Gobiernos Abiertos es promover una máxima transparencia en razón de brindar una mayor accesibilidad a la información de datos y documentos de las instituciones de gobierno, con la finalidad de ser utilizados para análisis y evaluar la gestión gubernamental por parte de los ciudadanos, con el propósito de alcanzar una mayor participación y colaboración de los gobernados en la toma de decisiones públicas.

Hacer que la sociedad sea parte del proceso en las deliberaciones de las acciones de gobierno establece una mayor confianza en sus instituciones; si los ciudadanos confían en su gobierno estarán más dispuestos en apoyar y contribuir con las decisiones adoptadas. Asimismo, el Gobierno Abierto fortalece la democracia al permitir el escrutinio público a fin de reducir la opacidad y asegura que las políticas realizadas sean percibidas como legítimas.

En este sentido, un Gobierno Abierto implica una transformación cultural del servicio público. Adoptar esta política requiere de un compromiso constante de los órganos de gobierno, así como de la sociedad dispuesta a superar la indiferencia y apatía política. En tal sentido, sin voluntad política y sin apoyo de la sociedad, no será posible conseguir éxito en su aplicación.

<sup>7</sup> Véase: [http://www.mexicoabierto.org/quienes\\_somos.html](http://www.mexicoabierto.org/quienes_somos.html)



## BIBLIOGRAFÍA

- Belbis, Juan Ignacio (2010). *Gobernanza Abierta en espacios legislativos. Open Government: Gobierno Abierto*. España: Algón Editores.
- Calderón, Cesar; Lorenzo, Sebastian. Coordinadores (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. España: Algón Editores.
- Camacho Acevedo, José Luis. "Gobierno abierto: en Obama es congruencia; en Calderón es cinismo", *sdp noticias*, México, 29 de septiembre de 2011, (en línea), disponibles en internet: <http://sdpnoticias.com>
- Casillas, Laura. "Calderón suscribe Alianza para el Gobierno Abierto" *azteca noticias*, México, 20 de septiembre de 2011 (en línea), disponible en internet: <http://www.aztecanoticias.com.mx>
- Coroijan, Ana; Campos, Eva. (2011) *Gobierno Abierto: Alcances e Implicaciones*, España: Fundación Ideas.
- Chong Magallanes, Jahtziri. "Destaca IFAI avances en la alianza para el gobierno abierto", *noticias mvs*, México, 01 de febrero de 2012 (en línea), disponible en internet: <http://www.noticiasrms.com>
- Dávila, Rene. "Avanza la Alianza para el Gobierno Abierto", *journalmex*, México, 01 de Febrero de 2012 (en línea), disponible en internet: <http://journalmex.wordpress.com>
- Escobedo, Juan Francisco. (2003) *Movilización de opinión pública en México: El caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública. Derecho comparado de la Información* Número 2 julio-diciembre 2003. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. (en línea), disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoinc/cont/2/art/art3.pdf>
- Gómez, Hilda. "¿Qué es la Alianza para el Gobierno Abierto suscrita por México?", *milenio*, Tampico, 25 de Septiembre de 2011, (en línea), disponible en internet: <http://tampico.milenio.com/cdb/doc/impreso/9032380>
- Ramírez Alujas, Álvaro. (2011) *Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. Revista enfoques*. España.

### Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Convenciones Internacionales:

Declaración sobre Gobierno Abierto.

Alianza para el Gobierno Abierto: Plan de Acción de México.

### Fuentes electrónicas consultadas:

<http://www.whitehouse.gov/Open/>

[www.presidencia.gob.mx/transparencia-focalizada/](http://www.presidencia.gob.mx/transparencia-focalizada/)

[www.compranet.gob.mx](http://www.compranet.gob.mx)

<http://www.opengovpartnership.org/>

[www.portaltransparencia.gob.mx/](http://www.portaltransparencia.gob.mx/)

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

[www.articulo19.org](http://www.articulo19.org)

[www.cidac.org](http://www.cidac.org)

[www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)

# Los riesgos de la crisis financiera internacional que se avecina

Celín **García A.**

Investigador en la Dirección General de Estudios Legislativos:  
Investigaciones Sociales, del IBD.



Es inquietante que el Banco Mundial inicie su informe sobre “Perspectivas económicas mundiales: Incertidumbre y Vulnerabilidad”, de Enero de 2012, casi con un presagio, con el siguiente mensaje:

“La economía mundial ha entrado en un periodo peligroso. Parte de la tormenta financiera que afecta a Europa se ha propagado a los países en desarrollo y a otras naciones de ingreso alto, los cuales anteriormente no habían sido perjudicados. Este contagio ha aumentado los costos de los préstamos en muchas partes del mundo y ha hecho bajar los mercados de valores mientras que los flujos de capital a los países en desarrollo han caído bruscamente.”<sup>1</sup>

Diversas instituciones y especialistas en la materia han identificado, hasta el momento, tres grandes riesgos que pueden desencadenar una posible crisis financiera mundial, los cuales aún están latentes pero en los próximos meses mostrarán su capacidad destructiva, o en el mejor de los casos, serán controlados con programas de austeridad, con reducciones significativas de las deudas de diversos países y severos ajustes de política fiscal, así como con otras acciones para contener los conflictos de corte político.

El riesgo más grande está representado por la crisis financiera europea, que ya ha empezado a afectar a los países de América Latina, debido a que las filiales de los bancos europeos poseen alrededor de una cuarta parte de los activos bancarios de los países latinoamericanos, y esos bancos, para fortalecer sus balances, han instrumentado políticas de crédito más conservadoras.

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, “a pesar de que estos bancos han tenido la precaución de financiar la mayor parte de sus actividades en América Latina con depósitos de residentes y en moneda local, es posible que generen una gran demanda por fondos en dólares, ya sea por una menor oferta de sus casas matrices o por un recorte de las líneas de crédito externas. Esta demanda podría generar una disminución en el crédito a los países de América Latina, lo que afectaría la confianza y la inversión privada.”<sup>2</sup>

Otro gran riesgo radica en los Estados Unidos, pues su enorme deuda externa, la falta de solución a su déficit fiscal y sus recurrentes déficit en cuenta corriente, representan un peligro permanente que puede derivar en una devaluación del dólar, o en una crisis de liquidez, lo cual llevaría a una pérdida de confianza de los inversionistas, a la consiguient-

<sup>1</sup> Banco Mundial. (Enero de 2012). “Perspectivas económicas mundiales: Incertidumbre y vulnerabilidad”; Resumen ejecutivo; pág. 1

<sup>2</sup> Fondo Monetario Internacional. (Enero 4 de 2012). “América Latina: ¿Qué le depara el 2012?”.



te salida de capitales y a la suspensión de pagos. Esta situación se está agravando por sus conflictos comerciales y monetarios con China, y especialmente porque de un tiempo a la fecha el país asiático ha suspendido sus compras de bonos de la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED), y ha acentuado la devaluación del yuan, situación que favorece las exportaciones chinas, pero que afecta las balanzas de pagos de todos los países que comercian con ese país.

Un tercer riesgo está representado por las tensiones políticas en Medio Oriente, acentuadas por el programa nuclear de Irán, así como por la suspensión del abastecimiento de petróleo a varios países de Europa, y por su creciente actitud bélica que no deja espacios a la negociación.

En Europa, el epicentro de la crisis se ubica en el grupo de los países denominados "PIIGS", que incluye a: Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España; de estos países, los más afectados son, hasta la fecha, Grecia y Portugal.

De acuerdo con Alexis Kretchmar:

El año pasado, varios países como Irlanda y Portugal necesitaron apoyo económico por parte del Banco Central Europeo para aliviar sus obligaciones financieras. Actualmente Grecia e Italia se encuentran en el centro de la atención mundial, ya que su déficit fiscal amenaza la estabilidad del Euro y de los mercados internacionales, ocasionada entre otras cosas por el tamaño de su deuda y por las pocas posibilidades del pago de sus obligaciones financieras...

Italia [...] su deuda representa 1.9 trillones de euros, equivalente al 120 por ciento de su Producto Interno Bruto (PIB). Considerando que Italia ha tenido un bajo crecimiento económico en la última década, resulta poco probable que a ese ritmo pueda pagar la pesada carga financiera que ahora la amenaza.<sup>3</sup>

Las proyecciones económicas para Italia son, para 2012, de -2.2 %, y para 2013 de -0.6% para el crecimiento de su PIB; además, el primer ministro italiano, Mario Monti, está obligado a llevar a cabo los acuerdos de la cumbre de la zona Euro y de la Unión Europea de octubre del 2011, entre los cuales se encuentran reformas como la de elevar la edad de jubilación, reducir el número de puestos de la administración pública y reformar el mercado laboral, entre otras medidas, por lo que le espera, para éste y el próximo año, un largo periodo de recesión o, mejor dicho, de depresión económica.

Para una mejor comprensión del problema conviene recordar que la "recesión" se define como la "Caída en el Ciclo Económico que se caracteriza por dos trimestres sucesivos de tasas de crecimiento negativas en el Producto Nacional Bruto real." En tanto que se entiende por "depresión" al "Abatimiento grave en el Ciclo Económico, donde se presenta un Desempleo generalizado y sostenido. Se caracteriza por una disminución de la tasa de inversión de lo que resulta una caída en la demanda de bienes de consumo por la falta de poder adquisitivo de la población."<sup>4</sup>

En esta ocasión analizaremos el riesgo de la crisis financiera de Grecia, y su posible impacto en Europa y en el mundo.

### Resumen de Posición Fiscal de los PIIGS (% del PIB, % de la deuda total)

País	Deuda pública 2009 (e) (% del PIB)	Déficit Fiscal 2010 (f) (% del PIB)	Vencimiento de la deuda pública 2010 (f) a
Zona Euro	78.2	-6.8	-
Grecia	112.6	-12.2	11.7
Irlanda	65.8	-14.7	9.2
Italia	114.6	-5.3	16.2
Portugal	77.4	-8.0	16.6
España	54.3	-10.0	17.3

Fuente: *Capital Economics*, Comisión Europea y Moody's  
(e) Estimación, (f) Proyección, a: Porcentaje de la deuda total.

<sup>3</sup> Kretchmar Alexis. (2011, 25 de noviembre). "Italia y la crisis financiera en Europa". *El Universal*, Sección Cartera.

<sup>4</sup> Bannock Graham, Baxter R. E. y Rees Ray. (1993). *Diccionario de Economía*. Primera reimpresión, México, Editorial Trillas, págs. 128 y 302.



## 1. CRONOLOGÍA DE LA TRAGEDIA GRIEGA

La historia de la tragedia griega se inicia en el mes de octubre de 2009; el 4 de ese mes, el Partido Socialista de Grecia (PASOK) ganó las elecciones legislativas anticipadas, y poco después Yorgos Papandreu, líder de ese partido, tomó posesión del gobierno; el 20 del mismo mes se registraron al alza dos indicadores económicos clave: el déficit público acumulado en 2009 que pasó de 6% a 12.7% del PIB, y la deuda pública se elevó al 113.4 % del PIB. Como consecuencia de ello, el 8 de diciembre la agencia calificadora Fitch Rating degradó la deuda a largo plazo de Grecia, rebajándola de "A-" hasta "BBB+"; la bolsa de Atenas se desplomó 6% y se incrementó la prima de riesgo sobre los bonos griegos emitidos a 10 años. Por otra parte, el Banco Central Europeo (BCE) exigió a Yorgos Papandreu tomar medidas al respecto, y la Comisión Europea (CE) llamó la atención a Atenas por las posibles repercusiones que se pudieran registrar en la Zona Euro.<sup>5</sup>

## 2. EVENTOS DE 2010

En el mes de enero la CE acusó a Grecia de irregularidades sistemáticas en el envío de información económica a Bruselas. Tres días después Yorgos Papandreu presentó en Bruselas un programa de austeridad con el cual planteó reducir el déficit público del 12.7 del PIB al 2% en 2013; y realizaron la primera emisión de deuda del año por 5 mil millones de euros, en virtud de que en ese año necesitaban refinanciar un pago de 54 mil millones de euros, de los cuales 20 mil millones vencían en el segundo trimestre.

En febrero, la CE aprobó el plan de austeridad griego, pero recomendó recortar los salarios; y *The New York Times* publicó que Goldman Sachs, el banco más grande de Estados Unidos (EU), realizó transacciones que le permitieron al gobierno griego anterior ocultar a las autoridades europeas, miles de millones de euros en deuda. En tanto que en marzo el gobierno griego aprobó medidas para ahorrar 4 mil 800 millones de euros, mediante recorte al gasto público, el aumento del IVA que llegó a 21% y la reducción de los pluses de los funcionarios en un 30%.

Durante el mes de abril, los ministros de Economía y Finanzas de la eurozona acordaron poner

a disposición de Grecia 30 mil millones de euros a un interés inferior al 5%, tasa superior a la del FMI, que prevé aportar otros 15 mil millones de euros. La oficina de estadística de la UE, Eurostat, elevó el déficit público de Grecia de 2009 del 12.7% al 13.6% del PIB. El euro cae a su nivel más bajo del último año y los tipos de interés que debe pagar Grecia por sus bonos a 10 años se elevaron hasta el 8.8%. Por otra parte, Grecia solicitó oficialmente la activación del paquete de ayuda para pagar 8 mil 500 millones de euros de intereses de su deuda que vencían el 19 de mayo. El 26 de abril, la canciller alemana Angela Merkel, condicionó los préstamos de su país a la aprobación por parte del FMI de un nuevo plan de ajuste de Grecia más estricto. Un día después Standard & Poor's (S&P) rebajó la deuda griega al nivel de *bono basura*.

En el mes de mayo, la UE y el FMI acordaron apoyar a Grecia con 110 mil millones de euros. El gobierno de Grecia aprobó las reformas que consistieron en reducir las pensiones hasta un 26.4%, retrasar la edad de jubilación hasta los 65 años, y penalizar con el 6% a las jubilaciones anticipadas a partir del próximo año. El 19 de mayo, el país recibió el primer crédito de apoyo, por 14 mil 500 millones de euros, antes del vencimiento de un bono a diez años por 9 mil euros que Grecia no podía cubrir.

En agosto se informó que la economía griega registraba una contracción del PIB de 1.5% y un aumento del desempleo del 12% en el mes de mayo. En tanto que en noviembre, la agencia de estadísticas europea, Eurostat, confirmó que el déficit público de Grecia alcanzó 15.4% del PIB en 2009, por encima del 13.6 que se pronosticó inicialmente.

## 3. EVENTOS DE 2011

En enero, la agencia Fitch calificó la deuda griega como bono basura ("BB+"); en febrero el FMI eleva hasta 50 mil millones de euros las privatizaciones requeridas a Grecia hasta el año 2015, para que pueda saldar su deuda y superar la crisis económica; y el 29 de marzo S&P rebajó la nota de la deuda griega a la calificación de bono basura.

En abril, la oficina de estadística de la UE, Eurostat, revisó al alza el déficit público de Grecia en 2010 y lo situó en 10.5% frente al 9.4% calculado

<sup>5</sup> Aisen Ari, Badilla F. Ignacio, Jaque S. Felipe y Moreno S. David. (2010, abril) *Crisis en la zona euro: Fundamentos tras el reciente aumento de spreads soberanos*. Banco Central de Chile, Volumen 13, No.1.



lado previamente, y aumentó el nivel de su deuda pública del 142.5 al 142.8% del PIB. En tanto que en mayo se multiplicaron los rumores sobre la posibilidad de que la Unión Europea se viera obligada a realizar un segundo rescate de Grecia; el comisario europeo de Asuntos Económicos y Monetarios, Olli Rehn, confirmó que el eurogrupo preparaba, a partir del lunes 16 de mayo, una posible ayuda adicional a Grecia; la fuga de capitales agudizó la crisis de una Grecia al borde de la bancarrota, y se informó que los griegos tenían en cuentas suizas 280 mil millones de euros, cifra que representaba el 120% del PIB.

El 15 de junio el primer ministro Yorgos Papandreu ofreció su dimisión al líder de los conservadores Antonis Samaras, para formar un gobierno de unidad nacional. Los conservadores exigieron que se renegociaran las condiciones del rescate.

En junio, Merkel y Sarkozy pactaron que en el segundo rescate a Grecia participaran bancos privados de forma voluntaria; el primer ministro griego Yorgos Papandreu logró superar la moción de confianza en el Parlamento heleno, para poner en marcha el paquete de medidas de austeridad que le permitieran al país acceder a un nuevo tramo del rescate. El 29 de junio, el parlamento griego aprobó los recortes que le exigían la UE y el FMI; las bolsas europeas se desplomaron por la incertidumbre sobre Grecia, y Europa esperó la votación favorable del 30 de junio para desbloquear la ayuda e iniciar el segundo rescate financiero de Grecia, en poco más de un año.

En julio, el eurogrupo anunció la firma del nuevo mecanismo de estabilidad, la revisión a la baja de los tipos de interés, y alargar los plazos de los préstamos de Grecia, Irlanda y Portugal; pero informó que el rescate financiero limitaría la soberanía de los griegos. El 21 de julio el eurogrupo aprobó el segundo rescate a Grecia, por un monto de hasta 109 mil millones de euros, más la aportación voluntaria de los bancos que ascendió a 50 mil millones, y la participación del FMI.

En agosto se informó que el PIB de Grecia se contrajo en el segundo trimestre del año 6.9% con respecto al mismo periodo del año anterior; en tanto que Finlandia, Holanda, Austria, Eslovaquia, Eslovenia y Estonia exigieron garantías adicionales para apoyar el segundo rescate financiero.

A principios de septiembre, el gobierno griego reconoció que no podría cumplir el objetivo de un déficit del 7.6% para el 2011, y descartó la adopción de más ajustes presupuestarios. Las principales bolsas europeas registraron pérdidas superio-

res al 3 %, motivadas también por el desempleo en EU, que se mantiene en el 9.1%. En tanto que el Tribunal Constitucional alemán ratificó la legalidad del primer rescate a Grecia y del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF), pero obligó a que el parlamento de Berlín aprobara, en el futuro, todos y cada uno de los préstamos. Atenas aceleró las privatizaciones por un valor de 5 mil millones de euros.

El 12 de septiembre, Grecia reconoció que sólo tenía dinero para pagar a funcionarios y pensionistas hasta octubre. Los rumores sobre una posible quiebra del país provocaron nuevos desplomes de las bolsas europeas; un día después el gobierno heleno anunció el despido de 20 mil trabajadores de 151 empresas con capital público. Europa y Atenas buscaron una solución para evitar que Grecia se declarara en quiebra, una posibilidad que Angela Merkel niega rotundamente porque tendría severas consecuencias para toda la eurozona. No obstante ello, el 16 de septiembre el eurogrupo retrasó la ayuda a Grecia pese a los "riesgos catastróficos" que teme EU. El 18 de septiembre la farmacéutica Roche cortó el suministro de fármacos a algunos hospitales públicos de Grecia debido a su morosidad.

El 22 de septiembre, el tráfico aéreo, el transporte público en Atenas y el servicio de ferrocarril en toda Grecia, se vieron gravemente afectados por los paros y protestas convocados por los sindicatos contra la política de austeridad y recortes aplicados por el gobierno; y el 29 de septiembre el parlamento Alemán aprobó la reforma al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera.

En octubre, se anunció que la economía de Grecia se contrajo 3.5%, en el 2010; el ministro de Finanzas informó que el déficit fiscal se incrementó 15% en los nueve primeros meses de 2011; el parlamento heleno aprobó nuevas medidas de austeridad para recaudar 7 mil 100 millones de euros adicionales. En tanto que Eurostat informó que el déficit de Grecia fue del 10.6% en el 2010; y los líderes de la zona euro acordaron recortar la deuda de Grecia con la banca privada en un 50% y ampliar el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera hasta un billón de euros.

El 31 de octubre, el primer ministro Papandreu anunció su intención de convocar un referéndum y someterse a una moción de confianza, para convalidar el acuerdo europeo por el que se condona el 50% de la deuda soberana del país a cambio de más recortes. El 2 de noviembre, la Unión Europea bloqueó el siguiente tramo del rescate por



8 mil millones de euros, mientras no se “resuelvan las dudas sobre el referéndum”. Al día siguiente Papandreu vio amenazada su mayoría por las disensiones internas, y tras la presión internacional dio marcha atrás sobre el referéndum y comenzó la negociación para formar un gobierno de unidad nacional. El 5 de noviembre, el primer ministro Papandreu superó un voto de confianza, pero para lograr el apoyo aceptó incluso no formar parte del nuevo gobierno. El 7 de noviembre, gobierno y oposición acordaron los términos generales para un gobierno de unidad nacional y la convocatoria de elecciones anticipadas, para realizarse en febrero; dos días después, Papandreu presentó su dimisión.

El 10 de noviembre el ex vicepresidente del Banco Central Europeo, Lukás Papademos, fue designado primer ministro del nuevo gobierno de unidad nacional, quien días después consideró insuficiente el plazo de 100 días dado a su gobierno para realizar las reformas comprometidas con la UE para la aplicación del rescate financiero; y situó el déficit de Grecia en 9% del PIB para el 2011, cuando el objetivo fijado por la UE y el FMI era de 7.6%.

Durante ese mismo mes, el Banco de Grecia presentó un informe ante el parlamento que revelaba que el 13% de las familias griegas no tenía ningún tipo de ingreso; se anunció que Grecia tendría que aplicar nuevas medidas para recaudar 7 mil millones de euros extras entre los años 2013 y 2015, y el Banco de Grecia reveló que los depósitos bancarios se redujeron en 14 mil millones de euros entre septiembre y octubre de 2011.

El 27 de diciembre, el ministro de Finanzas y dirigente del Pasok, Evangelos Venizelos, anunció que las elecciones se celebrarían en abril, dos meses más tarde del plazo que inicialmente se había acordado con Nueva Democracia, para esta convocatoria anticipada.

#### 4. EVENTOS DE 2012

Durante el mes de enero el FMI y el BCE pidieron a Grecia que bajara el salario mínimo por debajo de los 600 euros actuales; y el FMI informó que había perdido la fe en la capacidad de Grecia para sanearse, ante los escasos progresos en la recaudación de impuestos y los magros ingresos por las privatizaciones. No obstante ello, el 19 de enero el ministro de Finanzas griego, Evangelos Venizelos, anunció que el FMI había accedido a negociar el

segundo préstamo a Grecia; pero la troika reiteró su exigencia a Grecia para que ampliara las medidas de austeridad y rebajara los salarios. El 29 de enero, el ministro alemán de Economía, el liberal Philipp Rösler, reclamó “un mayor control y dirección” de la UE sobre Grecia. Alemania pretendía que Atenas cediera el control sobre su presupuesto a un comisario nombrado por el eurogrupo, que podría vetar decisiones gubernamentales y supervisar la aplicación de las medidas.

Europa rechazó la idea alemana de controlar las cuentas helenas mediante un comisario específico, pero la UE le informó a Grecia que su paciencia se estaba agotando. El 31 de enero se informó que el gobierno de Grecia repartiría vales de comida entre escolares de la región de Ática, que incluyera a Atenas, para combatir la desnutrición que sufren algunos niños.

El 1 de febrero, el FMI insistió en que Grecia redujera su déficit, pero declaró que: “La tolerancia social y el apoyo político tiene su límite y nos gustaría estar seguros de lograr el equilibrio justo entre ajuste fiscal y reformas”; en tanto que el ministro de Finanzas, Evangelos Venizelos informó que desde el inicio de la crisis griega habían salido de los bancos griegos 65 mil millones de euros.

El 6 de febrero, el gobierno heleno pactó con la troika despedir a 15 mil funcionarios en 2012, para poder acceder al segundo rescate financiero; lo cual generó un enorme descontento en las calles del país y se dio a conocer que casi el 80% de los griegos está en contra de los ajustes que exige la troika. El 9 de febrero, Grecia rechazó en su totalidad el paquete de ajustes exigidos por la troika, a cambio del segundo rescate al país; en lo particular, los partidos políticos no aceptaron que las pensiones superiores a los mil euros se redujeran en un 20%. No obstante, un día después, los líderes griegos aceptaron las medidas de austeridad exigidas por Bruselas y el eurogrupo exigió más recortes y garantías a Atenas para desbloquear la ayuda financiera del segundo rescate.

El 12 de febrero, el parlamento griego votó la quita, el plan de recapitalización bancaria y las medidas de ajuste; y se informó que el PIB de Grecia cayó 6.8% en el 2011, y 7% en el cuarto trimestre de 2011, contra el mismo trimestre del 2010; y que desde 2010, el número de desempleados se ha duplicado hasta llegar al 21% de la población económicamente activa.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Información obtenida a través de: <http://www.rtve.es/noticias/20120223/cronologia-tesis-grecia/329528.shtml>.



El 21 de febrero del 2012, tras ríspidas e intensas negociaciones, el eurogrupo aprobó el segundo rescate financiero para Grecia, con el fin de evitar la quiebra de ese país. Asimismo, se dio a conocer que la banca se vería obligada a una mayor aportación en la reestructuración “voluntaria” de la deuda griega, pues el monto de la quita ascendería al 53.5% del valor nominal, porcentaje que representaría una reducción de más de 100 mil millones de euros del endeudamiento de Grecia, lo que a su vez implicaría que los bancos deberían renunciar a un 75% del valor teórico actual de los bonos griegos, quedándose con una deuda a plazos más largos y con intereses más bajos.

Es importante señalar que con toda esta ingeniería financiera se pretende ocultar una especie de suspensión de pagos pactada y encubierta, con la cual Bruselas busca reducir la deuda pública griega a niveles sostenibles del 120% del PIB.

De acuerdo con esta reestructuración de la deuda soberana griega: “...Los nuevos bonos pagarán un tipo de interés del 2% de 2012 a 2015, del 3% de 2015 a 2020 y del 4.3% de 2020 a 2042. Pero el acuerdo es una especie de laberinto: por cada bono griego se condonará el 53.5% del importe principal; el 31.5% será canjeado por nuevos bonos griegos por vencimientos de entre 11 y 30 años, y el restante 15% serán títulos emitidos por el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) con un vencimiento de 24 meses.”<sup>7</sup>

Esta operación es de tal magnitud que el Instituto de Finanzas Internacionales comentó al respecto que “si concluye con éxito, el canje de bonos será la mayor reestructuración de deuda soberana de la historia y podría llevar a la reducción de 107 mil millones de euros de la deuda griega”.

Asimismo, se informó que el gobierno interino griego finalmente aceptó que la troika (esto es, un grupo de inspectores de la CE, el FMI y el BCE) mantengan una representación permanente adjunta a la estructura gubernamental para vigilar el cumplimiento de los recortes sociales y de las demás medidas de austeridad exigidas para llevar a cabo el rescate financiero. También se aceptó tener una cuenta bancaria bloqueada para manejar

los recursos financieros del rescate, y para depositar las recaudaciones fiscales; entendiéndose que ambos tipos de recursos se destinarán al pago de los intereses y el principal de su deuda, y no podrán utilizarse para cubrir el gasto corriente, esto es, salarios, pensiones, u otros conceptos.

Con esta intervención, Grecia pierde su soberanía en materia presupuestaria y es tratado como un ente menor de edad en materia económica, al cual es necesario supervisar y controlar. Esta medida establece un pésimo antecedente, que podrá ser utilizado en el futuro por los organismos financieros internacionales, como un requisito obligado para llevar a cabo cualquier rescate financiero de los países que caigan en sobreendeudamiento, en problemas de déficit fiscal o en falta de liquidez. Una vez más vemos como estos organismos internacionales atentan contra la soberanía de los países, y envían el mensaje de que ese concepto tiende a desaparecer, para entregar el poder y control de los países a las grandes instituciones financieras transnacionales.<sup>8</sup>

Entre los principales elementos de este rescate financiero, se encuentran, entre otros, los siguientes:

- Un segundo paquete de créditos externos por un monto total de 130 mil millones de euros, que se suma al primer paquete de mayo de 2010 por 110 millones de euros; de los cuales se ha entregado a la fecha el 70%.
- Una renuncia “voluntaria” de la banca al 53.5% del valor nominal de los bonos griegos en su poder, lo que supone una reducción de la deuda por un monto estimado de 107 mil millones de euros.
- Una aportación del sector público por 3,200 millones de euros; de éstos, mil 400 millones proceden de la rebaja de los tipos de interés, con efectos retroactivos, de los préstamos concedidos hasta la fecha por los Estados miembros; y 1,800 millones provendrán de la renuncia de los beneficios obtenidos por el BCE y los bancos centrales nacionales en sus

<sup>7</sup> El País, Madrid. (2012, 22 de febrero). “Fitch hunde a Grecia en el bono basura”. *El País Internacional*.

<sup>8</sup> “La soberanía nació a finales de la Edad Media como el sello distintivo del Estado nacional. La soberanía fue el resultado de las luchas que se dieron entre el rey francés y: el imperio, el papado y los señores feudales. De esas luchas nació un poder que no reconocía a otro superior o por encima de él.

La Soberanía es la instancia última de decisión. La soberanía es la libre determinación del orden jurídico o, como afirma Hermann Heller, es “aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz.” Carbonell, Miguel, Coordinador. (2009). *Diccionario de Derecho Constitucional*. Tercera edición, México, D. F., Tomo II, pág. 1273.



compras de bonos públicos griegos, a bajo precio, y que se venderán a su valor nominal.<sup>9</sup>

Del monto total del rescate, 30 mil millones de euros se destinarán para llevar a cabo el canje de los bonos acordados con la banca; una cifra similar se utilizará para recapitalizar a la banca griega; y 35 mil millones se destinarán a la sustitución de los bonos griegos antiguos por otros nuevos, con plazos de hasta 30 años y con tasas de interés menores. En tanto que los recursos que se destinarán a la reactivación económica de Grecia, al pago de los salarios y pensiones, y a la generación de empleo, son casi imperceptibles; esta última situación es la que hace que diversas instituciones y gobernantes de Europa duden de la eficacia de este segundo rescate financiero.

Además, el primer rescate establecía un plan de privatización de bienes públicos de Grecia por 50 mil millones de euros; en este segundo rescate, esa privatización se ha reducido a 19 mil millones de euros. También se exigió para aprobar este rescate que los dos partidos mayoritarios griegos, tanto el Partido Socialista (PASOK) como Nueva Democracia, que apoyaron las negociaciones con el eurogrupo y que gobiernan al país en coalición, firmaran el compromiso de que gane quien gane en las próximas elecciones a realizarse en abril, se obligan a llevar a cabo las reformas y los recortes sociales a los que está supeditado el rescate financiero.

Según las estimaciones de Bruselas, “la economía griega continuará en recesión en el año 2012 por quinto año consecutivo, con una contracción del 4.5%, lo que supondrá una reducción acumulada de actividad económica del 17%. Se prevé su estancamiento en el ejercicio 2013 y la vuelta al crecimiento en el año 2014.”<sup>10</sup>

También se pronostica que el desempleo griego se mantendrá en 18% en 2012 (frente al 9% de 2009), y que esta tasa empezará a descender paulatinamente hasta que se alcance el 17% de la población económicamente activa en el 2015.

El 1 de marzo se dieron a conocer cifras dramáticas del desempleo. Antonio Sandoval señala que:

Durante enero la Eurozona tuvo una tasa de desempleo de 10.7%, nivel jamás visto desde que se concretó la unión monetaria bajo la moneda llamada euro.

Grecia, ... ya dejó de publicar su tasa de desempleo desde noviembre del año pasado, cuando estaba en 19.9 por ciento, muy cerca de rebasar su punto máximo histórico de casi 21 por ciento. España, ... registra ya una tasa de desempleo de 23.3 por ciento, acercándose a su marca máxima registrada alguna vez de 25.5 por ciento.<sup>11</sup>

Entre los otros países afectados están: Portugal, en donde el desempleo alcanza el 14.8% de su población económicamente activa, Francia, que se ubica en el 10%, Italia alcanza el 9.2% y Alemania el 7.9%; pero Grecia, España y Portugal concentran en conjunto el 95% del aumento del desempleo en la UE. También se informa que los países que no podrán cubrir sus pasivos con vencimientos próximos son Italia, España y Hungría.

## 5. COMPLICACIONES FINALES DEL SEGUNDO RESCATE FINANCIERO

A pesar de todos los avances anteriores, el Banco Central Europeo dijo el martes (29 de febrero) que suspendía temporalmente el uso de bonos griegos como garantía de sus operaciones de financiación y que los bancos centrales nacionales tendrán que proporcionar liquidez a las entidades financieras utilizando medidas de emergencia. Así, volvieron a ser aceptadas al activarse el segundo plan de rescate acordado por la UE, misma que incluye una quita a la deuda griega.<sup>12</sup>

Asimismo, ante la negativa de Alemania, se suspendió la cumbre de la Unión Europea, programada para el 2 de marzo, en la cual se establecería el cortafuego con el que se busca proteger a la eurozona de la crisis griega, mediante la unión de la capacidad de financiamiento del fondo de rescate actual, denominado EFSF, con el mecanismo permanente, conocido como Mede, instrumento que también resulta esencial para que los países emergentes participen en el rescate de Europa a través del FMI, situación que se había pospuesto para finales de marzo.

<sup>9</sup> Andreu Missé. (2012, 22 de febrero). “Grecia y la zona euro logran un respiro temporal con el segundo rescate”. *El País Internacional*.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Sandoval Antonio. (2012, 2 de marzo). “Desempleo histórico en la eurozona: 10.7 %”. *El Financiero*, Sección Mercados, pág. 1A.

<sup>12</sup> La Redacción. (2012, 29 de febrero). “El BEC deja de aceptar los bonos griegos como garantía hasta que se cierre la quita”. *El País Internacional*.



Esta cancelación representa una señal negativa de Alemania con relación a los mecanismos de rescate financieros de los países de la Unión Europea. Esta decisión pone en riesgo nuevamente la situación de Grecia, pues “la deuda griega (privada y pública), que se eleva a 350 mil millones de euros, equivale a 160 por ciento del producto interno bruto (PIB)... (y) Grecia necesita el rescate antes del 20 de marzo para poder hacer frente al vencimiento de 14 mil 500 millones de euros de bonos de su deuda.”<sup>13</sup> Alemania se toma su tiempo, para ella no hay urgencia que atender.

Es importante señalar que incluso el G-20 y el FMI han reclamado a la canciller alemana, Angela Merkel, que flexibilice su posición, pero ella no cede en los aspectos esenciales de la estrategia europea que podrían suavizar la presión de los mercados de deuda pública, por lo que se postpone la unión de los dos fondos de rescate que alcanzarían una capacidad de financiamiento hasta por 750 mil millones de euros, con competencias para invertir en el mercado de deuda e incluso para recapitalizar a los bancos que se requiera.

## 6. LA CONTROVERSIA SOBRE EL SEGUNDO RESCATE FINANCIERO

El ejecutivo griego Yorgos Papandreu sostiene que el acuerdo alcanzado con el eurogrupo aleja el peligro de la declaración de bancarrota, y despeja el camino para las próximas elecciones griegas programadas para el mes de abril próximo, con la esperanza de que resulte ganador el Pasok o el partido Nueva Democracia, porque estos son los dos partidos que gobiernan en coalición y los que se han comprometido a llevar a cabo el programa de reformas y recortes sociales a los que está supeditado el rescate acordado con el eurogrupo; sin embargo, la situación puede complicarse en virtud de que:

Ambos partidos se han hundido en las encuestas realizadas después de ese domingo 11 de febrero en el que se votó el programa,... El descalabro mayúsculo es para Pasok, que pasa de

una mayoría absoluta lograda con el 43% de los votos en 2009 a una estimación del 13.9 % en el sondeo aplicado en Ethnos, y del 11% en el del Proto Thema. Nueva Democracia mengua del 33% de los votos al 24% y 18.3%, respectivamente, ambos no suman mayoría absoluta; mientras que las formaciones pequeñas contrarias al acuerdo crecen.<sup>14</sup>

Ante ese escenario, el ministro de Finanzas, Evangelos Venizelos, insistió en que las condiciones del rescate no son “para festejar”, pero recordó que la “situación del país” no dejaba lugar a otra salida. “¿Qué habría pasado con los salarios y las pensiones si no hubiese habido acuerdo?”<sup>15</sup>

Aún más crudas y desalentadoras resultan las declaraciones del presidente del eurogrupo, Jean-Claude Juncker, y del presidente del Banco Mundial, Robert Zoellick:

“El presidente del eurogrupo, Jean-Claude Juncker, no descarta que Grecia necesite un tercer rescate financiero,... reconoció que un tercer rescate a Grecia es una opción que, realmente, no se puede excluir”.

“No cree que Grecia vaya a sucumbir a una bancarrota. La zona euro ha hecho todo para evitar una quiebra desordenada, que podría conllevar trágicas consecuencias, no sólo para Grecia, sino para toda la eurozona.”<sup>16</sup>

En tanto que Robert Zoellick descarta que Italia, España o Portugal necesiten ser rescatados. Considera que España e Italia tienen tiempo para realizar las reformas necesarias, aunque reconoce que alcanzar esos objetivos es más difícil en condiciones de recesión. Pero duda de la eficacia del segundo rescate financiero de Grecia, y sostiene que sólo servirá para ganar tiempo.<sup>17</sup>

Esta opinión es cada vez más compartida, por ejemplo, en México hay quién piensa que:

“A pesar de los rescates otorgados pareciera que las declaraciones y acciones de los miembros de la UE están encaminadas a ganar tiempo, en lugar de evitar una moratoria. De hecho, la última declaración de la canciller de Alemania y el presidente de Francia sobre la recapitali-

<sup>13</sup> AFP y DPA. (2012, 2 de marzo). “Aplaza la UE nuevo rescate de Grecia y aún lo condiciona. Crisis en la eurozona”. *La Jornada*, pág. 2

<sup>14</sup> Mars Amanda. (2012, 22 de febrero). “El escepticismo y la batalla política se adueñan de Grecia tras el rescate”. *El País Internacional*.

<sup>15</sup> *Idem*.

<sup>16</sup> Agencias. (2012, 25 de febrero). Juncker: “No se puede excluir que Grecia vaya a necesitar un tercer rescate”. *El País Internacional*.

<sup>17</sup> *Idem*.



zación del sistema bancario de la UE, ayudó a disminuir la aversión al riesgo debido a que da una solución a la posible falta de liquidez del sistema bancario europeo, pero retrasa la agonía de Grecia,....

... la UE debe asegurarse de que la banca no caerá en una falta de liquidez, por lo que parece que primero están arreglando la situación de la banca para después dejar que Grecia caiga en moratoria.”<sup>18</sup>

Por su parte Juan Gómez señala que:

Merkel ha defendido las ayudas... Ha calificado de “impredecibles” las consecuencias de un hipotético abandono griego de la moneda única. La canciller ha recurrido al mantra europeísta que ha repetido durante los dos años que llevamos de crisis “Europa fracasará si el euro fracasa”. No obstante, también ha admitido que “el éxito de este nuevo paquete de ayudas no está garantizado al 100%”. Merkel ha insistido en la “amenaza impredecible” que una quiebra desordenada de Grecia y la consiguiente fractura del euro supondrían “para Alemania, para Europa y para el mundo”....<sup>19</sup>

Sin embargo, el propio ministro del interior de Alemania, Hans-Peter Friedrich ha insistido en que los griegos se recuperarían más fácilmente fuera del euro, que como miembros de la eurozona, y propone plantearles ofertas que no puedan rechazar, para que abandonen el euro, y no sea necesario expulsarlos.<sup>20</sup>

Por otra parte, el ex ministro de Hacienda y socialdemócrata Peer Stenbrück, explicó que el apoyo de su partido no se debe a que aprobemos la gestión del gobierno, sino a los intereses políticos y económicos en una Europa que se lo está jugando todo; la renacionalización de las divisas acarrearía la renacionalización política” de los socios europeos y con ello, el fin del proyecto de la UE.

La estrategia del gobierno de centro-derecha de Merkel se ha limitado,... a ganar tiempo con medidas de refinanciación y obligando al ahorro. Pero,... los torniquetes por si solos no van

a bastar para que Grecia levante el vuelo. No bastará para subsanar las deficiencias de las primeras ayudas de 2010. También este segundo paquete está construido sobre una capa de hielo muy fino. Merkel... no ha sabido evaluar la auténtica dimensión de la tragedia griega”.<sup>21</sup>

En tanto que el partido La izquierda (Die Linke) votó en bloque contra el rescate, según su portavoz Gregor Gysi, porque las medidas de recorte impuestos a Grecia están poniendo en peligro la estabilidad social en el país. Acusó a Merkel de estar “imponiendo un Tratado de Versalles, cuando lo que necesita es un Plan Marshall.”<sup>22</sup>

## 7. LAS PERSPECTIVAS DE DOS OPINIONES CALIFICADAS

En este espacio incorporamos dos opiniones que consideramos calificadas, en un caso por tratarse de Timothy Garton Ash, un catedrático de Estudios Europeos en la Universidad de Oxford, quien se desempeña como investigador titular de la Hoover Institution de la Universidad de Stanford; y en el otro caso por tratarse de Gordon Brown, miembro del Partido Laborista de Inglaterra, quien se desempeñó como canciller del Exchequer de 1997 a 2007, y como primer ministro de 2007 a 2010.

En opinión de Timothy Garton Ash, las condiciones que está afrontando Grecia son de extremo sufrimiento, situación que seguramente no podrá ser soportada por mucho tiempo:

De momento, aún existe una sólida mayoría en Grecia favorable a permanecer en el euro. Pero me resulta difícil creer que los griegos puedan soportar durante meses y años el extremo sufrimiento que se les exige, con el único argumento de que “salirse del euro sería peor”. Las historias personales son desgarradoras... Un paro del 21% y en aumento. Se calcula que alrededor de 150,000 negocios han cerrado. El salario mínimo se va a reducir en más de una quinta parte. Miles de personas duermen en la calle. Sin techo de noche, manifestantes de día...

En medio de este escenario, el próximo mes de abril habrá elecciones en Grecia, y como hemos

<sup>18</sup> Siller Pegaza Gabriela. (2011, 11 de octubre). “La Agonía de Grecia. ¿Porqué no ha caído en moratoria”. *El Financiero*, Sección Mercados, pág. 11A.

<sup>19</sup> Gómez Juan. (2012, 26 de febrero). “La crisis griega mina la coalición de Merkel”. *El País Internacional*.

<sup>20</sup> *Idem*.

<sup>21</sup> Gómez Juan. (2012, 27 de febrero). “La oposición pide un Plan Marshall para Atenas”. *El País Internacional*.

<sup>22</sup> *Idem*.



visto, los resultados son inciertos y seguramente complicarán el desenlace de la crisis.

Además está esa complicada cosa que llamamos, desde la antigua Grecia, democracia. Muchos líderes europeos, en privado, están de acuerdo con el ministro de Finanzas alemán, Wolfgang Schäuble, en que sería mejor que Grecia no tuviera elecciones previstas para el mes de abril. ¿Democracia? ¿Preguntar al pueblo? Qué idea tan atroz. Pero al pueblo griego se le va a preguntar. Y, a no ser que se le muestren perspectivas realistas de crecimiento, es posible que los partidos opuestos a las condiciones draconianas del rescate obtengan la mayoría. Entonces, nadie será capaz (aunque algunos, en secreto, quizá lo desearían) de seguir la famosa e irónica sugerencia de Bertolt Brecht: disolver al pueblo y elegir otro.

La eurozona se verá dividida entre el máximo sufrimiento que los votantes griegos estén dispuestos a aceptar y el máximo precio que Merkel crea que los votantes alemanes están dispuestos a pagar. Ese dilema – llamémoslo la encrucijada de Merkel – no es más que el ejemplo más peliagudo del problema de fondo de esta eurozona:...

Finalmente, nuestro autor concluye que el problema aún no está resuelto y que, para él, sólo existen dos alternativas de posibles soluciones:

El acuerdo de esta semana “deja sin resolver el problema fundamental de Grecia. El país sigue teniendo una perspectiva de deuda excesiva y crecimiento demasiado escaso”.

No sólo hay que encontrar una estrategia de crecimiento, sino que es preciso que se vea que se ha encontrado, que lo vean los votantes griegos antes de las próximas elecciones. La alternativa es que, tarde o temprano, Grecia abandone la eurozona. Lo primero sería lo más deseable, es más probable que ocurra lo segundo.”<sup>23</sup>

En opinión de Gordon Brown, Alemania tiene tanta responsabilidad como la tienen también Grecia, España, Portugal, Irlanda e Italia, y que por ello de-

bería estar tan preocupada como lo está toda Europa; y señala que, según información del Banco de Pagos Internacionales:

Alemania prestó casi 1.5 billones de dólares a Grecia, España, Portugal, Irlanda e Italia. Al comienzo de la crisis los bancos alemanes habían hecho el 30% de todos sus préstamos a los sectores privados y públicos de esos países. Todavía hoy esa categoría de préstamos es equivalente al 15% del volumen de la economía alemana...

Como resultado de ello, los bancos de Alemania son hoy los que tienen un coeficiente de endeudamiento más alto que cualquiera de las economías más avanzadas, hasta dos veces y media que sus competidores bancarios estadounidenses, según el FMI.

Esta información es sumamente importante y reveladora en cuanto a que los problemas que pretende resolver Alemania, se pueden revertir contra ella misma, pues pueden llevarla a agotar sus propios recursos, lo cual resultaría sumamente desastroso para toda Europa, debido a que Alemania es el motor de la UE y la economía más poderosa de Europa. Gordon Brown continúa su artículo señalando que por todo ello Alemania también debería estar preocupada, porque:

Por toda Europa las pobres condiciones del sector bancario se están convirtiendo en un riesgo para la recuperación y la estabilidad. Los bancos alemanes, como los demás bancos europeos, dependen de la obtención de fondos a corto plazo y en los próximos tres años, esos ya débilmente capitalizados y escasamente rentables bancos tienen que recaudar 400,000 millones de euros de los mercados, una cantidad que es cerca de un tercio de toda la deuda de la eurozona, estimada en 1.4 billones de euros.<sup>24</sup>

A ello habría que agregar los continuos retrasos y la falta de urgencia que muestra la canciller alemana Angela Merkel; y que, en opinión de nuestro autor, su incapacidad para actuar desde una posición de fuerza pone en peligro no sólo a Alemania, sino a todo el proyecto del euro.

<sup>23</sup> Garton Ash, Timothy. (2012, 27 de febrero). “Grecia necesita una estrategia de crecimiento. Aprendamos de las eurozonas que podríamos haber tenido para arreglar la que tenemos”. *El País Internacional*.

<sup>24</sup> Brown Gordon. (2011, 17 de noviembre). “El remedio de la eurozona empieza por Alemania”. *El País*.



## 8. CONSIDERACIONES FINALES

Como sostiene Timothy Garton Ash, efectivamente, gran parte de la culpa de esta crisis financiera le corresponde a las irresponsables, corruptas políticas, y prácticas empresariales de Grecia; pero también a las facilidades que le ofrecieron los mercados de bonos y los bancos franceses y alemanes para fomentar esa irresponsabilidad; por ello, ahora podemos considerar que el rescate financiero es tanto un rescate de Grecia, como un rescate bancario.

El origen de la tragedia griega fue sin duda su elevado endeudamiento combinado con el manejo irresponsable de los indicadores económicos fundamentales, y la corrupción exhibida por *The New York Time*. Esta crisis ha puesto en peligro la sobrevivencia misma de la zona del euro, y ha permitido que los especuladores ataquen a esta moneda, poniendo en serias dificultades a las economías de otros países de la zona con elevados endeudamientos y vencimientos próximos.

Desde la óptica de Olivier Blanchard, Consejero Económico del FMI, las perspectivas para el crecimiento económico mundial son mediocres, y podrían empeorar; y señala que “la recuperación mundial, que ya era débil, corre peligro de estancarse. El epicentro del peligro es Europa, pero el resto del mundo se ve cada vez más afectado [...] el riesgo es aún mayor si la crisis europea se intensifica; en ese caso, el mundo podría verse sumido en otra recesión.”<sup>25</sup>

En los países emergentes como el nuestro, que dependen en gran medida de los flujos de capital del exterior, que reciben montos importantes de remesas externas, así como de las exportaciones de materias primas, necesitamos evaluar el riesgo de que esos flujos se reduzcan de manera im-

portante y por un periodo prolongado. En estas economías, las autoridades hacendarias deben estar preparadas para contrarrestar las presiones de financiamiento y del crédito, e instrumentar políticas contracíclicas cuando cuenten con margen suficiente para hacerlo.

Ante un escenario de profunda incertidumbre, nuestros países deben evaluar sus debilidades e instrumentar planes de contingencia para hacer frente a la desaceleración económica mundial; y frente a la evidente volatilidad de los flujos de capitales y la desaceleración de la demanda externa, proveniente de las economías avanzadas, es inevitable fortalecer el mercado interno, proteger el empleo e incentivar la demanda.

Las “Perspectivas Económicas Mundiales” del Banco Mundial, son muy claras al respecto:

*La grave crisis que afecta a los países de ingreso alto podría presionar la balanza de pagos y las cuentas fiscales de los países que dependen excesivamente de las exportaciones de productos básicos y de la entrada de remesas: Una severa crisis podría causar una caída de por lo menos el 6% de las remesas a los países en desarrollo, lo que impactaría seriamente a las 24 naciones donde estas transferencias constituyen el 10% o más del PIB. Por otro lado, los países exportadores de petróleo y metales también podrían resultar afectados en caso de una crisis mayor. El balance fiscal de estos últimos podría deteriorarse en al menos 4 % del PIB<sup>26</sup>*

Parece que este saco nos queda a la medida. Al buen entendedor pocas palabras; aún tenemos tiempo, actuemos con congruencia y responsabilidad.

<sup>25</sup> Boletín Digital del FMI. (2012, 24 de enero) Boletín del FMI, “Perspectivas de la Economía Mundial; El FMI reduce el pronóstico de crecimiento mundial y vislumbra mayores riesgos”, pág. 2.

<sup>26</sup> Banco Mundial, *Ibid.*, pág. 3.

# Primer Centenario de los partidos políticos en México (1911-2011)

Alfredo **Sainez Araiza**

Político egresado de la FCP y S de la UNAM. Catedrático de la Universidad de Guanajuato. Coordinador de Investigación y Desarrollo Legislativo del III del Congreso del Estado de Guanajuato

## 1. RESUMEN

La falta de credibilidad y confianza en los partidos políticos percibida a través de encuestas y sondeos de opinión llevadas a cabo por distintas instituciones y organismos públicos nacionales e internacionales, se proyecta, si bien no el agotamiento de la democracia representativa, si en la necesidad de repensar en el papel y retos que tienen los partidos políticos como actores intermediarios entre las necesidades y expectativas de la población ante los diversos órdenes de gobiernos, fundamentalmente, a cien años de haber adquirido su personalidad jurídica como institución en nuestro país.

En el siglo XIX, los partidos políticos eran inexistentes; había agrupaciones políticas de ciudadanos en organizaciones llamadas partidos o que actuaban como tales, como movimientos políticos; es decir, no tenían estructura orgánica, ni normas de vida internas, ni dirección permanente y única, sino eran simples tendencias de opinión, amorfas y hasta cierto punto fluctuantes, agrupándose circunstancialmente en torno al gobierno o de alguna fracción oficial o “factor real de poder”.

No fue sino con la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, que los partidos políticos ad-

quirieron personalidad jurídica, al aparecer en los artículos 20, 21, 25, 26, 27, 28, 37, 38, 47, 48, 54, 68, 79, 80, 87, 89, 112 y 117 de la ley secundaria durante la presidencia de Francisco I. Madero. Aunque previamente se reconoció la personalidad jurídica de los partidos políticos con la reforma de Ley Orgánica Electoral de 1861, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, el 30 de julio de 1911. En este tenor, habría que trazar una línea de investigación en perspectiva de Derecho comparado con las legislaciones de otras entidades federativas, a fin de indagar si fue la primera en su género.

Más allá de esta disputa y “regateo”, el primer centenario de los partidos políticos en México, nos debe concitar a los actores políticos a celebrar diversas actividades cívico políticas –encuentros, conferencias, mesas redondas, pánels, seminarios, talleres, foros de análisis y debates– en coordinación con los partidos políticos, organismos electorales, las legislaturas federales y estatales con el firme propósito de repensar el origen, el funcionamiento y el papel de estas instituciones políticas para nuestra novel democracia.



### A) Marco teórico de la democracia representativa

Desde tiempos inmemorables en los pueblos y naciones, los métodos e instrumentos para acceder a la función pública, así como las normas, requisitos y medios para postular candidatos a distintos cargos gubernamentales han variado a lo largo de los años y han estado determinados por la forma de gobierno, el contexto político, económico, social, cultural y, de manera general, por el proceso histórico.

En algunas ciudades de la antigua Grecia, como Esparta, las elecciones eran uno de los procedimientos para acceder a los cargos y magistraturas. En contraste, en Atenas, era el sorteo. En ambas ciudades, los candidatos para poder acceder a algún puesto público debían cumplir con el requisito de ciudadanía, cuyo sistema jurídico brinda al ciudadano la titularidad de derechos, en especial los derechos políticos, reconocidos y otorgados por el Estado a quienes cumplían con lo exigido por la norma respecto a los requerimientos para adquirir o conservar la calidad de ciudadanos, quienes gozaban de la protección como miembros de su comunidad política.<sup>1</sup>

La constitución espartana reconocía como ciudadanos a una minoría privilegiada de la población, los Iguales<sup>2</sup> (homoioi) –únicos que disfrutaban de derechos políticos–, así como cuatro instituciones: los Reyes, el Consejo, la Asamblea y los Éforos. La asamblea del pueblo o Apella, integrada por ciudadanos espartanos tenía como misión fundamental la elección de los Éforos y de los gerontes y deliberaba sobre toda clase de asuntos. Los cinco Éforos eran elegidos por el lapso de un

año entre todos los ciudadanos y tenían facultades casi ilimitadas: “ejercían fiscalización general sobre todos los ciudadanos, podían hacer comparecer a los reyes a juicio y deponer magistrados (...) conducían las negociaciones con los demás estados y recibían a las embajadas extranjeras”<sup>3</sup>. De igual forma, los 28 gerontes que integraban el Consejo aristocrático, la Gerusía, eran elegidos con carácter vitalicio y por aclamación entre los ancianos de más de 60 años. “La Gerusía era presidida por los reyes, cuyo voto tenía el mismo valor que el de los demás gerontes.”<sup>4</sup>

Por otra parte, en la Roma clásica, la ciudadanía se definía en términos de capacidad para ocupar un puesto público, aunque poco a poco se hizo extensiva a los plebeyos y después a las personas que habían sido conquistadas, derivando el concepto de ciudadanía más en una protección que la gente recibía de la ley que una participación activa en su formulación y ejecución, sólo se excluían las mujeres y las clases más bajas.<sup>5</sup> Las autoridades romanas recurrieron al plebiscitum para legitimar sus decisiones ante la asamblea de los plebeyos. Posteriormente, la práctica del plebiscito fue utilizada para definir problemas de soberanía.<sup>6</sup>

Durante la Edad Media, en algunas ciudades europeas se practicaron elecciones para designar los cargos municipales. Sin embargo, la evolución de las instituciones que caracterizan al Estado moderno han sobrevenido el paso del Estado feudal al Estado estamental, del Estado estamental a la monarquía absoluta, de la monarquía absoluta al Estado representativo.<sup>7</sup> En este sentido, la idea de representatividad se opone a la idea del derecho divino.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> MARTÍNEZ SILVA, Mario, *Diccionario Electoral*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, A.C., 1ª edición, México, 1999 p.133 y 134.

<sup>2</sup> GALIANA, María, *Esparta y Atenas. La democracia ateniense*, Kapelus, Buenos Aires, Argentina, 1975, p. 9, La autora nos refiere que “esta igualdad era una igualdad de condición y no una igualdad en todos los aspectos” y ejemplifica: “al ciudadano le esta prohibida toda actividad u oficio; otros trabajan por él y para él. Era dueño de un lote de tierra proporcionado por el Estado y trabajado por siervos. El debía consagrar todo su tiempo al servicio de las armas (...) En una familia solamente el primogénito podía heredar el lote y conservar sus derechos de ciudadano; de este modo, muchos individuos nacidos ciudadanos se vieron privados de sus derechos civiles. La ciudadanía no solamente se perdía por esa circunstancia sino también se perdía por dejar de cumplir con alguna de las innumerables obligaciones que regían la vida espartana”.

“En Esparta se contraponían dos clases, descendientes ambas de los conquistadores dorios: los ciudadanos, que poseían todos los derechos (los Iguales), y los que habían perdido todos los derechos políticos (los Inferiores)”

<sup>3</sup> GALIANA, Op.cit., p. 13.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>5</sup> MARTÍNEZ SILVA, Op.Cit., p.134.

<sup>6</sup> PRUD’HOMME, Jean-Francois, “Los instrumentos de la democracia directa”, *Consulta popular y democracia directa*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No 15, Instituto Federal Electoral, México, 1997, p. 23.

<sup>7</sup> BOBBIO, Norberto, “El modelo iusnaturalista”, en *Fundamentos del Poder Político*, Grijalbo, México, 1996, pp. 68-69.

<sup>8</sup> DABIN, Jean, *Doctrina general del estado. Elementos de filosofía política*. Trad. Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, UNAM, México, 2003, p.119.



### Democracia representativa

Al ser sustituido el Estado absolutista por el Estado liberal democrático, la soberanía pasó del monarca al pueblo, cuya integración dejó de atribuirse a los estamentos y gremios para adjudicarse al individuo, cuya suma de voluntades individuales conforma la voluntad popular, la cual está representada.

El Estado representativo es un Estado en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos, el presidente de la República, el parlamento junto con los consejos regionales, etc.<sup>9</sup> Estas formas en su acepción moderna, no nacieron de la noche a la mañana, fue un proceso gradual que inició con el renacimiento<sup>10</sup> –concebido como el paso de la Alta Edad Media a la Edad Moderna– y se conjugó con la revolución científica<sup>11</sup>, las corrientes filosóficas del racionalismo<sup>12</sup> y del empirismo<sup>13</sup>, que confluyeron en el movimiento de la Ilustración<sup>14</sup>.

En Inglaterra, ya en el siglo XVI privaba la idea de que los ciudadanos se encontraban presentes en el parlamento en las personas de sus representantes. Las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa cristalizaron la teoría de la representación política, la cual se convirtió en el principal factor de legitimidad del ejercicio del poder e inauguró la dependencia de los elegidos respecto a los electores, en cuanto a su obligación de velar por el bienestar de esos electores y el derecho de los mismos a fiscalizar las acciones de sus representantes. Se dio origen así al gobierno representativo, como una manera de conciliar la democracia con la imposibilidad práctica de realizar un gobierno ejercido directamente por todos los ciudadanos.

En este contexto, la participación de la población en las elecciones modernas es resultado del gobierno representativo que se inicia en Inglaterra y producto del desarrollo de las teorías políticas de

Juan Jacobo Rousseau (1712-1778), entre otros enciclopedistas, durante el siglo XVIII.

Para Rousseau la soberanía no podía “ser representada por la misma razón que no puede ser enajenada; (...) la voluntad general (...) no puede ser representada (...) Los diputados del pueblo no son, pues, ni pueden ser sus representantes; no son sino sus comisarios; no pueden acordar nada definitivamente. Toda ley no ratificada en persona por el pueblo es nula; no es una ley. El pueblo inglés cree ser libre, pero se equivoca; sólo lo es durante la elección de los miembros del parlamento; una vez elegidos, se convierte en esclavo, no es nada”<sup>15</sup>. De esta manera, el filósofo suizo, ilustrado y nacido en Ginebra plantea el referéndum. En este sentido, Jean Dabin, refuerza esta idea y apunta: “el pueblo debe, pues, intervenir de manera directa en cada acto de legislación, por lo menos por medio de la ratificación, y si ha nombrado diputados para elaborar leyes, los proyectos votados están sometidos necesariamente a referéndum (...), la soberanía ‘consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa’”.<sup>16</sup>

Durante la época moderna para acceder a la función pública se adoptó el procedimiento de la elección, propio de la antigua oligarquía de la ciudad de Esparta y, no, el sorteo, correspondiente a la democracia ateniense. Pero ¿cuándo aparecen los partidos en la historia de la humanidad? ¿qué es lo que motiva el surgimiento de los partidos políticos modernos? ¿por qué si el fin de los partidos es acceder al poder no surgen a la par de quien detenta el poder, es decir, del Estado? ¿qué relación guardan los partidos políticos con la democracia representativa? ¿por qué los partidos se han consolidado como vehículo para acceder al poder? Estas entre otras preguntas, se irán contestando conforme avancemos en el capitulado de este trabajo.

<sup>9</sup> BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, Trad. José F. Fernández Santillán, FCE, México, 1986, p. 34.

<sup>10</sup> CHÁVEZ CALDERÓN, Pedro, *Historia de las doctrinas filosóficas*, Pearson, México, 1998, p.115. Al respecto, el autor nos señala: En un periodo de dos siglos (XV y XVI) hay un triple renacer: del individuo, de la cultura y de la sociedad.

<sup>11</sup> CORTÉS MORATÓ, Jordi y Martínez Riu, Antoni, *Diccionario de filosofía en CD-ROM*, Herder, Barcelona. Por “revolución científica” se entiende el periodo de renovación de las ciencias de la naturaleza, ocurrido entre los siglos XVI y XVIII, y que se inicia con la publicación de la obra de Nicolás Copérnico “Sobre la revolución de los orbes celestes” en 1543.

<sup>12</sup> ARNAU, H., *Temas y Textos de Filosofía*, Alambra, México, 1995, p.164. El racionalismo moderno es una corriente filosófica que nace en la Francia en el siglo XVII, la cual sostiene que el punto de partida del conocimiento no son los datos de los sentidos, sino las ideas propias del espíritu humano. Surge como reacción a la orientación filosófica medieval puesta en crisis por las nuevas ideas del Renacimiento.

<sup>13</sup> Véase a CORTÉS MORATÓ, Jordi, Op. Cit., y ARNAU, H., Op. Cit., p.186. El empirismo sostiene que las ideas y el conocimiento en general provienen de la experiencia, tanto en sentido psicológico como epistemológico.

<sup>14</sup> La Ilustración es un conjunto sistemático de ideas filosóficas y políticas que se extiende por países de Europa –Inglaterra, Francia y Alemania, principalmente– desde mediados del siglo XVII al XVIII, y que se considera como uno de los periodos más intelectualmente revolucionarios de la historia.

<sup>15</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques, *El contrato social*, trad. María José Villaverde, Altaya, Barcelona, 1993, p.94

<sup>16</sup> DABIN, Jean, Op. Cit., pp. 201-202



Por lo pronto, Jorge Fernández Ruiz nos refiere que “el vocablo partido es participio pasado del verbo partir, o sea, es el resultado de la acción de partir (...) en términos políticos viene a ser la agrupación de una parte de la población con fines de dominación, situación que la historia ha registrado con frecuencia en la evolución de los pueblos cuando, divididos en dominantes y dominados, una parte de estos últimos pretende hacerse del poder público para reivindicar sus derechos”<sup>17</sup> y, ejemplifica: “en el siglo V a.C., en Atenas el partido oligárquico, jefaturado por Cimón, (era) contrapuesto al partido popular encabezado por Pericles; en Roma, en siglo inmediato anterior a nuestra era, Mario y Sila jefaturaban sendos partidos rivales: popular y aristocrático, respectivamente”<sup>18</sup>.

Sin embargo, nos advierte que en los inicios del Estado moderno:

No existen partidos políticos porque, en la versión contractualista, todos los suscriptores del pacto social marchan unidos en busca de la seguridad común, sin que nadie pretenda disentir para no poner en peligro su propia seguridad, más con el correr del tiempo su problemática se vuelve compleja, las decisiones se adoptan por decisión del sector más fuerte de la población –no necesariamente el más numeroso–, muchas veces en perjuicio del resto, lo que genera la organización de un grupo opositor para asumir la toma de decisiones en consonancia con su ideario o ideología, ese grupo es un partido político en embrión.”<sup>19</sup>

En concreto “el partido político nace, pues, de la contraposición de intereses y/o de la divergencia

o discrepancia de opiniones en torno al papel que debe asumir el Estado y, en consecuencia, a la orientación de su actuación en el ejercicio del poder público.”<sup>20</sup>

En cuanto a los partidos políticos modernos, su advenimiento queda fuertemente imbricado con el ejercicio de la democracia representativa<sup>21</sup>, en donde la representación política es opuesta al absolutismo y la autocracia en la medida de que en éstos no existe el control de los súbditos sino la subordinación; y es distinta de la democracia directa en la cual los individuos ejercen el poder en persona, sin ser sustituidos por representantes y los gobernantes son elegidos por el pueblo y obran en su nombre desde el poder. El mecanismo estructural de garantía de la representación política son las elecciones libres y competitivas.<sup>22</sup> No obstante ¿por qué los partidos políticos se han convertido en el medio predominante en las elecciones? ¿cómo ha sido la evolución de la democracia representativa en México? ¿por qué si la preferencia electoral está determinada también por el perfil de los candidatos, sólo los partidos políticos gozan del reconocimiento legal para competir y ser el “vehículo” para acceder algún puesto de elección popular en nuestro país? ¿cómo impacta e influye el sistema electoral en el sistema de partidos en México?

### B) Sistema electoral y de partidos en México

La noción del sistema electoral ha sido definida por diversos teóricos de la política entre los que destacan, en el ámbito internacional, Dieter Nohlen<sup>23</sup> y, en el nacional, Leonardo Valdés,<sup>24</sup> Pedro Aguirre<sup>25</sup>

<sup>17</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, Porrúa-UNAM, México, 2003, p. 86

<sup>18</sup> Ibid., p. 87

<sup>19</sup> Ibid, p. 86

<sup>20</sup> Ibid., p. 87

<sup>21</sup> Ídem

<sup>22</sup> Vea representación en MARTÍNEZ SILVA, Mario, Op. Cit., p.

<sup>23</sup> NOHLEN, Dieter, *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, 1ª Edición, Costa Rica 1989, p. 636. Nohlen nos define el sistema electoral como el “(...) principio de representación de que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público.”

<sup>24</sup> VALDÉS, Leonardo, *Sistemas Electorales y de Partidos*, IFE, 1ª Edición, México 1995, p. 9

Valdés define a los sistemas electorales como “(...) el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple marca de cada votante en una boleta forman parte de un complejo proceso político regulado jurídicamente y que tiene como fin establecer con claridad el o los triunfadores de la contienda, para conformar los poderes políticos de una nación.”

<sup>25</sup> AGUIRRE, Pedro, *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos*, Japón, IFE, 1ª Edición, México 1999, p.12. Para este autor, el concepto de sistema electoral “tiene dos acepciones: en sentido amplio, como sinónimo de derecho electoral o régimen electoral, es decir, el conjunto de normas, instituciones y procedimientos que regulan la organización de las elecciones, la integración de los órganos de representación popular y, generalmente, a los partidos políticos; y en sentido estricto, como los principios y los métodos utilizados para convertir los votos en escaños, es decir, como el procedimiento técnico de la elección por medio del cual la voluntad de los ciudadanos manifestada en las urnas se traduce en representación política en un Parlamento.”



## 2. PARTIDO, SISTEMA DE PARTIDOS Y LAS RAÍCES HISTÓRICAS EN MÉXICO

### Partido

El partido político ha sido concebido como una forma de “socialización” que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tiene como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas).<sup>30</sup>

También ha sido considerado como una organización permanente de un agrupamiento humano unido por una identidad de opiniones acerca de la vida política y consagrado a conquistar el poder con técnicas más o menos semejantes.<sup>31</sup> Y se ha definido como una institución política surgida en el contexto de una legislación nacional, libremente formada por ciudadanos y grupos de diferentes de la población, que aunando su inquietud política a la voluntad de defensa de sus intereses —manifestados en un programa ideológico, directo o indirecto—, tratan por medio de su organización y una estrategia y tácticas adecuadas, alcanzar el poder, ya sea por la vía electoral o revolucionaria, y una vez alcanzado, mantenerse en él.<sup>32</sup> Sin embargo, hay que advertir que no es posible elaborar definiciones de los partidos políticos válidas para todo tiempo y lugar;<sup>33</sup> es decir, hay que tener en cuenta los rasgos fundamentales de la sociedad en ese momento, sobre todo en sus aspectos políticos.<sup>34</sup>

### Sistema de Partido

Con respecto a la definición de sistema de partido, diversos politólogos de la altura de Maurice

y Alonso Lujambio.<sup>26</sup> Las connotaciones de estos autores aluden a la representación política que los ciudadanos tienen en el seno de los poderes públicos y explican, en gran medida, cómo ha sido la representación política en el Poder Legislativo, fundamentalmente, en la Cámara de Diputados en México, y la evolución del sistema electoral e influencia que ha tenido en el sistema de partidos o viceversa.

De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, en su tercera acepción, define a la evolución como el “desarrollo de las cosas o de los organismos, por medio del cual pasan gradualmente de un estado a otro.”<sup>27</sup> Partiendo de este concepto, se puede comprender el desarrollado de los partidos políticos, el influjo del sistema electoral en los sistemas de partidos<sup>28</sup>, el tránsito de un sistema de partido a otro, es decir, “(...) el paso de un sistema de partido hegemónico en elecciones no competitivas a un sistema multipartista en elecciones competitivas (...)”<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Autores varios, *Léxico de la política*, FLACSO, SEP-CONACYT, FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL, FCE, 1ª Edición, México 2000, p. 675. A este respecto, Alonso Lujambio, nos señala que se entiende por sistema electoral “el modo en que las preferencias político-electorales de los ciudadanos se agregan para producir un determinado resultado, sea para adjudicar puestos legislativos (escaños en cuerpos colegiados) o ejecutivos (cargos de gobierno unipersonales)” Para él, existen “cinco grandes tipos de sistemas electorales: 1) los de mayoría simple o relativa; 2) los de mayoría absoluta; 3) los de representación proporcional; 4) los llamados de representación semiproporcional, y 5) los mixtos.”

<sup>27</sup> Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, 21ª Edición, Madrid 1992, T. I, p. 928

<sup>28</sup> DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1986, p. 118

<sup>29</sup> LUJAMBIO, Alonso, *El Poder Compartido*, Océano, 1ª Edición, México, 2000, p. 21

<sup>30</sup> WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, FCE, 12ª Reimpresión, México 1998, p. 228

<sup>31</sup> CERRONI, Umberto, *Teoría marxista del partido político*, Pasado y Presente, 10ª Edición, México 1987, p.1

<sup>32</sup> RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, *Partidos Políticos*, en *Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas*, 1ª Edición, UNAM, México 1986, p. 29

<sup>33</sup> MELLA MÁRQUEZ, Manuel, Op. Cit, p. 29

<sup>34</sup> Ibid, p. 30



Duverger,<sup>35</sup> Dieter Nohlen<sup>36</sup> y Stefano Bartolini,<sup>37</sup> así como los mexicanos Leonardo Valdés<sup>38</sup> y Pedro Aguirre,<sup>39</sup> han aludido a este concepto. Empero, una de las definiciones más universales, extendida y refinada, que constituye un referente teórico contemporáneo sobre los sistemas de partidos y su clasificación, es la de Giovanni Sartori.

La interrelación de un partido con los demás partidos que actúan en el mismo sistema político da origen al sistema de partidos que, en opinión de Sartori<sup>40</sup> puede ser: de partido único (Albania y la Unión Soviética hasta 1989); partido hegemónico (México hasta 1988); partido predominante (Japón y Suecia hasta antes de la crisis del Partido Liberal Democrático Japonés y del Partido Socialdemócrata Sueco), bipartidismo (los Estados Unidos y el Reino Unido); pluralismo moderado (Alemania y los Países Bajos); pluralismo polarizado (Italia, hasta antes de su más reciente reforma electoral), y atomización (Malasia). Los dos primeros corresponden a un sistema no competitivo y los otros cinco restantes a un sistema competitivo.

Para el analista político italiano, el sistema de partidos es no competitivo “si, y sólo si, no permite elecciones disputadas (...)”<sup>41</sup> Para aclarar una

posible confusión entre la competencia y competitividad, nos establece la diferencia: “(...) la competencia es una estructura o una regla del juego. La competitividad es un estado concreto del juego. Así la competencia abarca la ‘no competitividad’.”<sup>42</sup>

Más adelante, nos precisa que la “(...) competencia es igual a, y se puede definir como, competencia potencial (...), la competitividad es una de las propiedades, o uno de los atributos de la competencia.”<sup>43</sup> Finalmente, nos señala que la competitividad se mide por dos aspectos: “por la proximidad entre los resultados y/o por la frecuencia con que unos partidos suceden a otros en el poder.”<sup>44</sup>

De acuerdo con la tipología de Sartori, el sistema de partido es hegemónico, si “permite la existencia de otros partidos únicamente como satélites o, en todo caso, como partidos subordinados; esto es, no se puede desafiar la hegemonía del partido en el poder”<sup>45</sup>; es predominante, si hay “una configuración del poder en la que un partido gobierna solo, sin estar sujeto a la alternancia, siempre que continúe obteniendo, electoralmente, una mayoría absoluta”;<sup>46</sup> y, multipartidista si ningún partido mantiene una mayoría absoluta,

<sup>35</sup> DUVERGER, Maurice, Op.Cit, p. 115, nos señala que “en cada país, durante un periodo más o menos largo, el número de partidos, sus estructuras internas, sus ideologías, sus dimensiones respectivas, sus alianzas, sus tipos de oposición, presentan una cierta estabilidad. Este conjunto estable constituye un sistema de partidos (...)”, los cuales pueden clasificarse en categorías, “así la distinción de las democracias liberales y de los regímenes autoritarios corresponde más o menos a los sistemas pluralistas de partidos y a los sistemas de partidos de partido único: las democracias liberales son regímenes pluralistas, los regímenes autoritarios son regímenes de partido único o regímenes sin partidos. Los mismos sistemas pluralistas se dividen en dos grandes categorías: bipartidismo y pluripartidismo.”

<sup>36</sup> Nohlen, Dieter, Op. Cit, p. 631, nos refiere al sistema de partido como “el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, las relaciones entre sí, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionales y en tercer lugar, las ubicaciones mutuas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción; las relaciones con el medio circundante, con la base social y el sistema político. Correspondiente a esta definición, el análisis del sistema de partidos se refiere principalmente a tres ámbitos: su estructura, su génesis y su función o capacidad funcional”.

<sup>37</sup> BARTOLINI, Stefano, *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad Textos, Madrid 1996, pp. 218-219, nos define al sistema de partido como “(...) el resultado de las interacciones entre las unidades partidistas que lo componen; más concretamente es el resultado de las interacciones que resultan de la competición político-electoral. El sistema de partidos se caracteriza por una serie de propiedades autónomas que no son típicas o propias de las unidades partidistas tomadas aisladamente (...)”.

<sup>38</sup> VALDÉS, Leonardo, Op. Cit., p.29, nos ofrece una simple pero –a decir de él-- también compleja definición del sistema de partido: “es el espacio de competencia leal entre los partidos, orientado hacia la obtención y el ejercicio del poder político.”

<sup>39</sup> AGUIRRE, Pedro, Op. Cit., pp.12-13, con relación al sistema de partidos, nos refiere que es “la forma en la que las organizaciones partidistas interactúan entre sí o, en su caso, a la forma en la que un solo partido actúa dentro de un régimen representativo. En este sentido, se puede hablar de un sistema de partidos competitivo, de un sistema de partido hegemónico, o de un sistema bipartidista o multipartidista (...)”.

<sup>40</sup> Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997 de la Enciclopedia Parlamentaria de México, Ibíd., cita a Cárdenas Gracia, Jaime, en *Partidos políticos y democracia*, p. 24

<sup>41</sup> SARTORI, Giovanni, Op. Cit, p. 258-259

<sup>42</sup> Idem.

<sup>43</sup> Idem.

<sup>44</sup> Ibid, p. 260

<sup>45</sup> Ibid, pp.160-161

<sup>46</sup> Ibid., p.161



la fuerza o la debilidad relativa de los partidos se clasifica conforme a su relativa indispensabilidad o dispensabilidad para las coaliciones y/o tiene una capacidad potencial de imitación (chantaje).<sup>47</sup>

### A cien años de los partidos políticos en México

En el siglo XIX, el concepto de partido en México era concebido como una demarcación territorial, Junta de Partido. No fue sino con la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, que los partidos políticos adquirieron personalidad jurídica, al aparecer en los artículos 20, 21, 25, 26, 27, 28, 37, 38, 47, 48, 54, 68, 79, 80, 87, 89, 112 y 117 de la ley secundaria.<sup>48</sup>

Es importante señalar que el origen de los partidos en el mundo se puede localizar a mediados del siglo XIX, y que antes de esta época, la palabra partido no implicaba una organización electoral ni tampoco un movimiento organizado; significaba una tendencia ideológica o de facción, e incluso, era un término peyorativo y negativo.<sup>49</sup>

En el caso mexicano, formal y legalmente no existieron los partidos políticos en el siglo decimonónico. En cambio surgieron agrupaciones políticas de ciudadanos en organizaciones llamadas partidos o que actuaban como tales; las cuales no eran en realidad partidos, sino movimientos políticos; es decir, no tenían estructura orgánica ni normas de vida internas, ni dirección permanente y única, sino eran simples tendencias de opinión, amorfas y hasta cierto punto fluctuantes, agrupándose circunstancialmente en torno al gobierno o de alguna fracción oficial, en torno a un general o a la sombra de la Iglesia, incluso a algún órgano de prensa<sup>50</sup>.

Por esta razón, es comprensible la inexistencia de partidos políticos activamente participativos en la vida pública en un país que salía apenas de una larga opresión colonial y cuyos factores reales de poder<sup>51</sup> eran los caudillos, el clero y el ejército,

quienes tenían una participación predominante. Para muestra basta un botón: Desde la instauración del imperio de Agustín de Iturbide en 1822 hasta las elecciones presidenciales ganadas por Francisco I. Madero en 1911, la forma de hacer política fue a través de corrientes, logias, tendencias ideológicas (liberales y conservadores) y partidos por analogía.

En el imperio de Iturbide aparecieron tres corrientes políticas perfectamente identificables: los iturbidistas, los borbónicos y los republicanos.

Las logias de escoceses y yorkinos: Nicolás Bravo es Gran Maestro del Rito Escocés y Vicente Guerrero lo es del Rito Yorkino. Los escoceses eran partidarios de un gobierno monárquico bajo el mando de un príncipe europeo de la Casa de Borbón, en tanto que los Yorkinos se pronunciaban por la República federal y la eliminación de los españoles en la vida pública del nuevo país. Posteriormente, la influencia de las logias decreció, pero de 1824 a 1828 la forma predominante de participación política fue a través de ellas.

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

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

<sup>47</sup> Sartori, Giovanni, Op. Cit., p. 161

<sup>48</sup> Véase a GARCÍA OROZCO, Antonio, *Legislación electoral mexicana 1812-1973*, Publicación del Diario Oficial de la Secretaría de Gobernación, 1ª Edición, México 1973, pp. 209-215

<sup>49</sup> Rodríguez Araujo, Octavio, Op. Cit., p. 3

<sup>50</sup> Fuentes Díaz, Vicente, "Los partidos políticos en el siglo XIX", en *El camino de la democracia en México*, coeditado por el Archivo General de la Nación, Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1ª Edición, México 1988, p. 191

<sup>51</sup> González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Era, 16ª Edición, México 1985, pp. 45 y 46, sostiene que "los verdaderos factores reales de poder en México –como en muchos países hispanoamericanos– han sido y en ocasiones siguen siendo: a) los caciques y caudillos regionales y locales; b) el ejército; c) el clero; d) los latifundistas y los empresarios nacionales y extranjeros (...) que han influido o influyen en la decisión gubernamental (...)".



Después de la restauración de la República, los conservadores desaparecieron como fuerza política y los liberales triunfantes se identificaron alrededor de tres personajes: Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz.<sup>52</sup> Sin embargo, después de la Reforma y del triunfo de la República en 1867, el país seguía sin verdaderos partidos ¿Cómo iban a surgir éstos en un país atrasado, de abrumadora mayoría analfabeta, con una economía semifeudal, incomunicado, sin prensa popular, agobiado por el caciquismo y otras formas de opresión?<sup>53</sup>

El general Díaz se levantó en armas contra el presidente Juárez con el Plan de la Noria, en 1871, en el cual propuso entre otros temas: “Que la elección de presidente sea directa, personal, y que no pueda ser elegido ningún ciudadano que en el año anterior haya ejercido por un solo día autoridad o encargo cuyas funciones se extiendan a todo el territorio nacional... Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder, y ésta será la última revolución.”<sup>54</sup> Apoyaron a Díaz los militares Donato Guerra, Vicente Riva Palacio, Trinidad García de la Cadena, Jerónimo Treviño, Pedro Martínez, Miguel Negrete, Servando Canales, Francisco Naranjo, Juan N. Méndez, Juan Sóstomo Bonilla y otros. El dominio militar de la situación la logró Juárez con el apoyo de los generales Ignacio Mejía, ministro de Guerra, así como de Sostenes Rocha e Ignacio R. Alatorre.

A la muerte de Juárez, quedaron enfrentados dos corrientes liberales: los civilistas encabezados por el presidente Lerdo y los militares comandados por Díaz. Durante el gobierno de Díaz, las formalidades electorales fueron cubiertas organizándose para cada reelección de Porfirio clubes políticos que desembocaron en dos corrientes: los “Científicos”, agrupados en torno del poderoso secretario de Hacienda José Yves Limantour y los “Reyistas”, partidarios del gobernador de Nuevo León y, en una época, secretario de Guerra Bernardo Reyes.

Posteriormente, con el inicio de la Revolución en 1910 y la expectativa que despertó la candidatura presidencial de Francisco I. Madero en 1911, surgieron varios partidos, todos de vida circunstancial. Así por ejemplo, en estas elecciones participaron los partidos Antirreeleccionista, Católico, Liberal, Liberal Radical, Liberal Puro, Evolucionista, Constitucional Progresista y otros. Durante la XXVI Legislatura del Congreso se aprobó la ley electoral, estableciéndose el voto directo en las elecciones legislativas.<sup>55</sup>

Ya como presidente de la República, Francisco I. Madero expidió la primera ley electoral que reconoció la figura de los partidos políticos. Esta establecía en su artículo 117, fracción I, que los partidos políticos tendrían en las operaciones electorales la intervención que les señalara esta ley, siempre “(...) que hayan sido fundados por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos por lo menos.”<sup>56</sup>

Con esta disposición se evidenció la reacción contra el gobierno de Díaz, proliferando, de manera excesiva, partidos políticos regionales y locales al establecerse que sólo se requerían 100 miembros para constituir un partido político y que las propuestas de candidatos a los distintos puestos de elección popular eran una prerrogativa exclusiva de éstos.<sup>57</sup> Cabe señalar que en esta Ley no se establecieron las candidaturas independientes para acceder a algún puesto de elección popular. Sin embargo, Leonor Garay Morales nos refiere que “permaneció la figura de los candidatos individuales, por lo que tanto éstos como los partidos tuvieron derecho a registrar candidaturas y nombrar representantes ante los órganos electorales, pero todavía por aquellas épocas prevalecían los candidatos individuales por sobre los partidos, porque en todo caso, los primeros llegaban a constituirse en partidos políticos, es decir, los partidos políticos dependían del candidato, siempre en la persona de un caudillo o un líder carismático, y no los candidatos de un partido político.”<sup>58</sup>

<sup>52</sup> Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997 de la Enciclopedia Parlamentaria de México, coeditada por el IFE, IIL y LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México MCMXCVII, Volumen III, Tomo 2, Serie IV, pp. 31-33 y 34

<sup>53</sup> FUENTES DÍAZ, Vicente, Op. Cit., p.193

<sup>54</sup> Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997 de la Enciclopedia Parlamentaria de México, Ibid.

<sup>55</sup> Idem.

<sup>56</sup> GARCÍA OROZCO, Antonio, Op. Cit., p. 214

<sup>57</sup> LAJOUS, Alejandra, *Los partidos políticos en México*, La Red de Jonas, 2ª Edición, México 1986, p.13

<sup>58</sup> GARAY MORALES, Leonor, “Candidatos Ciudadanos y Gestación de Partidos Políticos” en *Candidaturas independientes*. Consultese página de Internet: [www.scjn.gob.mx/reforma/archivos/5775.pdf](http://www.scjn.gob.mx/reforma/archivos/5775.pdf)



En este contexto, en el estado de Guanajuato “los grupos locales en pugna aminoran sus rencillas prevaleciendo los liberales sobre los conservadores (...) La estructuración de las élites locales de las dos generaciones que actúan entre 1876 y 1911, la organización arreglada de acuerdo a los intereses, la formación de una nueva sociedad civil, la emergencia de nuevos grupos y actores y, muy especialmente la creación de una nueva cultura política con sus distintos contenidos conforma el escenario regional.”<sup>59</sup>

En la entidad federativa de Guanajuato, el reconocimiento jurídico de los partidos políticos se estableció en una ley secundaria – con antelación a la legislación nacional en esta materia –, en el Decreto Número 48 aprobado por la XXIV Legislatura del Congreso, mandado publicar por el gobernador interino Juan B. Castelazo en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guanajuato el 30 de julio de 1911, el cual reformó la Ley Orgánica Electoral de 1861 e incluyó la figura de partido político en los artículos 2º, 3º, 4º y 5º de este ordenamiento, promoviendo la libre formación de estas instituciones –con un mínimo de 100 partidarios– para que postulen sus respectivos candidatos, confiriéndoles el derecho de vigilar el proceso electoral mediante un delegado en cada casilla para presenciar el acto de la elección, asistir, sin voz ni voto, al cómputo de la misma, formular protestas por escrito, solicitar copias del acta de la elección, entre otras.<sup>60</sup>

A pesar de su reconocimiento jurídico, los partidos políticos presentaron dos principales obstáculos: su vinculación con los caudillos y sus lazos con la clase obrera. En estas condiciones, las clases medias tradicionales, las antiguas oligarquías y el clero no llegaron a construir un partido político. Los partidos se vieron obligados a apoyar a caudillos rebeldes surgidos del bloque en el poder, apoyaron movimientos políticos efímeros y contradictorios o armaron alzamientos; no tuvieron la fuerza para construir una nueva mediación política electoral que adquiriera el carácter de un partido con principios, programas y organización. La respuesta violenta y la política discontinua fueron las únicas alternativas de esos grupos y facciones.<sup>61</sup>

Posteriormente, la Ley para la Elección Federal de 1918, contempló la figura de los partidos políticos, así como los “candidatos no dependientes de partidos políticos”. Es importante señalar que esta legislación fue la última que tomó en cuenta a los candidatos ciudadanos en su normatividad, otorgándoles los mismos derechos que a los candidatos de partidos, siempre que estuvieran apoyados por lo menos con 50 ciudadanos del distrito electoral en que se postularan y hubiesen firmado su adhesión voluntaria en un acta formal; estos candidatos debían registrarse durante los plazos establecidos en la propia ley en la cabecera del distrito electoral, en el caso de diputados, o en la capital del Estado si se tratara de senadores o del presidente de la República.<sup>62</sup>

En este contexto, resulta conveniente apuntar que durante el siglo decimonónico no existieron los partidos formal y legalmente constituidos, mucho menos un sistema de partidos. En este sentido, cabe reflexionar: ¿qué papel jugaba la candidatura de un caudillo, general o terrateniente en el sistema electoral mexicano? No era esta, acaso, ¿una “candidatura independiente”? De ser aceptable esta hipótesis ¿en qué medida de facto los “candidatos independientes” en el siglo XIX precedieron a los partidos y al sistema de partidos?

Antes de aventurarnos a dar respuesta a estas interrogantes, habrá que explorar la evolución e influencia que ha tenido el sistema electoral en el sistema de partido en México.

## 2. EL INFLUJO DEL SISTEMA ELECTORAL EN EL SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO

El sistema electoral es uno de los factores que ha tenido y tiene una mayor incidencia en tránsito del sistema de partidos. La influencia de los sistemas electorales ha sido reconocida y teorizada por dos notables exponentes: Maurice Duverger y Giovanni Sartori.

Para el teórico político francés, Duverger, el régimen electoral es uno de los factores más importantes que condiciona de forma decisiva cuatro aspectos básicos de los sistemas de partidos: el número de partidos, la dimensión de éstos, las

<sup>59</sup> RIONDA RAMÍREZ, Luis Miguel (1998): *Origen y evolución de los partidos políticos en el estado de Guanajuato*, IIEG, Guanajuato, México, p. 19

<sup>60</sup> SAINEZ ARAIZA, Alfredo, *Constitución Política del Estado de Guanajuato*. Edición Comentada, Universidad de Guanajuato, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª Edición, México, 2006, p.128

<sup>61</sup> GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, Era, 5ª Edición, México 1986, p. 109

<sup>62</sup> GARAY MORALES, Leonor, Op. Cit.



alianzas y la representación.<sup>63</sup> Al respecto el politólogo italiano Sartori sostiene que los sistemas electorales son importantes porque además de traducir los votos en escaños han contribuido a dar forma al sistema de partidos, siendo un factor determinante en la creación del sistema de partidos que tienen todos los países, particularmente, en la determinación del número de partidos.<sup>64</sup>

Con la Ley electoral, del 19 de diciembre de 1911 los partidos políticos adquirieron no sólo personalidad jurídica, sino la inclusión legal en el sistema electoral mexicano. Posteriormente, con la creación de la figura de diputados de partido (diputados plurinominales) establecida en la Ley Electoral Federal, publicada el 28 de diciembre de 1963 en el Diario Oficial de la Federación y, más adelante, con el reconocimiento constitucional de los partidos políticos en el sistema electoral mediante la reforma al artículo 41 constitucional, se contribuyó a la proliferación de un mayor número de partidos políticos. Para ello, el Presidente de la República, José López Portillo, promovió una reforma de adición a este precepto, misma que publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, elevando el status de los partidos a rango constitucional, para quedar como sigue:

ARTICULO 41°..

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunica-

ción social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.<sup>65</sup>

En la exposición de motivos de esta iniciativa de reformas a la Constitución se plantea:

Elevar a la jerarquía del texto constitucional la normación de los partidos políticos asegura su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, y contribuye a garantizar su pleno y libre desarrollo.

Imbricados en la estructura del Estado, como cuerpos intermedios de la sociedad que coadyuvan a integrar la representación nacional y a la formación del poder público (...)” quedó fijada la naturaleza de los partidos políticos “como entidades cuyo fin consiste en promover la participación del pueblo y en hacer posible, mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto, el acceso de los ciudadanos a la representación popular, de acuerdo con los programas y principios que postulan”.<sup>66</sup>

Es importante señalar que las reformas constitucionales y reglamentarias de 1977 en materia electoral no fueron una concesión gratuita del gobierno federal a los partidos políticos de oposición. Estas reformas tuvieron como antecedente la presión política del movimiento del 68, con lo cual se inició el proceso de democratización en México surgiendo con gran energía y carácter masivo el reclamo democrático en el país, orientado a cambiar las condiciones generales de la vida política.<sup>67</sup> El espíritu libertario conjugado con los anhelos, aspira-

<sup>63</sup> MELLA MÁRQUEZ, Manuel, *Curso de partidos políticos*, Akal, Madrid 1997, p. 200.

<sup>64</sup> Versión estenográfica de la Conferencia Magistrada “Sistemas electorales en perspectiva comparada”, dictada por el doctor de Giovanni Sartori, en el Auditorio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el 29 de enero de 2001.

<sup>65</sup> RIVES SÁNCHEZ, Roberto, *La Constitución Mexicana Hacia el Siglo XXI*, Plaza y Valdés S.A.-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 2000, p. 197 49 Exposición de motivos de la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el día 27 de octubre de 1977

<sup>66</sup> *Ídem*

<sup>67</sup> WOLDENBERG KARAKOWSKY, José, México: *La mecánica de su cambio democrático, en Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968*, Miguel Ángel Porrúa, 1ª Edición, México 1999, pp. 27y 28.



ciones y las luchas del pueblo mexicano como el movimiento de 1968<sup>68</sup> han contribuido a la progresiva evolución del sistema electoral, de tal forma que el influjo electoral se ha reflejado no sólo en el sistema de partidos sino en la composición política del Congreso, por lo menos en tres momentos: primero, en la representación hegemónica del PRI en la Cámara de Diputados y única en la de Senadores; segundo, con la representación mayoritaria (con sobrerrepresentación) primero sólo en la Cámara de Diputados y luego en ambas cámaras; y tercero, con un pluralismo completo en todo el Congreso. Por este motivo, se puede afirmar que de 1929 hasta antes de las elecciones de 1988, se haya tenido la hegemonía de un solo partido, y de 1988 hasta antes de las elecciones de 1997, el predominio del PRI.

A partir de la incorporación legal de los partidos políticos al sistema electoral mexicano, éstos son reconocidos como cuerpos intermedios de la sociedad, cuyo fin es hacer posible el acceso de los ciudadanos a la representación popular, en concordancia con el artículo 35, fracción II, constitucional, que reconoce las prerrogativas del ciudadano de “poder ser votado para todos los cargos de elección popular (...)”.<sup>69</sup> Sin embargo, nuestra carta magna, no signa la figura de “candidato independiente”, sólo reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público, a través de los cuales los ciudadanos pueden integrarse a la representación nacional y acceder al ejercicio del poder público, de acuerdo con sus programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Al respecto, Salazar Ugarte, comenta:

En México, la participación en las elecciones es una prerrogativa exclusiva de los partidos políticos por lo que atinadamente se ha sostenido que no existen candidaturas independientes (...) El tema de las candidaturas es un tema polémico complejo que, desde mi perspectiva, debe analizarse por sus propios méritos. En realidad cualquier candidatura que aspire a ganar una elección (sobre todo si es de gran envergadura) deberá contar con el apoyo de un grupo de ciudadanos organizados en una estructura relativamente institucionalizada. En este sentido las

candidaturas independientes requieren de un apoyo institucional (en este caso privado) que sólo se diferenciaría de los partidos por su naturaleza jurídica y que, en cuanto instancias privadas, representarían a ciertos ‘grupos de interés’ que escaparían del régimen constitucional que establece las prerrogativas y obligaciones de las ‘entidades de interés público’. Por este motivo parece inoportuna su eventual constitucionalización. Esto no supone dar un cheque en blanco a los partidos ni apoyar las tendencias oligárquicas que empujan hacia la concentración de las decisiones (que en la práctica, suponen el manejo discrecional de las candidaturas) en las cúpulas partidistas (...), en lugar de abrir las puertas a supuestas ‘candidaturas independientes’, sería oportuno establecer expresamente en la Constitución la obligación de los partidos de renovar sus órganos directivos y elegir a sus candidatos mediante elecciones democráticas, facultando a las autoridades electorales para verificar y, en su caso sancionar, el (in) cumplimiento de esta obligación.<sup>70</sup>

Sin duda, la participación en las elecciones ha sido una prerrogativa exclusiva de los partidos políticos y no de candidaturas independientes; a tal grado, que se ha ido forjando y transformado el sistema de partidos en México. De 1929 y hasta antes de las elecciones federales de 1988, se transitó de un sistema de partido hegemónico a uno predominante. Como resultado de las elecciones de 1997, el sistema de partido predominante transitó a un sistema multipartidista.

Con el influjo del sistema electoral sobre el sistema de partidos en nuestro país, el partido del Presidente de la República no sólo perdió la mayoría calificada y absoluta en el seno de la Cámara de Diputados durante la LIV y LVII Legislaturas como resultado de los comicios federales de 1988 y 1997, respectivamente, sino el órgano legislativo empezó a ejercer con mayor efectividad las funciones de control político sobre el Poder Ejecutivo y empezó vislumbrarse desde hace 15 años un nuevo sistema de partido con un perfil multipartidista.

A la par del surgimiento del multipartidismo en México, encuestas y sondeos de opinión han develado la poca credibilidad y confianza que tienen los ciudadanos en los partidos políticos.

<sup>68</sup> AUTORES VARIOS, *Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968*, Miguel Ángel Porrúa, 1ª Edición, México 1999.

<sup>69</sup> RIVES SÁNCHEZ, Roberto, Op. Cit., p. 193

<sup>70</sup> CARBONELI, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, ibid, pp. 125-126



### 3. INFLUJO DEL SISTEMA ELECTORAL EN LOS SISTEMAS DE PARTIDOS ESTATALES

Como resultado de las elecciones locales de este año, el sistema político mexicano presenta una nueva fisonomía:

En relación con las legislaturas estatales, existen 13 con sistemas de partidos predominantes (Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán); 10 multipartidistas (Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí y Zacatecas) y 9 bipartidistas (Campeche, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Veracruz).

Cabe destacar, que el Congreso del Estado de Baja California es el único en la República Mexicana que tiene un gobierno dividido; es decir, donde el partido del gobernador (PAN) no tiene la mayoría absoluta sino otro partido (PRI); además, en 19 congresos locales ningún partido controla por sí solo el 50 por ciento de los asientos en el pleno de su recinto legislativo, tales son los casos de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, lo que significa que las fuerzas políticas tendrán que establecer acuerdos y consensos para construir “conjuntos ganadores” o coaliciones legislativas para promover iniciativas de ley o formular políticas públicas y, por ende, reformas a la Constitución, a leyes secundarias y reglamentarias.

En cuanto a las gubernaturas, el PRI gobierna veinte estados (Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Hidalgo, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas), que en conjunto suman 61 millones 854 mil 474 habitantes; es decir, representan el 55 por ciento de la población mexicana; seguido del PAN, que gobierna seis estados (Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Sonora) con 21 millones 66 mil 724 habitantes (18.7 por ciento); en tercer lugar, el PRD, que gobierna tres entidades federativas (Chiapas, Distrito Federal y Guerrero) con una población de 17 millones 53 mil 129 habitantes (15.18 por ciento); y, finalmente, existen tres gubernaturas de coalición electoral (Oaxaca, Puebla y Sinaloa), cuyo número

total de habitantes es de 12 millones 348 mil 430 habitantes, que representan el 11 por ciento del total de la población en México.

#### Crisis de los partidos políticos en México

La ausencia de credibilidad y confianza en los partidos políticos reflejada en las últimas encuestas y sondeos de opinión que han realizado diversas instituciones y organismos públicos nacionales e internacionales, la caída de la participación electoral y el “voto blanco” son tan sólo algunos síntomas que proyectan, si bien no el agotamiento de la democracia representativa, la necesidad de repensar en el papel y los retos que tienen los partidos políticos para incentivar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos del Estado mexicano.

En los años de 1999, 2001 y 2004, el Instituto Federal Electoral (IFE), la Secretaría de Gobernación y Transparencia Internacional, respectivamente, realizaron sondeos y encuestas nacionales sobre la cultura política ciudadana, mostrando los resultados una profunda crisis de los partidos políticos y la marcada desconfianza que la mayoría de los mexicanos tienen de estas instituciones hoy involucradas en escándalos de corrupción o en actos de autoritarismo.

Desde el 2000 a la fecha, ninguno de los partidos en México ha permanecido al margen de actos de ilegalidad. Los últimos espectáculos de “videoescándalos” o “audioescándalos” en el PRD, confirman el enorme rechazo y el distanciamiento que día a día se expresa entre los partidos y la ciudadanía.

En mayor o menor grado, la corrupción y el desorden en la dirigencia nacional del PRD es un fenómeno que también existe en PAN, PRI, PVEM y PT, que conforman el multipartidismo en nuestro país. Este no es un acontecimiento reciente, parte de una descomposición de varios años en el sistema político mexicano, que ha ocasionado el crecimiento del abstencionismo en los procesos electorales y la displicencia ciudadana en la participación y solución de sus problemas colectivos.

Los resultados de las encuestas y sondeos de opinión muestran una serie de fenómenos que ahora habría que tomar en cuenta para tener mayor claridad del panorama político convulso que tenemos. En la consulta del IFE a la pregunta de cuál es la persona que más representa los intereses de la ciudadanía, 34% dijo que el presidente de la República; 16, el presidente municipal; 14, el gobernador; 13, los diputados, y únicamente 12%

dijo que los partidos políticos. Actualmente, de acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción 2010, los partidos políticos son señalados como la institución más corrupta en todas partes del mundo:

- Ocho de cada diez personas consideran a los partidos políticos como corruptos o extremadamente corruptos. Por detrás de ellos se encuentran el funcionariado, el poder judicial, el congreso/policía y la policía.
- Con el paso del tiempo, ha empeorado la opinión pública sobre los partidos políticos y mejorado sobre el poder judicial.

En México, las instituciones más corruptas son los partidos políticos al igual que la policía, con 4.4 en una escala de 1 a 5, en la que 1 significa que la institución no es nada corrupta y 5 que es extremadamente corrupta, seguido del sistema judicial con 4.3

### A MANERA DE CONCLUSIONES

Ante estas circunstancias y a cien años de reconocer la personalidad jurídica de los partidos políticos en México, resulta conveniente repensar en el papel y los retos que tienen como verdaderas entidades de interés público y no de intereses particulares y mezquinos. Pero sobre todo, en las

acciones que deban emprender para acreditarse como actores intermediarios entre las demandas y expectativas de la población ante los distintos órdenes de gobierno.

A partir de este ensayo se derivan una serie de líneas de investigación pendientes que tendrán que explorarse en perspectiva del Derecho comparado con las legislaciones de otras entidades federativas, que van desde el reconocimiento jurídico de los partidos políticos en las leyes secundarias hasta la inclusión de esta figura en las constituciones respectivas. Por ejemplo: cabe indagar si la reforma de Ley Orgánica Electoral de 1861, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, el 30 de julio de 1911, fue la primera ley –en relación con otras afines– que reconoció la personalidad jurídica de los partidos políticos en México.

Finalmente, el resultado de esta reflexión debe conminar, particularmente a los actores políticos, a realizar conferencias, seminarios, mesas redondas, paneles, talleres y foros de discusión para analizar retrospectivamente y prospectivamente, lo que han sido, son y deben ser los partidos políticos como instituciones democráticas, que garanticen el buen funcionamiento de nuestro sistema político.

Estos son algunos retos y puntos centrales sobre la mejora de la democracia representativa en nuestro país. La corresponsabilidad es de todas y todos.



# El Sistema de Compras Gubernamentales en México

Enrique Flores Ortiz

Investigador de la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado, del Instituto Belisario Domínguez



## 1. RESUMEN

Este trabajo analiza el sistema de compras públicas en México. El documento expone una referencia general del tema, el marco legal que lo sustenta, así como los efectos que producen las prácticas ilícitas de los servidores públicos; sugiere que la iniciativa presidencial anticorrupción, propuesta en 2011 sea respaldada con reformas al sistema de responsabilidades de los servidores públicos y al servicio civil de carrera.

## 2. EL ESQUEMA REGIONAL

Actualmente, el Estado se encuentra en una etapa de tránsito, en la cual ha modificado su función, al pasar de agente productor directo de bienes y servicios a agente contratador, regulador y evaluador (Pimenta, 2002) de políticas públicas. Esta situación está acompañada de otras implicaciones, desde el incremento del gasto público a través de

los sistemas legales de compras y contrataciones hasta la práctica de conductas ilícitas por parte de los servidores en el manejo de recursos públicos.

Los organismos financieros regionales<sup>1</sup> definen el sistema de compras como el proceso formal a través del cual las ramas gubernamentales obtienen bienes y servicios, incluyendo servicios de construcción u obras públicas. Comprende todas las funciones que corresponden a la adquisición de cualquier bien, servicio o construcción, conteniendo la descripción de los requisitos, selección y solicitud de oferentes, evaluación de las ofertas, preparación y adjudicación del contrato, disputa y resolución de impugnaciones y todas las fases del contrato administrativo.<sup>2</sup>

La OEA ha hecho hincapié en el tema al destacar la necesidad de mejorar los sistemas de compras públicas a fin de conseguir un mejor valor, mayor eficacia, eficiencia y transparencia en este sector y reducir costos de transacción, apoyar la

<sup>1</sup> La Organización de Estados Americanos (OEA), el Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Oficina en Washington de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). <http://www.iadb.org/Tradictionary/>

<sup>2</sup> Por contrato administrativo debe entenderse todo acto, declaración o acuerdo bilateral que tiene como fin primordial satisfacer el interés general o público de la sociedad; las partes que lo celebran son la administración pública, por un lado, y los particulares, por el otro, (estos pueden estar constituidos como persona física o jurídica); el acto produce derechos y obligaciones; y tanto la gestión como ejecución del contrato se rigen por procedimientos de derecho público (Nava Negrete 2000, p. 693; Ramos Torres 2004, 11).



ejecución de programas de desarrollo económico y social, de modo que los esquemas de contratación avancen en E-compras, E-Comercio y E-MiPYME con el objetivo de impulsar el empleo, reducir la pobreza, inhibir la corrupción y fortalecer la gobernabilidad democrática (OEA, 2011: 2).

Es así como la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD) ha fijado como parte de sus objetivos “aumentar la eficacia, eficiencia y transparencia en las operaciones del sector público para frenar la corrupción, fortalecer la gobernabilidad democrática y fomentar el crecimiento económico” (AICD 2002), poniendo énfasis en el uso de Internet para la reducción de costos y el aumento de oportunidades de desarrollo empresarial.

En esta lógica, los gobiernos de la región se encuentran introduciendo sistemas de compras y contrataciones públicas con el objetivo de preservar la probidad, mejorar el ahorro y la gestión y, al mismo tiempo, incentivar un mercado competitivo y transparente como mecanismo para obtener mejores productos y servicios a precios óptimos (Pimenta, 2002: 4).

De tal manera, distinguimos que el sistema de compras públicas cada vez se acentúa con mayor fuerza en la región.<sup>3</sup> La importancia en este renglón está respaldada por dos razones, primero, porque tiene lugar en el ámbito económico donde los Estados invierten anualmente 70% de su presupuesto nacional en alguna forma de contratación o adquisición” (Transparencia Internacional 2006, 3), y segundo, debido a la persistente práctica de conductas ilegales que en este espacio se suscitan.

La discusión actual está concentrada en hallar soluciones a dicho tipo de prácticas, básicamente en los procesos de compras, ya que provoca que muchas veces los recursos públicos destinados a crear infraestructura, generar empleo y atender las demandas sociales, sean desviados y terminen engrosando las cuentas bancarias de servidores públicos corruptos o empresas particulares con-

tratantes que caen y actúan en el mismo círculo vicioso.

En este tenor, debemos precisar que no es el sistema legal de los Estados el que muestra debilidades, provoca riesgos y genera corrupción, pues las reglas son claras, sino el ejercicio cotidiano de los servidores dentro del sector público. Se ha documentado que el riesgo promedio de corrupción en contrataciones que está asociado con las instituciones (leyes y organizaciones) es del 35%, mientras que el riesgo promedio de corrupción asociado con las prácticas (su aplicación y efectividad) es del 64% (Transparencia Internacional, 2006: 5).

### 3. LA EXIGENCIA EXTERNA DE MEDIDAS EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

El gobierno mexicano, como miembro de organismos multilaterales<sup>4</sup> dedicados a combatir la corrupción, ha sido objeto de un conjunto de recomendaciones que, a pesar de mostrar avances significativos, él mismo ha reconocido un número importante de cuestiones pendientes de resolver, entre las cuales se encuentran:

- Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación.
- Fortalecer los sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación.
- Prevención de la corrupción mediante mejores normas contables y de auditoría (SFP, 2008-2012: 18)

Entre los asuntos pendientes de mejorar en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, están los sistemas de adquisición de bienes y servicios, así como el de contratación de obra pública. Algunas razones que impulsan esta necesidad derivan de

<sup>3</sup> Argentina y Canadá han creado normas para regular el sector de compras, Transparencia Internacional (2006) como Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

<sup>4</sup> a) Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA), b) Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y c) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU).



las prácticas ilícitas cometidas por los servidores públicos. Aunque los tres poderes han dado pasos importantes hacia la transparencia de las compras públicas (Figura 1), se requiere crear mecanismos

de control más estrictos para sujetar en el marco legal a cada uno de los actores que intervienen en este sistema.

**Figura 1. Portales de Transparencia**

	Presidencia de la República	Suprema Corte de Justicia de la Nación	Cámara Diputados
La información esta disponible en el portal de la dependencia	SI	SI	SI
Cuenta con una base de datos de las compras que permite analizarla en diversos periodos de tiempo	SI (Si pero los datos numéricos están guardados como texto, lo cual dificulta su análisis)	SI (pero la información se ofrece en formato pdf, mes a mes, por lo que es complicada la revisión de datos )	SI
La Información disponible indica:			
Número de Contrato	SI	SI	SI
Unidad administrativa que celebró el Contrato	SI	SI (pero la información debe buscarse en el acta correspondiente)	SI
Procedimiento de Contratación: a) Adjudicación Directa b) Invitación a 3 personas c) Licitación Pública d) Otro	SI	SI (sólo que debe buscarse el acta correspondiente de cada contrato que se celebró y no remite a través del portal)	SI
Tipo de Contratación: Bienes Servicios Obra Publica	SI	SI	SI
Nombre de la persona a que se asignó el Contrato	SI	SI (sólo que debe buscarse el acta correspondiente de cada contrato que se celebró y no remite a través del portal)	SI
Fecha de celebración del Contrato	SI	SI (sólo que debe buscarse el acta correspondiente de cada contrato que se celebró y no remite a través del portal)	SI
Objeto de Contrato	SI	SI	SI
Monto del Contrato	SI	SI	SI
Fecha de inicio del Contrato	SI	SI (sólo que debe buscarse el acta correspondiente de cada contrato que se celebró y no remite a través del portal)	SI
Fecha de terminación del Contrato	SI	SI (sólo indica plazos de cumplimiento del contrato)	SI

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de: <http://www.presidencia.gob.mx/obligaciones-de-transparencia>; <http://www.scjn.gob.mx/2010/Transparencia/Paginas/principal.aspx>; <http://archivos.diputados.gob.mx/comisioneslx/pac.ht>



#### 4. EL MARCO LEGAL EN EL SISTEMA DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIÓN

La Constitución Política federal establece que los recursos económicos de que dispongan la federación, estados, municipios, el Distrito Federal y sus delegaciones, serán administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados (Art. 134). Con este fin, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF/04/01/2000) la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), así como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM).<sup>5</sup>

Este cuerpo legal tuvo el propósito de adecuar los avances tecnológicos a fin de modernizar el marco normativo, actualizar los procesos, establecer reglas claras, simplificadas y ágiles; ofrecer eficiencia y eficacia administrativa, así como contar con una mayor productividad por parte de los proveedores del sector público, con lo cual se incrementó la oportunidad e igualdad de condiciones para los participantes (Herrera 2001, 168-9).

El marco legal referido dio margen para integrar en los artículos 56 de la Ley de Adquisiciones y 74 de la Ley de Obras Públicas, sobre el régimen de compras o contrataciones, el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, denominado Compranet,<sup>6</sup> actualmente administrado por la Secretaría de la Función Pública, a través de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas.

Al ofrecer información sobre el sistema de compras (Figuras 2 y 3), Compranet persigue los siguientes objetivos: 1) contribuir a la generación de una política general en la APF en materia de contrataciones; 2) propiciar la transparencia y seguimiento de las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, así como de las contrataciones de obras públicas y servicios relacionados con las mismas; y 3) generar la información necesaria que permita la adecuada planeación, programación y presupuestación de las contrataciones públicas, así como su evaluación integral (DOF, 2011).

Figura 2. Procedimiento en Compras Gubernamentales 2011. SFP

Adquisiciones	Nivel	Procedimiento		
		Licitación Pública	Adjudicación Directa	Invitación a por lo menos 3 personas
	Internacional	1	0	0
	Federal	417	534	223
	Estatal	89	1	0
<b>Total</b>	<b>1265</b>			

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de [www.sfp.gob.mx](http://www.sfp.gob.mx) hasta el mes de agosto de 2011.

<sup>5</sup> Ambas leyes sustituyeron a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que quedó abrogada y la cual estuvo en vigor desde el 1º de enero de 1994 hasta el 4 de marzo del año 2000.

<sup>6</sup> Este sistema fue creado en abril de 1997 bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). En junio del presente año se crearon nuevas disposiciones con motivo de la introducción de una nueva plataforma electrónica, en razón de ello, el titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP) emitió el "Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que se deberán observar para la utilización del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental denominado CompraNet", (DOF 28/06/11), mediante el cual, se abrogaron las disposiciones y dejó de tener efecto un conjunto de acuerdos y oficios creados desde el 2000 al 2009; asimismo, la versión activa que se encontraba operando desde el año 2000 dejó de ser el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas. En adelante, únicamente funcionará como sistema de consulta.



Figura 3. Procedimiento en Compras Gubernamentales 2011. SFP

Obras Públicas	Nivel	Procedimiento		
		Licitación Pública	Adjudicación Directa	Invitación a por lo menos 3 personas
	Internacional	0	0	0
	Federal	608	52	320
	Estatal	15		3
<b>Total 998</b>				

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de [www.sfp.gob.mx](http://www.sfp.gob.mx) hasta el mes de agosto de 2011.



Este sistema de contratación supone que la autoridad no sólo adquiere y entrega servicios a los ciudadanos, sino que impone sanciones al servidor público cuando éste infringe y actúa al margen de la ley. Dicha cuestión es esencial, ya que la política de gasto que anualmente destina el Estado es más de una cuarta parte del presupuesto público federal dentro del esquema de contrataciones (Ramos 2004, v); es decir, el uso de los recursos públicos es alto y quienes lo administran muchas de las veces lo hacen de manera oscura y poco transparente.

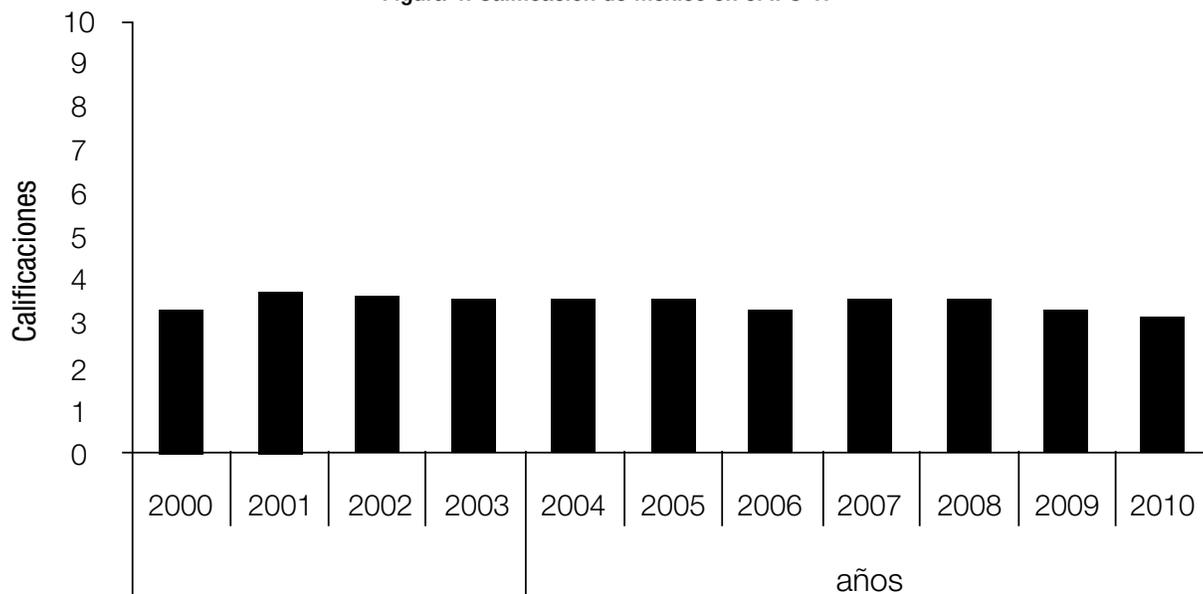
Tan sólo durante la última década, la política de gasto nacional en México mostró un comportamiento al alza. El gasto neto total del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el periodo 2000-2010, se elevó de 1 billón, 253.5 mil mdp a 3 billones, 176.4 mil mdp, esto representa un incremento en los egresos de 153% en sólo una década. En el periodo de referencia, el gobierno ha gastado más de lo que ha recaudado, el problema se complica en virtud de que el incremento porcentual del gasto asciende a 153%, mientras que la recaudación alcanza sólo 149.2%, lo que ocasiona una situación deficitaria.

Si a lo anterior agregamos otros males como el soborno, tráfico de influencias, nepotismo, cohecho, prácticas que se presentan dentro del sector público, podremos entender la situación existente en la administración pública. Los trabajos de Transparencia Internacional que indagan el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC),<sup>7</sup> encuentran que México no muestra grandes avances a lo largo de la última década (Figura 4). La calificación en la escala de 0 a 10 expone que en lugar de caminar a un status de transparencia, el quehacer público mexicano va en dirección contraria. Es decir, mientras que en el año 2000 la calificación emitida por TI fue de 3.3, diez años después se observa un retroceso al calificarlo con 3.1.

<sup>7</sup> El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) es un instrumento de medición que publica cada año Transparencia Internacional, mide el grado de corrupción que se percibe entre servidores públicos y políticos en 180 países. Se construye con información proveniente de analistas de riesgo, especialistas financieros y encuestas empresariales llevadas a cabo por determinadas instituciones acreditadas e independientes, tales como el Banco Mundial, la Universidad de Columbia o el Foro Económico Mundial. Se explica cuantificando una escala que va del 0 al 10, donde "0" es altamente corrupto y "10" altamente limpio.



Figura 4. Calificación de México en el IPC-TI

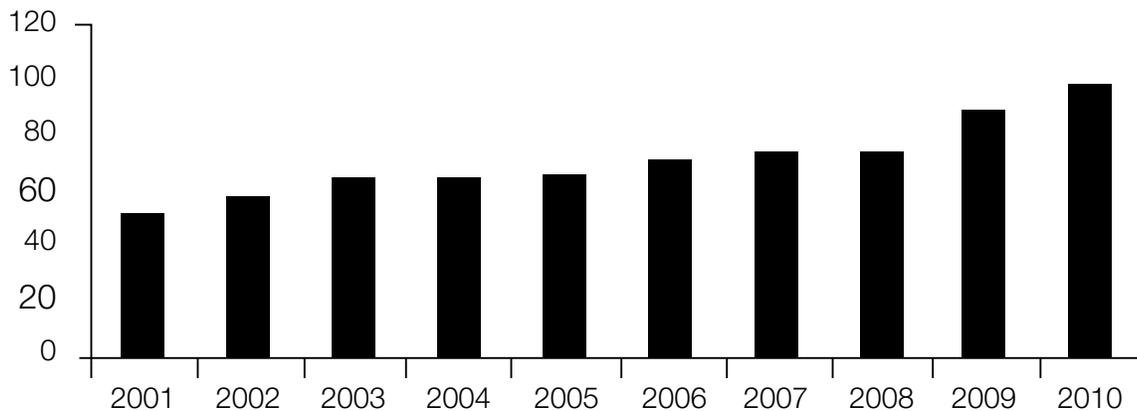


Fuente: Elaboración propia con datos tomados de TI.

Esquemáticamente, dicha situación impactó a nivel internacional, toda vez que la posición 58 que ocupó México en el año 2000, cayó al lugar 98 en el 2010 (Figura 5). En este caso, tendencialmente la imagen del quehacer gubernamental está alejándose de los países considerados más

transparentes. ¿Qué hace el gobierno federal para contrarrestar esta realidad? ¿Son insuficientes las reglas creadas sobre transparencia y rendición de cuentas? ¿Dentro de este panorama, en qué contexto se sitúan las compras públicas?

Figura 5. Comportamiento de México en el IPC



Fuente: Elaboración propia con información de TI.



Las modalidades de contratación reguladas en nuestro país tanto en la Ley de Adquisiciones (Art. 26) como en la Ley de Obra Pública (Art. 26), son: a) licitación pública, b) invitación a cuando menos tres personas y c) adjudicación directa. Cada una de estas formas contiene características propias que las hacen diferentes unas de las otras (Figuras 2 y 3).

La primera se entiende como un procedimiento administrativo abierto, regulado por el Derecho Público y consiste en una convocatoria elaborada en la esfera de la administración pública y dirigida a los particulares de manera impersonal, con la finalidad de que conozcan el objeto por el que se convoca, de modo que formulen sus ofertas, ajustándose a los mecanismos jurídicos, técnicos y económicos establecidos en los pliegos de condiciones, como requisito para celebrar el contrato administrativo (Delgadillo, 2003; Ramos, 2004).

Por su parte, la invitación a cuando menos tres personas consiste en un procedimiento adminis-

trativo cerrado. El objetivo es seleccionar, previa invitación, la mejor oferta para celebrar un contrato administrativo. En cambio, la adjudicación o contratación directa es un procedimiento único en el que, existiendo disposición legal que lo permita, la administración pública cuenta con facultades para seleccionar y contratar con el particular que juzgue conveniente, dejando de lado cualquier procedimiento de competencia entre los oferentes (Ramos, 2004: 68).

Las diferentes áreas de la APF compran bienes y servicios, consecuentemente, la importancia de este sistema de contratación deriva del elevado porcentaje de recursos públicos invertidos, así como de los costos sociales que implica cualquier conducta ilícita registrada en este campo. A manera de ejemplo, puede mencionarse que en lo que va del actual sexenio, la Presidencia de la República ha erogado cerca de un billón y medio de pesos, tomando en consideración las tres modalidades de contratación referidas (Figura 6).

**Figura 6. Compras en la Presidencia de la República (período 2007-2011)**

	Contratos	monto
Licitación Pública Nacional	154	\$ 327,297,553.80
Licitación Pública internacional	29	\$ 3,673,351.71
Adjudicación Directa	755	\$ 485,501,182.46
Invitación a 3 Personas	154	\$ 468,347,887.20
Otro	77	\$ 176,379,755.49
Total de contratos	1169	\$ 1,461,199,730.66

Fuente: Elaboración propia con información tomada de <http://presidencia.gob.mx>

### 5. EFECTOS DE LAS PRÁCTICAS ILÍCITAS EN LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES

La práctica de conductas ilícitas que tiene lugar dentro del sector público representa consecuencias que quebrantan el ejercicio formal de las instituciones. La mala imagen de los aparatos gubernamentales se crea debido a los actos de corrupción en los que se ven envueltos los servidores públicos de cualquier nivel, en no pocas ocasiones junto con los particulares con quienes sostienen las contrataciones o compras públicas. Una mirada a las dos últimas administraciones fe-

derales permite observar un número elevado de sanciones administrativas; sin embargo, sólo en el 2001 están registradas la inhabilitación de sociedades mercantiles y prisión para 10 presuntos culpables (Figura 7).

Los montos elevados en las compras y contrataciones, donde intervienen servidores públicos y contratistas, y en las que ocurren prácticas ilícitas, en el mejor escenario supone la aplicación de medidas sancionatorias para cada uno de los actores. En la figura 8 se observa que del 2007 a la fecha sólo se han aplicado sanciones administrativas y



multas a los servidores públicos. En este caso, la balanza admite cierto vacío legal que impide castigar a los particulares ante casos como el soborno, colisión privada y arreglos entre las partes.<sup>8</sup>

¿Cuál es el problema? El asunto en esta materia radica, por un lado, en que la legislación carece de medidas efectivas que sancionen a los particulares y, por otra parte, las sanciones existentes para los servidores públicos, requieren mayor rigidez.

**Figura 7. Sanciones en Compras Públicas. Período 2001-2006**

2001	2002	2003	2004	2005	2006
Se sancionó a 19 Sociedades Mercantiles con multa de 3.6 mdp.	Se sancionó a 62 sociedades mercantiles.	La multa por este concepto asciende a 3.2 mdp.	Se aplicaron 3,786 sanciones administrativas a 2,944 servidores públicos.	Se aplicaron 3,592 sanciones administrativas a 2,618 servidores públicos	Se aplicaron 3,278 sanciones administrativas a 2,455 servidores públicos
Fueron inhabilitadas 17 sociedades	83 infractores				Se emitieron 174 resoluciones; 169 fueron absolutorias y las 5 restantes fueron inhabilitaciones para participar en procedimientos de contratación.
Formal prisión a 10 presuntos culpables	6,526 sanciones administrativas a 5,047 servidores públicos				

Fuente: Elaboración propia con información tomada de los informes de gobierno [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

**Figura 8. Sanciones en Compras Públicas. Período 2007-2011**

2007	2008	2009	2010	2011
En enero las sanciones administrativas ascienden a 4,206.  En agosto las sanciones administrativas ascendieron a 3,227	Entre septiembre de 2008 y junio de 2009 fueron emitidas 1645 resoluciones, 175 fueron sancionatorias, representaron 130 millones de pesos.		En septiembre de 2010 y junio de 2011 se recibieron 1367 inconformidades y al 0.6% se impidió el contrato.  313 resoluciones fueron sancionatorias, con un total de 88 mdp por concepto de multas.	

Fuente: Elaboración propia con información tomada de los informes de gobierno [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

<sup>8</sup> Este delito tiene lugar cuando dos o más empresas se ponen de acuerdo para elevar artificialmente los precios de los productos y controlar la compra de bienes y servicios por parte de la administración pública (Carbonell 2009, 8).



## 6. CONSIDERACIONES FINALES

En marzo de 2011, el Ejecutivo envió al Senado de la República una iniciativa en la cual propone crear una ley federal anticorrupción en materia de contrataciones públicas. El aspecto medular de la propuesta radica en crear mecanismos legales adecuados para combatir la corrupción, así como en cumplir los compromisos asumidos en las convenciones internacionales de que forma parte.

El Ejecutivo considera la urgencia de completar el marco legal con sanciones administrativas a los actores inmersos en el círculo de las compras públicas, pues en su interpretación, las leyes de adquisiciones y de obra pública solamente establecen medidas para corregir conductas indebidas cometidas por los servidores públicos, mientras que en el caso de los particulares, las sanciones previstas sólo tienen lugar cuando:

1. No se formaliza el contrato.
2. Se acumulan dos rescisiones contractuales en un lapso de dos años.
3. Existe incumplimiento contractual que cause daños o perjuicios graves.
4. Cuando se promueven inconformidades para retrasar o entorpecer una contratación.

Como complemento de este cuadro, el Ejecutivo observa que las sanciones están limitadas en alcances y efectividad, pues no rebasan los dos millones de pesos, con lo que representan un porcentaje mínimo en comparación con los beneficios que los particulares obtienen en los contratos (Ejecutivo, 2011: 2)

En consecuencia, el documento establece “sanciones disuasivas, eficientes y proporcionales” a fin de erradicar toda práctica corrupta en la que incurran los particulares. La propuesta presidencial considera lo siguiente:

- Fijar responsabilidad a las personas físicas y morales, nacionales y extranjeras, que cometan conductas irregulares en contrataciones públicas de tipo federal.

- Mecanismos que protejan el desarrollo de transacciones comerciales,
- Propone que a las personas físicas y morales de corte nacional que manifiesten conductas de tipo irregular sean sancionadas en estricto apego a la ley.

Los sujetos considerados en la propuesta presidencial son personas físicas o morales tanto nacionales como extranjeras, así como aquellas figuras que entren en calidad de interesados, accionistas y las mismas transacciones comerciales internacionales. La iniciativa pondera como autoridades competentes para la aplicación de la ley al conjunto de órganos públicos y autónomos del Estado mexicano; es decir:

- Todos los órganos de la administración pública federal.
- La Procuraduría General de la República.
- Las tres ramas del poder estatal.
- Los organismos autónomos en materia electoral, de derechos humanos, y monetario.
- Los tribunales agrario, del trabajo y de justicia fiscal en materia administrativa.

Aunque la propuesta fue aprobada en el Senado -donde se analizó, discutió y enriqueció su contenido-, entre los aspectos que hace falta reforzar de manera paralela a la propuesta anticorrupción, podemos resaltar el sistema de responsabilidades de los servidores públicos en su conjunto, es decir, los aspectos político, penal, administrativo y civil.

Finalmente, en este tema cabe sugerir la necesidad de mejorar el servicio civil de carrera, en todos sus procesos, pues es un asunto medular, en primer lugar por ser un mecanismo de control que permite, entre otras cosas, combatir de mejor forma la corrupción y, en segundo lugar, debido a que el sistema de compras gubernamentales funcionaría con funcionarios apegados a un sistema que transparentaría en el quehacer administrativo, con lo cual se previene de todo acto ilícito el sector público.



## BIBLIOGRAFÍA

- Carbonell, Miguel (2011). *Transparencia, ética pública y combate a la corrupción. Una mirada constitucional*. IIJ-UNAM, México.
- Del Castillo, Arturo (2001). "El soborno: un marco conceptual para su análisis". *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. X, Núm. 2, II Semestre. CIDE, México.
- Herrera Pérez, Agustín (2001). *Legislación federal sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos*. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Nava Negrete, Alfonso (2000). *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I, IIJ-UNAM-Porrúa, México.
- Organización de Estados Americanos. AG/RES. 2255 (XXXVI-O/06). *El uso de las tecnologías de la información en las compras gubernamentales para promover la transparencia y la participación de la micro, pequeña y mediana empresa y otras organizaciones productivas*. Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 6 de junio de 2006. [http://www.sice.oas.org/default\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/default_s.asp)
- \_\_\_ Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo. Washington DC. 1 de julio de 2002.
- Pimenta, Carlos César (2002). "Gestión de compras y contrataciones gubernamentales". *RAE-electrónica*, vol. 1, núm. 1, enero-junio, pp. 1-12. <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=205118143013>
- Ponce de León Armenta, Xavier (1986). *Revista de Administración Pública*. "Simplificación administrativa". Número 65-66 Enero-Junio.
- Ramos Torres, Daniel (2004). *Licitación pública en el marco de la doctrina de los contratos administrativos, su legislación vigente, y la jurisprudencia*. Escuela Nacional de Administración Pública, México.
- Secretaría de la Función Pública *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*, México.
- \_\_\_ *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*. México
- \_\_\_ *Sistema Electrónico de Compras Gubernamentales Compranet*.  
<https://compranet.funcionpublica.gob.mx/web/login.html>
- Transparency International (2006). *Contrataciones públicas en América Latina: Instituciones, prácticas y riesgos de corrupción*. [http://www.transparency.org/regional\\_pages/americas](http://www.transparency.org/regional_pages/americas)



# La reforma al artículo 24 constitucional, las mujeres y el Estado laico

Mayahuel Mojarro

Investigadora de la Dirección General de Estudios Legislativos:  
Investigaciones Sociales del IBD.



## 1. INTRODUCCIÓN

El reposicionamiento de la Iglesia católica en el espacio público, que es por deber y por vocación laico, desde que gobierna, hace casi doce años, la derecha panista se hace evidente. Ejemplo de ello lo muestra el hecho de que aún hoy día se siga discutiendo el tema de si las mujeres tienen o no derecho a decidir sobre la interrupción de un embarazo –cuando hace más de medio siglo es discusión superada y acabada en las sociedades del orbe más avanzadas en lo social y en lo político- es un claro síntoma del poder que el clero político católico ejerce en la vida pública mexicana. Otro síntoma preocupante es que se discuta, también, la pertinencia o no de incluir educación religiosa en escuelas públicas. Y uno más, por si fuera poco: los ministros de culto abogan por tener derecho a expresar sus opiniones en materia política así como por asociarse para ello. Ni qué decir tiene el hecho del enorme cabildeo que ejercen los ministros de la fe católica a fin de conseguir operar radio y televisión que difunda esa religión, todo lo

anterior, sin duda, al amparo de gobernantes que confunden de manera lamentable sus creencias religiosas personales con su condición de “representantes populares”, electos democráticamente, cuya función es hacer respetar la pluralidad de creencias y de formas de vida que florecen gracias a la adopción por parte del Estado del régimen democrático.

Si a alguien, de todos modos, le queda duda del por qué analistas, académicos y demás pensadores insisten en la necesidad de que el Estado mexicano se mantenga laico, como lo es hasta hoy, por lo menos *de iure*, diremos que la importancia del pensamiento laico radica en que se funda en el principio de la tolerancia, antidogmatismo y la separación de la Iglesia del Estado. Por tanto, lo propio del pensamiento y de la ética laicos es el respeto por la autonomía de pensamiento de los seres humanos, misma autonomía que los faculta para creer o no en lo que su razón les dicte y no pretende imponer ningún dogma ni ninguna manera particular de ver el mundo sino la que los



individuos escojan en plena libertad. En palabras de Alfonso Ruiz Miguel acerca de la importancia de mantener a las instituciones públicas lejos de la contaminación de los dogmas de fe: “se debe privilegiar el criterio de argumentación y consentimiento de los individuos a través del voto y del principio de mayoría frente a la pretensión de la custodia de verdades reveladas por la divinidad a través de sacerdotes y jerarquías eclesásticas”<sup>1</sup>. Es claro, sin duda, que un Estado democrático moderno no puede fundarse en “verdades reveladas”, es decir, en supuestos metafísicos así como es imposible que aquél, a su vez, pretenda imponer cierta manera de ver el mundo a la sociedad.

El sociólogo Roberto Blancarte redondea lo hasta aquí expresado de la manera siguiente:

¿Para qué queremos un Estado laico? A veces su necesidad se hace tan obvia, que se nos olvida la razón de su existencia. Y sin embargo, pocas creaciones del mundo moderno se han vuelto tan indispensables para que las sociedades plurales y diversas se desarrollen en un marco de libertades y pacífica convivencia. A pesar de ello, existe una enorme ambigüedad e incertidumbre a su alrededor, pues por un lado la laicidad aparece emparentada al respeto de los derechos humanos, pero por el otro se le quiere identificar como un modelo específico del mundo occidental o incluso como una excepción del mismo (...) En México, el Estado laico se ha constituido en el garante de muchas libertades que antes no existían. Pero a pesar de este hecho, en la actualidad más de alguno cuestiona su importancia como modelo político y, como consecuencia, en ocasiones se pone en entredicho su validez social. De allí que, antes de emitir juicios de valor, resulte imprescindible saber qué significa, cuál es su contenido y sobre todo, para qué sirve.<sup>2</sup>

En el presente artículo se intenta poner de relieve así como analizar el peligro que corre el Estado laico mexicano después del intento de reforma del artículo 24 constitucional según la “Iniciativa con proyecto de decreto mediante la cual se profundiza en el concepto de un sistema de gobierno laico, reconociendo a los individuos, sin restricciones, la libertad religiosa, para lo cual se propone reformar el artículo 24 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos” presentada por el diputado José Ricardo López Pescador, del Grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura, el 16 marzo de 2010, misma que se votó ya en el Pleno de la Cámara de Diputados el pasado 15 de diciembre.

Posteriormente, el 14 de marzo de 2012, la minuta con proyecto de decreto se votó en la sesión de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado de la República.

En el contexto del mes de marzo en el cual se celebra el Día Internacional de la Mujer, el 8 de este mes, se quiere enfatizar una de las consecuencias de este regreso del clero político a la vida pública del país: el problema de la cancelación de derechos reproductivos de las mujeres debido a que las creencias religiosas se confunden e inmiscuyen en el terreno exclusivo del derecho, del tal manera que hay a la fecha mujeres encarceladas por abortar, hecho inadmisibles en un Estado democrático laico moderno.

El punto central de la reforma se resume en dos palabras: **libertad religiosa**, por lo que nos preguntamos: ¿Desde cuándo en México no gozamos los ciudadanos de ella? ¿Acaso vivimos en un país donde se prohíba, *de facto* o *de jure*, ser judío, musulmán o budista y practicar las devociones que cada iglesia impone? ¿A qué realidad responde que hoy, año electoral y de visita papal, se “necesite” reformar el artículo 24 para reconocer esa libertad de la que hoy, de hecho, disfrutamos los mexicanos?

Se analizarán dos posibles lecturas, mismas que muchos de quienes han opinado del tema respaldan mediante sus propios análisis y conclusiones: 1. o es una reforma que no reforma nada, es decir, que le agrega unas cuantas palabras al texto original de la Constitución y, por tanto, es una reforma ociosa que nada quita ni nada agrega ni mucho menos mejora las condiciones de vida de los mexicanos, ni abona a sus libertades de creencias o de culto, ni hace a la sociedad más tolerante hacia la pluralidad de ideas y de concepciones religiosas ni nada (lectura, ciertamente, muy ingenua) o 2. detrás de esas dos palabras se esconde la liberalización y la desregulación por parte del Estado de la injerencia que el clero político católico

<sup>1</sup> Ruiz Miguel, Alfonso, “Laicidad, laicismo, relativismo y democracia”, en R. Vázquez, coordinador, *Laicidad, una asignatura pendiente*, citado por Rodolfo Vázquez “Laicidad, religión y deliberación pública”, *Doxa*, No. 31, Alicante, 2008.

<sup>2</sup> Blancarte, Roberto, “El por qué de un Estado laico”, p. 27



tiene en el gobierno, en las instituciones públicas y en todos los ámbitos de la vida política del país que deben ser laicos, es decir, a-religiosos (que no anti-religiosos).

En el contexto nada casual de la visita a México de Joseph Razingher -Benedicto 16-, la segunda lectura sobre la intención de reformar el artículo 24 es la más cercana a la realidad. Prueba de ello es la aprobación por parte de los diputados de la iniciativa del diputado López Pescador y la posterior aprobación del texto de la reforma por parte de las comisiones unidas de Estudios Legislativos y de Puntos Constitucionales del Senado, texto que dejaron intocado después de discutirlo por cerca de tres horas y contra las objeciones de diversos senadores, entre ellos la de Pablo Gómez. La iglesia católica les dice antirreligiosos, anticlericales y jacobinos a quienes defienden el Estado laico, es decir, a quienes se oponen a la reforma del artículo 24 constitucional. Confunden la defensa de la separación entre las iglesias y el Estado con ateísmo o con el odio hacia la cuestión religiosa. Nada hay de eso. Mantener al clero político dentro de los límites que establece dicha separación es lo que se pretende desde las leyes de Reforma. A continuación citamos un texto que deja claro lo que se trata de exponer:

A un paso estamos de reinaugurar la época y condiciones económicas, sociales, y políticas que hizo necesaria la Ley de Desamortización de junio de 1856, del Presidente Comonfort; primera de las leyes de Reforma, un proceso iniciado por los Borbones, cuando México era la Nueva España, buscando los mismos propósitos: acabar con el monopolio de la propiedad en manos de la iglesia y de cofradías, hermandades y congregaciones, porque además de controlar la economía y el crédito, en beneficio de la plutocracia, sujetaban las voluntades al servicio del dogma, cancelando toda libertad de pensamiento y organización que real o imaginariamente atentara contra la riqueza habida por prácticas ajenas al fundamento religioso, como la usura y la espiritualización de los bienes; que no era otra cosa que aprovechar los sentimientos de culpa, inculcados por la enseñanza moral-religiosa, para inducir la donación de los bienes 'terrenales'

a la Iglesia, cuya tarea, en contrario, radica en redimir y exaltar la espiritualidad del hombre. Desde luego que en la estrategia del conservadurismo actual, se insta modificar el artículo 24. Pero por efecto, se tendrían que modificar el 27 y el 130; contenidos constitucionales que tiene conexión con lo expresado arriba. El 3º, tuvo su momento en 1992, lastimando por primera vez, en la etapa contrarreformista que vivimos, el principio del laicismo. Cuando Zedillo pacta, con los poderes que hoy lo emplean: la alternancia en el gobierno, se preparó la ruta para poco a poco volver a un pasado mucho más peligroso que el de la dictadura revolucionaria, a la cual se ha combatido en los últimos 12 años, según lo han expresado en su momento Fox y Calderón.<sup>3</sup>

Ha habido muchas voces que se al levantado para advertir los peligros de este regreso por sus fueros del clero político. Ya hoy en día es un poder fáctico como lo son las televisoras o las corporaciones multinacionales, es decir, poderes que interfieren en las decisiones del Estado y de la sociedad en cuanto a políticas públicas de toda índole. Una de esas voces, la del Foro Cívico México Laico, hace un profundo análisis del texto que tanto los diputados como los senadores aprobaron. Dice en un comunicado extenso a la opinión pública:

...mediante la reforma del artículo 24 constitucional y, en concreto, mediante la inserción en el texto constitucional de la expresión *libertad de religión*, se pretende sentar las bases para, después, modificar los pilares del estado laico, en particular la educación laica (artículo 3) y la separación del Estado y las iglesias (artículo 130), lo que necesariamente conduce al desmantelamiento del estado laico (...) los promotores de tal reforma no han podido precisar qué nuevas libertades tendríamos los ciudadanos con ella (con la reforma) que no tengamos ya hoy. Por ello, esta situación encaja en lo que se identifica como *falseamiento constitucional*, que consiste en que, al cobijo de la libertad de religión, se pretende modificar el *contexto de la garantía* de dicha libertad, que es precisamente el Estado laico. Lejos de ampliar las libertades, lo que se procura es recobrar privilegios.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Esparza Cárdenas, Rodolfo, "La Contrarreforma al Artículo 24 Constitucional", Milenio Diario, 2012-02-05.

<sup>4</sup> "La reforma del artículo 24 constitucional. Consecuencias jurídicas y problemas de interpretación." A la opinión pública, desplegado publicado en diferentes periódicos nacionales, Foro Cívico México laico, 14 marzo 2012.



## 2. EL “REGALO” DE BIENVENIDA A JOSEPH RATZINGER O LA (ENGAÑOSA) INICIATIVA

El 18 de marzo del 2010, el diputado José Ricardo López Pescador presentó la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 24 constitucional, y cuya exposición de motivos dice lo siguiente:

Reconocer jurídicamente a las iglesias, sin discriminación alguna, es una condición necesaria pero no suficiente para instaurar el Estado laico, toda vez que ese régimen exige que se reconozca y proteja, sin cortapisa, la libertad religiosa de las personas que integran la población del Estado, de modo que cada habitante tenga la libertad de elegir y profesar su religión, o no elegir ninguna. Pero un estado laico sin libertad religiosa plena, resulta incomprensible, porque la acción de limitar esa libertad, aún sea en forma mínima, implica una postura “fundamentalista”, “anticlerical”, o en el mejor de los casos “ideológica” que ubica al Estado en una posición de parcialidad inconveniente para cualquier régimen democrático contemporáneo. Con el agravante, en esos casos, de que esa intrusión viola la separación del ámbito estatal y religioso<sup>5</sup>.

Según lo que dice, reconoce que México es un Estado laico pero se lamenta de que no haya “libertad religiosa”. Es en este punto donde, nos parece, se esconde la verdad sobre la intención de la reforma: a las iglesias no les basta con la libertad que las leyes les confieren. Van por más, por mucho más; es decir: van por impartir cátedra religiosa en las escuelas públicas, van por la posesión de medios masivos de comunicación, van por una mayor injerencia de ese clero político, tan amigo del poder mundano como alejado de la “vida eterna”, en los asuntos que sólo le compete a los ciudadanos y a sus gobernantes discutir (uno de ellos, sin duda, es el que concierne a los derechos reproductivos de las mujeres o, dicho en otros términos: sólo a las mujeres compete el decidir acerca de su propio cuerpo, lo que implica que, en el momento de estar embarazada, sólo la mujer puede y debe decidir si llevar o no a término su embarazo).

Otro ejemplo de la clase de argumentos que se esgrimen en la exposición de motivos de la citada

iniciativa, figuran los párrafos que a continuación se citan y que es donde radica la virulencia a favor de la desregulación de las actividades religiosas en la vida pública y política del país. Cuatro son los temas que dinamitan el Estado laico y la separación de las iglesias y el Estado contenidos en la introducción de las palabras “libertad religiosa” en el texto de la minuta que modifica el texto vigente del artículo 24 constitucional. Los temas son: 1. acceso, posesión y control de medios de comunicación masiva por parte del clero católico, 2. objeción de conciencia por motivos religiosos, 3. poder impartir catecismo y religión en escuelas públicas y 4. reivindica el derecho a que los ministros de culto se puedan asociar con fines políticos así como a realizar proselitismo político. Para muchos analistas como Alberto Barranco y como Roberto Blancarte, es claro que Ratzinger se presenta en nuestro país en marzo de este año con el fin político (mundano y nada sacro) de avanzar en, por lo menos, estos puntos a favor del empoderamiento (aún mayor si se puede) del poder de facto que es la Iglesia católica en México.

La falta de precisión de un concepto de Estado laico positivo en el texto constitucional limitó la posibilidad de regular adecuadamente su complemento inherente que es la libertad religiosa. Por eso sólo de manera vacilante se enunció en el artículo 24 constitucional algunos aspectos del derecho de la libertad religiosa, pero dejando fuera otros dando como consecuencia una regulación secundaria, por parte del legislador ordinario, en ocasiones contraria al espíritu del derecho que se tutela. Dentro de esas contradicciones, que por cierto deberán quedar superadas con la adopción de un derecho a la libertad religiosa **pleno como el propuesto en la presente iniciativa**,<sup>6</sup> sólo de manera ejemplificativa, podríamos destacar las siguientes:

1. Es aquí donde se evidencia la pretensión del clero político por controlar medios de comunicación:

El artículo 21 de la Ley señala una restricción para difundir actos de culto en medios de comunicación masiva, pues exige la previa autorización de la Secretaría de Gobernación para

<sup>5</sup> López Pescador, José Ricardo, “Iniciativa con proyecto de decreto mediante la cual se profundiza en el concepto de un sistema de gobierno laico, reconociendo a los individuos, sin restricciones, la libertad religiosa, para lo cual se propone reformar el artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Grupo parlamentario del PRI”, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, 16 marzo, 2010.

<sup>6</sup> Las negritas son nuestras.



esas transmisiones especiales, la doctrina equipara esa restricción a una censura previa”, (pretensión de desregulación por parte del estado de las actividades religiosas) “incomprensible, pues con ella se actualiza la antinomia, respecto a la norma contenida en el artículo 2, inciso e, del mismo cuerpo normativo que señala que nadie puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa por la manifestación de ideas religiosas.

2. A continuación se evidencia la pretensión de objetar conciencia como en el caso de quien no quiera practicar un aborto o ayudar en un procedimiento que implique llevar a cabo la eutanasia:

(...) subsiste en nuestro sistema una limitante adicional, con respecto a las disposiciones que derivan de los tratados internacionales y sería la relativa a la falta de regulación expresa de la objeción de conciencia (...) sólo se enuncia para señalar que existen mecanismos jurídicos instaurados por otros países para garantizar la objeción de conciencia por motivos religiosos como expresión de libertad religiosa (...)

3. Los religiosos a impartir catecismo y doctrina religiosa en las escuelas públicas:

(...) el legislador ha sido omiso para reconocer el derecho humano de libertad de los progenitores (...) para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. El reconocimiento de este derecho no pugna, con la educación que imparte el estado y que seguirá siendo laica, *pero daría las bases para que se busquen alternativas, ya sea en la legislación ordinaria, o a través de acciones propias de los padres o tutores, tendientes a que adicional a la educación reconocida por el Estado, se formen a sus hijos o pupilos, de conformidad con sus convicciones religiosas o morales.*

(¿Pueden convivir, en la misma escuela pública laica la no impartición de educación dogmática religiosa y la laicidad de la educación en la misma escuela?).

4. Los sacerdotes metidos en asuntos políticos:

Otra limitante al derecho de libertad religiosa se localiza en el inciso e) del artículo 130 de la Constitución (...) que niega el derecho ciudadano a todos los ministros de culto religioso, dentro de los que se encuentran los sacerdotes católicos, para asociarse con fines políticos

o para realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna (...) como puede advertirse, disposiciones restrictivas y “anticlericales”, pero sobre todo que infringen el contenido de derechos fundamentales subsisten, sin explicación alguna en el régimen jurídico mexicano, contradiciendo la vigencia del Estado laico que según el desarrollo institucional existe en nuestro país

(Lo cual es una completa contradicción: o el promoverte de la iniciativa en comento no entiende lo que comúnmente se entiende por “Estado laico” o este párrafo en una contradicción en sí mismo porque el Estado laico, si es consecuente consigo mismo, no puede permitir la injerencia de ninguna doctrina religiosa en los asuntos públicos ya que esa injerencia significaría imponer una visión del mundo a la sociedad necesariamente excluyente de todas las demás y excluyente, desde luego, a la que se le opusiera).

Sigue diciendo la iniciativa:

El contenido de libertad religiosa es, en consecuencia, fundamentalmente negativo: es el derecho de la persona a no ser coaccionada por el Estado.

(Pero hoy día ¿a quién coacciona el Estado que no sea al clero que quiere, precisamente, meterse en asuntos de Estado para minar su laicidad y obtener poder político, económico, social, etc.?)

...por algún otro grupo o por cualquier individuo, con el propósito de moverle a creer o dejar de creer, a practicar o dejar de practicar determinada religión. De ahí que el compromiso esencial del Estado sea garantizar que no se produzcan presiones o coacciones sobre las personas, o que de producirse, habrá un remedio adecuado para que cesen y obtenga la persona la reparación debida.

Sigue así la iniciativa. Afirma que es perentorio revisar el artículo 24 constitucional “para actualizarlo con base en el reconocimiento del derecho de libertad religiosa” y para ello propone:

...abrogar el contenido del tercer párrafo para eliminar que sólo en casos extraordinarios se celebren actos religiosos o de culto fuera de los templos (...) otro aspecto a reformar (...) en lo que se refiere al derecho de la reunión, eliminando de esta manera la limitación constitucional, para que las manifestaciones públicas de



carácter religioso, puedan realizarse de manera ordinaria, sin necesidad de solicitar un permiso o licencia a la autoridad, en el cual su expedición se estaría sujetando al criterio de la misma. El segundo aspecto de la presente iniciativa pretende la sustitución de la expresión de libertad de creencias por el de libertad religiosa, lo que no implica únicamente un cambio de conceptos sino el empleo de una expresión cuyo alcance y contenido resulta ser la más adecuada respecto del derecho humano a la libertad religiosa, no se limita a la libertad de creencia (...) mientras que la creencia refiere a convicciones radicales en la conciencia, el derecho a la libertad religiosa es un término más amplio, el cual cuenta con variadas formas en que se ejerce y manifiesta en la vida cotidiana y social. (...) la libertad religiosa posee ciertos elementos constitutivos (...)

A continuación la iniciativa nombra los “elementos constitutivos” de la libertad religiosa. Son éstas las claves de la reforma que se intenta llevar a cabo enmascarada en la llamada “libertad religiosa” lo que se traduce, de aprobarse, en darle un poderío a la iglesia católica que las leyes de Reforma le quitaron. Por lo demás, los derechos que trata de reivindicar el clero político ya existen: ya se permite que quienes prefieran una educación religiosa para sus hijos la puedan recibir en colegios fundados para ello y por medio de paga, por ejemplo:

- A) la libertad de conciencia en materia religiosa, que comprende el derecho a profesar en público o en privado la creencia religiosa que se elija (...),
- B) la libertad de culto, entendido como conjunto de actos y ceremonias a través de los cuales la persona rinde homenaje y celebra a una entidad superior (...),
- C) la libertad de difusión de los credos, ideas u opiniones religiosas, mediante la que las personas pueden manifestar sus convicciones en formas diversas, desde reuniones privadas hasta públicas, pasando por la creación de centros educativos de formación religiosa y comunicación pública colectiva por medios electrónicos; específicamente este derecho transita y, por tanto, debería sujetarse a las mismas reglas que la libertad de expresión, cuya única restricción es respetar a los demás derechos fundamentales de la persona o el individuo.
- D) El derecho a la formación religiosa de los miembros de una iglesia, grupo o comunidad religiosa, se traduce en el derecho a educar religiosamente, a través de reuniones o ceremo-

nias en centros dedicados a ese fin y al servicio de los miembros de una determinada creencia o profesión religiosa.

E) El derecho a la educación religiosa, que consiste en la facultad y libertad de los padres para educar a sus hijos conforme a sus convicciones religiosas (...) pero no pretende modificar el artículo 3 constitucional, y respeta el principio de que la educación impartida por el Estado es laica y la educación religiosa se realizará en espacios que los propios padres de familia habiliten (...)

F) El derecho de asociación religiosa, que consiste en que toda persona tiene derecho a fundar asociaciones de carácter religioso o integrarse a las ya existentes, sin ser condicionado más que por las propias reglas o normas morales que a sí mismos se imponga (...).

Por último, la exposición de motivos de la iniciativa de reforma del artículo 24 que estamos analizando se refiere al concepto de Estado laico “en sentido positivo” como “ligado indisolublemente con el derecho a la libertad religiosa”, y esta libertad religiosa se define por medio de los conceptos explicados más arriba.

La exposición de motivos de la referida iniciativa es, entonces, engañosa. Nos trata de convencer de su respeto por el Estado laico pero, al mismo tiempo, reivindica derechos y libertades para el clero que atentan y se contradicen con el mismo. No hay Estado laico con clérigos haciendo política a favor de sus intereses. No hay Estado laico si se imparte, obligatoriamente, una visión del mundo religiosa en las escuelas de enseñanza pública, con cargo al erario. En cambio, sí hay libertad en México para acudir a la congregación que profesa el culto que prefiera cada individuo. También es posible en nuestro país pagar una institución de enseñanza donde se imparta religión, si así lo desean los padres o tutores de los niños. Si es así ¿no será esta reforma una pérdida de tiempo por innecesaria y ociosa?

Según nuestro análisis, no hay diferencia sustancial entre el texto vigente y el que se pretende reformar si, en efecto, creemos que no atenta la tal reforma contra la visión plural, incluyente y sin confesión religiosa que es, por definición, la república democrática mexicana. Si, por el contrario, la “libertad religiosa” es la entrada franca al empoderamiento de la jerarquía religiosa metida en asuntos de política, esa misma a la que Juárez le quitó poder terrenal, entonces el agregado de palabras



al artículo constitucional original es muy peligroso en el sentido ya apuntado.

El siguiente cuadro comparativo muestra el texto que aprobó el Pleno de la Cámara de Diputados el 15 de diciembre del 2011:

TEXTO VIGENTE <sup>7</sup>	TEXTO DE LA MINUTA
<p><b>Artículo 24. Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade</b> y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.</p> <p>El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.</p> <p>Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.</p>	<p><b>Artículo 24. Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.</b></p> <p>(...) TEXTO VIGENTE</p> <p>(...) TEXTO VIGENTE</p>

Se reforma para quedar como sigue:

Artículo único. Se reforma el primer párrafo del artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 24. Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

.....

Los actos religiosos de culto se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria<sup>8</sup>.

En México se tiene, desde 1992, una Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público<sup>9</sup>, misma que cuenta, desde luego, con un reglamento. En ambos, ley y reglamento, queda claro que en nuestro país cualquier persona puede tener la fe religiosa, puede tener la moral y poseer el conjunto de ordenamientos para su vida individual que mejor le acomode mientras no violenten la ley del país ni los derechos de otros ciudadanos. Por tanto ¿cuál es

<sup>7</sup> Cuadro comparativo. Página de Internet de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado.

<http://www.senado.gob.mx/content/sp/com/content/estatico/content/minisitios/pc/>

<sup>8</sup> Minuta con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de libertad religiosa. Cámara de Diputados, 15 de diciembre de 2011.

<sup>9</sup> Ley de Asociaciones Religiosas y Culto público, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de julio de 1992.



el beneficio de la reforma si, de hecho, existe libertad de cultos y la Ley de Asociaciones Religiosas ya regula este tipo de actos en público?

Dicha ley dice, en sus artículos primero y segundo:

ARTICULO 1o. La presente ley, fundada en el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias, así como en la libertad de creencias religiosas, es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de asociaciones, agrupaciones religiosas, iglesias y culto público. Sus normas son de orden público y de observancia general en el territorio nacional.

Las convicciones religiosas no eximen en ningún caso del cumplimiento de las leyes del país. Nadie podrá alegar motivos religiosos para evadir las responsabilidades y obligaciones prescritas en las leyes.

ARTICULO 2o. El Estado Mexicano garantiza en favor del individuo, los siguientes derechos y libertades en materia religiosa:

- a) Tener o adoptar la creencia religiosa que más le agrade y practicar, en forma individual o colectiva, los actos de culto o ritos de su preferencia.
- b) No profesar creencias religiosas, abstenerse de practicar actos y ritos religiosos y no pertenecer a una asociación religiosa.
- c) No ser objeto de discriminación, coacción u hostilidad por causa de sus creencias religiosas, ni ser obligado a declarar sobre las mismas. No podrán alegarse motivos religiosos para impedir a nadie el ejercicio de cualquier trabajo o actividad, salvo en los casos previstos en éste y los demás ordenamientos aplicables.
- d) No ser obligado a prestar servicios personales ni a contribuir con dinero o en especie al sostenimiento de una asociación, iglesia o cualquier otra agrupación religiosa, ni a participar o contribuir e la misma manera en ritos, ceremonias, festividades, servicios o actos de culto religioso.
- e) No ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa por la manifestación de ideas religiosas; y,
- f) Asociarse o reunirse pacíficamente con fines religiosos.

¿Dónde, a lo largo de la citada ley vigente, se prohíbe alguna práctica religiosa que justifique la ne-

cesidad de agregarle nada al texto constitucional? Excepto si se pretende minar el Estado laico y darle más poder al clero político... Incluso, en el reglamento<sup>10</sup> a la citada Ley, Título Tercero, "Del culto público", el Capítulo I "De la celebración de actos de culto público" y el Capítulo II "De las transmisiones a través de medios masivos de comunicación no impresos" ya prevén lo relacionado a la celebración de actos religiosos en edificios y lugares que sean del Estado y, para salir a las calles, se necesita pedir permiso a Gobernación. Sólo eso. ¿Más libertades al clero político en un país no confesional pero donde las diferentes religiones poseen la libertad de existir, de reunirse y de creer en lo que sus principios dicten?

### 3. DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS A LA DE SENADORES: EL SIGNIFICADO DE LA LIBERTAD RELIGIOSA

De prosperar la intención de los diputados se abre paso a reformar los artículos 3, 5, 27 y 130 de la Constitución así como la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público y su reglamento.

Rigoberto Mata Medina, presidente del Foro Intereclesiástico Mexicano A.C, en el "Foro de Análisis y Reflexión sobre la reforma del artículo 24 constitucional" que se llevó a cabo en febrero del presente año, dijo "Reforma innecesaria pero no inofensiva". Se cita a continuación lo que dijo ya que, resume muy bien lo que se intentó en San Lázaro aquel 15 de diciembre del presente año:

ES INNECESARIA, porque en el mismo artículo 24 ya contiene la libertad religiosa en su texto aún vigente, sólo que ésta, está enmarcada en el Estado laico y ha dado la existencia a la pluralidad y diversidad religiosa existente como lo prueban las más de 7,600 asociaciones religiosas constituidas legalmente en nuestro país. NO ES INOFENSIVA, por su intencionalidad, contenido y consecuencias que traería, porque atenta contra el Estado laico, contra los 5 artículos a saber 3o, 5o, 24, 27 y 130 que son pilares fundamentales del carácter laico del Estado y lleva toda la intención de dinamitar las libertades y derechos fundamentales de todas y todos los mexicanos. Como todos sabemos, esta reforma no es una demanda social, pues el Art. 24 en su texto actual desde su existencia,

<sup>10</sup> Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de noviembre de 2003.



ningún daño ha causado a la sociedad, antes le ha dado el derecho y la libertad de tener el credo de su preferencia, cambiarlo o no tener ninguno.

No es el sentir de los ciudadanos como lo prueba el comunicado de la Conferencia del Episcopado Mexicano, de fecha 7 de febrero de 2012 que en su tercer párrafo dice textualmente: da la impresión que lo que buscan es confundir a la opinión pública, que en su mayoría es ajena a ésta y otras iniciativas de ley que elaboran las cámaras de representantes... incluyendo ya las de los Art. 3o., 5o., 27, y 130. Inocultable es que esta Reforma es una demanda de la jerarquía católica en conjunto con el Nuncio Apostólico, al mando y servicio del Estado Vaticano, pues en el mismo comunicado de la CEM, misma fecha, en el penúltimo párrafo dice: Si bien la iglesia católica ha estado impulsando esta reforma constitucional...

Queda manifiesto que en todo esto, no es sino la intromisión de un Estado extranjero, lo cual es otro atentado pero éste, a la soberanía nacional, estamos por tanto ante un peligro nacional. Es por esto que en este lugar que es el Senado mismo, pedimos un ALTO TOTAL A LA REFORMA DEL ART. 24. Porque tiene su origen en el engaño, en la trampa, en la irregularidad y en medio de violaciones fue aprobada y consideramos que no es honesto darle seguimiento para su aprobación, demandamos sea rechazada.

Porque no es el sentir de los ciudadanos.

Porque es la exigencia de un Estado extranjero y la soberanía de la República es primero.

Porque sería la punta de lanza que dinamitaría el Estado laico.

Porque ya basta con los privilegios a la jerarquía católica y sus violaciones al Estado laico.

El Senado debe seguir siendo honesto y no permitir el retroceso de más de 150 años.

Debe evitar el regreso a un Estado confesional y para ello demandamos que el Senado de la República confirme la consolidación del Estado laico, mediante la aprobación del Art. 40, y con ello seguir garantizando el disfrute de las libertades y derechos fundamentales a las y los mexicanos."<sup>11</sup>

Sin embargo, hay voces que están de acuerdo con la reforma y que no ven ningún peligro para el Estado laico. Es el caso del secretario de Go-

bernación, Alejandro Poiré, quien declaró que "La reforma al artículo 24 de la Constitución en materia de libertad religiosa que aprobó la Cámara de Diputados garantiza el pleno respeto al Estado laico. Al expresar su beneplácito por el aval obtenido en San Lázaro el pasado jueves, Poiré expresó un reconocimiento porque 'dicha modificación se enmarca en estricto apego a los derechos humanos de los ciudadanos y garantiza el respeto pleno al Estado laico'. Además aseguró que de esta forma 'se amplía el derecho que tienen las personas a ejercer libremente su religión y a manifestar sus creencias' y expresó 'su pleno respeto a todas y cada una de las organizaciones religiosas en el país'. Este pronunciamiento se da dos días después de que en la Cámara de Diputados la reforma constitucional fue motivo de dos tomas de tribuna por parte de diputados mayoritariamente del Partido del Trabajo, aunque la modificación contó con los votos del PRI, el PAN e incluso parte de la bancada del PRD. La minuta fue enviada al Senado que tendrá que aprobarla, pero será hasta el próximo periodo ordinario de sesiones, que inicia el 1 de febrero."<sup>12</sup>

#### 4. POSTERIORMENTE, EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA...

El dictamen aprobado con voto en contra del PRD, el 15 de marzo del año en curso, en reunión de comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, se sometió a discusión y votación el dictamen que reproduce íntegramente el texto recibido en la minuta de la Cámara de Diputados. Para su aprobación se argumenta que en la Constitución no figura la libertad de convicciones éticas ni de conciencia, por lo que resulta necesario incluirlas y otorgarles el mismo rango que a la libertad religiosa. Se argumenta que con ello se fortalece la laicidad, toda vez que se otorga la libertad de escoger entre creencias religiosas y no religiosas.

De aprobarse en el Pleno del Senado, en sus términos pasa a los congresos estatales para efectos del artículo 135 constitucional. Es importante señalar que la exposición de motivos contiene el deslinde específico del párrafo de la minuta de

<sup>11</sup> *Sin fronteras*, 23 de febrero del 2012, <http://www.sinfronteras.mx/politica/palabras-del-presidente-del-fim-en-la-inauguracion-del-foro-de-analisis-reflexion-sobre-la-reforma-del-articulo-24-constitucional/>

<sup>12</sup> "Reforma al 24 garantiza Estado laico, dice Poire", 'Se enmarca en estricto apego a los derechos humanos de los ciudadanos', Nota de Israel Navarro, *Milenio Diario*, 2011-12-18 • Política, <http://impreso.milenio.com/node/9081293>



Cámara de Diputados que generó un importante cuestionamiento, en el sentido de que esta reforma abría la puerta a la reforma de otros artículos (1, 3, 5, 130).

El siguiente es el boletín que emitió en Senado acerca de la sesión del miércoles 14 de marzo:

BOLETÍN-0782. Ratifican senadores reforma sobre libertad religiosa. Miércoles, 14 de Marzo de 2012 Senadores de las comisiones de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos avalaron una minuta de la legisladora para reformar el artículo 24 de la Constitución, a fin de establecer que “toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión”, así como “a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado”

Asimismo, ratificaron el agregado que los diputados hicieron al texto constitucional para indicar “que esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado” en las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

En el dictamen aprobado se aclara que como todo derecho, también la libertad religiosa tiene límites jurídicos, por lo que se incluyó en la última parte del primer párrafo del artículo que “los actos públicos de expresión de la libertad religiosa no se utilicen con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política”

Con esta disposición, resalta, se evitará toda acción directa o indirecta para influir en la conciencia de las personas, con el fin de cambiar sus preferencias políticas o electorales, o para capitalizar políticamente la realización de actos religiosos.

Las comisiones dictaminadoras precisaron que con esta enmienda de ninguna manera se sugiere o requiere abrir el camino para futuras reformas a los preceptos que son la base del Estado laico mexicano.

Especificaron que se amplía “considerablemente” el ámbito de libertades existentes, restringido en la actualidad a la de escoger entre religiones, la que más agrade a las personas”

Además, “se hace explícito el derecho a participar en actos de culto, individual o colectivamente, tanto en público como en privado que ya figura de manera implícita en el texto vigente” De esta manera, se añade en el texto aprobado, se fortalece la trayectoria progresiva en materia de laicidad iniciada con la Constitución de 1857 y se adaptan los estándares constitucionales contemporáneos.

Menciona que en la actualidad dicho artículo sólo confiere libertad para profesar alguna creencia religiosa, pero no explicita la misma para quienes optan por no tener creencias religiosas ni para quienes se definen como agnósticos o ateos.

“Nuestra Constitución –se subraya– desde hace tiempo reconoce y tutela el derecho de la libertad religiosa, sin embargo en ella no figuran la libertad de convicciones éticas ni la de conciencia”.

Agrega que “desde hace tiempo muchas personas han insistido en la necesidad de ampliar este precepto constitucional para que incluya la libertad de convicciones éticas y filosóficas, ya que así se le daría el mismo rango a las formas de religiosidad y a las posiciones no confesionales”.

Al hablar a favor de la minuta, el senador panista Alejandro Zapata Perogordo aseguró que con estos cambios se destierra cualquier idea de reformar el artículo tercero para poder dar religión en las escuelas públicas, “algo que era falso”.

Sin embargo, reconoció que el planteamiento de reformar dicho artículo constitucional venía establecido en la exposición de motivos de la minuta, “cosa que nos causó escozor y creó desinformación ante la propia sociedad”.

Indicó que esta reforma trata de que todas las personas tengan el derecho de adoptar o no una religión, “por eso hemos peleado y tratado de que todo el mundo pueda gozar de esos derechos y libertades en México”.

El senador Jesús Murillo Karam consideró que la reforma “tiene una ventaja y esa es la razón por la que los miembros del PRI vamos a votar a favor, ya que define más claramente cosas que suceden en la realidad y que afectan el Estado de derecho”.

Explicó que con ello se deja claro que los actos de culto se hacen en lugares cerrados y que las excepciones se tendrán que regular en los términos de la ley, por lo que es simplemente una ampliación de un derecho que ya existía y una regulación de éste para todas las expresiones religiosas, “pero nada es nuevo todo eso estaba ya”

Admitió que la reiteración de las convicciones éticas en el texto “no es afortunada” en cuanto a su redacción, “pero creo sin embargo que la redacción puede modificarse en el pleno si lo pensamos bien y proponemos algo adecuado”. Por su parte, el senador perredista Pablo Gómez Álvarez advirtió que la reforma es “contradictoria” y “un galimatías”, ya que mientras en un párrafo se establece el derecho a participar en ceremonias religiosas tanto en público como



en privado, en otro se señala que los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos.

Aunado a ello, dijo, lo que más preocupa es la libertad de conciencia que se pretende incluir en el texto constitucional, debido a que ésta tiene otra connotación que puede estar ligada a la objeción de conciencia.

Ello, destacó, puede convertirse en un elemento de subversión de la función pública y en aras de ello una serie de funcionarios podrían decir que “esto yo no lo puedo hacer porque es contrario a mi conciencia”.

El senador Dante Delgado, expresó que “por la salud de la República digamos no a esas fuerzas externas que quieren obligarnos por motivaciones de coyuntura que reformemos este artículo y evitar interpretaciones subjetivas que vengan como consecuencia de un texto confuso, difuso y profuso, que en su caso tendría que ser interpretado por el Poder Judicial”.

“El diablo, enfatizó el legislador de Movimiento Ciudadano, está en los detalles para que después nos lleven a la ley reglamentaria y hagan lo que quieran con ese texto, además el problema no está en el Senado está afuera en los acuerdos cupulares”

En su turno, el senador de Acción Nacional, Sergio Álvarez Mata, pidió aprobar el texto propuesto por la legisladora “aún con las deficiencias de su redacción porque lamentablemente en este Congreso es difícil construir textos con la redacción más correcta y precisa, ya que es complicadísimo”.

A su vez, el senador panista Alejandro González Alcocer mencionó que en la minuta existen “inconsistencias e incongruencias” como el tema de las convicciones éticas, ya que se entiende que “cada quien va hacer las objeciones de conciencia y cualquier otra cosa a su estilo y modo de pensar”.

Esto es absurdo –externó– no sólo por las otras cosas, sino porque está mandado hacer para cada quien, para su comodidad y conveniencia, y esto no puede ser; no veo que se gana con esta redacción.

También del PRD, el senador Rubén Velázquez López manifestó que la enmienda va causar “un gran problema”, por lo que pidió que se rechace la minuta de los diputados y dejar el artículo como actualmente se encuentra.

Explicó que hasta el momento no ha habido ningún problema en ninguna iglesia, comunidad o ciudad por el tema de la libertad de creencias religiosas, por lo que no es necesario hacer un cambio al artículo 24.

En las consideraciones del proyecto de reforma al artículo 24 constitucional, elaborado por los senadores, establecen: estos dictaminadores manifiestan de modo contundente y firme que con esta reforma de ninguna manera se tiene la intención de reformar los artículos 1º, 3º, 5º, 27 y 130 de nuestra Constitución, y por el contrario, se reafirma que deben mantenerse incólumes por considerarlos principios fundamentales del Estado mexicano.

Insisten las dictaminadoras en las consideraciones del proyecto de dictamen, como ya quedó asentado, de manera clara y enfática, la reforma al artículo 24 constitucional de ninguna manera sugiere ni requiere abrir camino para futuras reformas a los preceptos que son base del Estado mexicano.





El siguiente cuadro comparativo tiene la finalidad de evidenciar lo que hoy día aún dice el texto cons- titucional, la reforma aprobada por los diputados y la aprobada por los senadores en comisiones:

**Comparativo de la Reforma en comentario<sup>13</sup>**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	MINUTA DE CÁMARA DE DIPUTADOS	DICTAMEN DEL SENADO
<p><b>Artículo 24.</b> Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.</p>	<p><b>Artículo 24.</b> Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. <b>Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.</b></p>	<p><b>Artículo 24.</b> Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado en las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. <b>Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.</b></p>



<sup>13</sup> Comparativo elaborado y publicado en la página del Sen. Rubén Velázquez López, [www.rubenvelazquez.com](http://www.rubenvelazquez.com)



## 5. COMENTARIOS DE POLÍTICOS, ACADÉMICOS Y DE LÍDERES DE OPINIÓN A LA REFORMA EN MATERIA RELIGIOSA:

La diputada Zury Acosta, diputada local por el Distrito IX en el congreso de Jalisco, LIX Legislatura, se expresa así del intento de reforma al artículo 24 constitucional:

Considero que (la) exposición (de motivos de la iniciativa de reforma) es equivocada y sesgada. Equivocada porque uno de los elementos fundamentales de un Estado laico es la clara separación entre el Estado y las iglesias; y si se permitiera que los sacerdotes católicos se asociaran con fines políticos, entonces estaríamos en el terreno de un Estado confesional y no laico ya que ellos ejercerían el poder político; sesgada, toda vez que pretenden argumentar que el Estado laico es “anticlerical” y que restringe derechos fundamentales. Al contrario, estimo que reconoce y garantiza la diversidad filosófica, ideológica y religiosa. Otro aspecto preocupante de la iniciativa es que se aprobó de forma apresurada y aprontada, sin permitir la intervención de los actores interesados y mucho menos las opiniones críticas y enriquecedoras de los académicos e intelectuales. ¿Porqué lo hicieron de forma clandestina? ¿por qué presentar el proyecto de reforma como asunto de “urgente y obvia resolución”? ¿cuál era la urgencia? La respuesta es sencilla: los legisladores que aprobaron la reforma están alineados y comprometidos con un grupo de poder interesado en asestar un golpe contundente al Estado laico, so pretexto de ampliar la libertad religiosa. El dictamen aprobado señala que en la libertad religiosa está implícito el derecho a la educación religiosa, el cual comprende: “el derecho de los padres a educar a sus hijos de acuerdo a sus convicciones religiosas aún dentro de la escuela pública.” Esto pone de manifiesto su plan perverso: socavar las bases del Estado laico y preparar el terreno para restaurar el Estado confesional predominante en la época pre juarista. En consecuencia, no se trata de un progreso en materia de libertad religiosa, sino de un retroceso auspiciado por un grupo de legisladores comprometido con la jerarquía católica.

Por lo antes expuesto, manifiesto mi rechazo más enérgico a la aprobación de reforma del artículo 24 de la Ley Suprema en la Cámara de Diputados. Espero que los senadores actúen con reflexión, mesura, prudencia y serenidad, toda vez que es un tema sumamente delicado y cuyo tratamiento amerita un análisis detallado con la intervención de los actores interesados y de los especialistas en la materia.<sup>14</sup>

Una reseña que se hace del programa “*Las respuestas de la ciencia*” *Libertad Religiosa y Estado Laico*, transmitido por TV UNAM y en el cual participaron Diego Valadés, Bernardo Barranco y Roberto Blancarte en febrero del presente año, el primero afirmó que ‘La inconformidad se explica (...) por la confusión que hay con el texto que dio origen a la reforma del artículo 24, por el diputado del PRI López Pescador, que proponía se añadiera la reforma sobre la educación religiosa en escuelas y acceso a los medios electrónicos de difusión a las iglesias, mismo que fue suprimido, pero sin la respectiva modificación en la exposición de motivos’. Después del debate no sólo se suprimieron dichas adiciones, ‘sino que se introdujo el concepto de libertades éticas y libertad de conciencia’, señaló. Tanto Valadés, como Barranco y Blancarte, coincidieron en que la confusión tuvo lugar por ‘la precipitación del debate, una especie de albazó’ y que se aprobó una modificación al artículo 24 pero no se modificó el texto que le daba soporte en la exposición de motivos dando así lugar al equívoco.

Insistieron los tres expertos en el tema, en que debe continuarse con el debate sobre este artículo y además, se debe revisar el artículo 4º constitucional que tiene que ver con los derechos humanos relativos a la sexualidad, la salud y la familia. Lamentaron la forma desaseada en que se llevó a cabo todo lo relacionado con estas reformas lo cual arrojó tantas dudas además de no haberse realizado, como era debido, un verdadero debate y una consulta amplia en la sociedad. ‘El Estado tiene el derecho de regular la vida social de las Iglesias’, concluyeron, en relación al derecho que arguye la iglesia católica a realizar el culto público sin restricciones.”<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Acosta Esquivias, Noa Zurisadaí, A la opinión pública “Reforma al artículo 24 constitucional: ¿progreso o retroceso?”, 21 enero 2012, <http://zuryacosta.org/web/?p=30>

<sup>15</sup> Citado por Hasardevi, “Entendiendo el ataque al estado LAICO: Las reformas al Artículo 24 Constitucional” 23 de febrero 2012, <http://senderodefeca1.blogspot.mx/2012/02/entendiendo-el-ataque-al-estado-laico.html>



## 6. ALGUNAS DE LAS CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 24 CONSTITUCIONAL O EL PODER DEL CLERO POLÍTICO Y EL ABORTO

A finales del año pasado, la Suprema Corte de Justicia negó que fuera anticonstitucional la reforma a las constituciones locales de los estados de Baja California y San Luis Potosí según las cuales se protege a la vida desde la concepción. No hay duda de que los argumentos de los detractores del aborto son de índole semi-científica o, de plano, abiertamente religiosos. No hay fuera de ellos ninguna razón válida para oponerse al derecho de la mujer a decidir sobre su vida y sobre su cuerpo. Esto quiere decir que el clero político ha metido a la fuerza enunciados dogmáticos dentro de la lógica de las instituciones del Estado mexicano, un Estado laico por naturaleza y por vocación. La Iglesia católica, como históricamente lo ha hecho, interviene en asuntos políticos cuando sus asuntos sólo deberían constreñirse a temas religiosos. El clero político, en su afán de hacerse con el poder terrenal, si es que ya detenta el ultramundano, chantajea a políticos débiles y amedrentados con la imagen que los sacerdotes les presentan del “fuego eterno” si defienden los derechos reproductivos de las mujeres. Ahora, la Iglesia metida a asuntos que no deberían incumbirle manipula a fin de recuperar el poder que alguna vez perdió sobre la educación básica en las escuelas oficiales. También va por recuperar las calles y los edificios públicos para llevar a cabo sus ritos. En pocas palabras: el clero político y católico insiste en regresar a los tiempos en los cuales él era el poder fáctico, tiempos en donde no había separación entre Iglesia y Estado, entre leyes y dogmas, entre argumentos científicos y actos de fe. Del regreso por sus fueros lo estamos viendo en la intentona de reformar el artículo 24 de la Constitución que hasta aquí se ha analizado.

El siguiente es un artículo publicado en el suplemento *La Letra S* en donde se amplían las implicaciones que tienen la doctrina y los dogmas de fe de la iglesia católica en cuanto a la vida de las mujeres, en sus derechos reproductivos y en su derecho a decidir sobre su propio cuerpo:

**LA INJERENCIA DE LA JERARQUÍA CATÓLICA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UN RETROCESO PARA LOS DERECHOS DE LAS MUJERES**  
Hace dos años, se logró en México uno de los más importantes avances en materia de derechos humanos de las mujeres, específicamente de sus derechos reproductivos: la despenaliza-

ción del aborto en el Distrito Federal hasta las doce semanas de gestación. En contraste, desde hace siete meses, se han aprobado en trece estados de la República reformas constitucionales para “proteger la vida desde el momento de la concepción hasta la muerte natural”, una aparente reacción de los sectores fundamentalistas y conservadores a tan importante avance. Estas reformas, que no toman en cuenta ni la evidencia científica disponible ni la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitida en agosto de 2008, tienen el claro propósito de amedrentar a las mujeres y obstaculizar el cumplimiento de las leyes que permiten el aborto por diversas causales en los estados de la República, así como su acceso a los servicios de salud necesarios. Además ponen en riesgo su vida y su salud, al obligarlas a recurrir a servicios clandestinos e inseguros.

Aunque las reformas constitucionales recientes no modifican automáticamente las causales de excepción para el aborto vigentes en los estados, constituyen, sin lugar a dudas, un serio candado para el ejercicio del derecho a decidir de las mujeres, consagrado en el artículo 4º constitucional. Así mismo evidencian la falta de compromiso del PAN y del PRI con la vida y la salud de las mujeres, al poner una vez más sus derechos en la mesa de las negociaciones relacionadas con el proceso electoral y cerrar filas con la jerarquía conservadora de la Iglesia Católica para obstaculizar las leyes que posibiliten el ejercicio de este derecho.

Esta situación constituye además una flagrante violación al Estado laico, pues con el fin de allegarse la mayor cantidad de votos y ganar legitimidad del clero católico, legisladores y partidos políticos están dispuestos a renunciar a sus principios y adherirse a la bandera ideológica de la jerarquía conservadora de la Iglesia católica, permitiendo que las creencias religiosas se impongan en las políticas públicas. Por otra parte, en los últimos meses hemos advertido diversas expresiones del fundamentalismo religioso dirigidas a impedir a toda costa que las mujeres puedan ejercer su derecho a decidir. Abusando de su poder simbólico, la jerarquía católica conservadora no cesa en su intento de imponer su concepción de la moral “única” en las leyes y políticas públicas para que éstas reflejen la agenda moral de la Iglesia institucional, agenda que no toma en cuenta las necesidades ni las actitudes de la feligresía.

En Católicas por el Derecho a Decidir hemos escuchado con tristeza las declaraciones de la Arquidiócesis de León, afirmando que “cualquiera que sea la situación del embarazo, de una vida nueva, merece la custodia en cualquier



situación y en cualquier circunstancia, incluso la violación”. Este tipo de comentarios coloca la vida del no nato por encima de la vida de las mujeres, condenándolas a embarazos forzados incluso cuando su salud y su vida corren peligro. Y contribuye a la criminalización de las mujeres víctimas de violación.

Reiteramos nuestro llamado a la jerarquía de nuestra Iglesia a abrir las puertas para un diálogo respetuoso y tolerante de los derechos de las personas. Así mismo, le hacemos un exhorto a reconocer y respetar las diferencias que hay en la feligresía católica, que fueron evidenciadas durante el debate por la despenalización del aborto en el DF, cuando la ciudadanía, que en su mayoría sigue siendo católica, se manifestó pública y mayoritariamente a favor de la Interrupción Legal del Embarazo (ILE), el ejercicio pleno de la sexualidad responsable y placentera y la libertad de conciencia. Más aún, si tomamos en cuenta que 85% de las 31 mil mujeres que han accedido a la ILE en el DF, son católicas.

De la misma manera, convocamos a nuestra Iglesia a no continuar impulsando retrocesos en materia de derechos de las mujeres que violenten la laicidad del Estado. La separación de las Iglesias y el Estado es condición imprescindible para la democracia en México. Le pedimos a nuestra jerarquía actuar en concordancia con las realidades actuales de las mujeres católicas, y con la cordura, la conciliación y la congruencia que inspiran el Evangelio de Jesús.<sup>16</sup>

Si esto se dijo en 2009 sobre la oposición de la Iglesia al derecho de las mujeres a decidir sobre su propio cuerpo, hoy, en 2012, la historia se repite y ratifica la Iglesia su vocación represora, como lo muestra la siguiente nota periodística recogida a raíz de la visita a México de Joseph Ratzinger este mes de marzo:

Amenaza los derechos de mujeres: ONG Integrantes de la Red por los Derechos Sexuales y Reproductivos en México (Ddser) realizaron un *performance* frente a la representación del gobierno de Guanajuato en el Distrito Federal, en repudio a la visita de Benedicto XVI a México, a quien declararon persona *non grata*. Exigen a las autoridades estatales que rindan un

informe público, detallado y transparente sobre los recursos gastados en la visita de Joseph Ratzinger.

Es una vergüenza que el gobierno de Guanajuato destine cuantiosos recursos del erario para recibir y festejar la visita de un individuo que tanto ha callado sobre el tema de la pederastia en México, apuntaron.

Decenas de miembros de Ddser –en su mayoría mujeres–, provenientes de los 10 estados donde tiene presencia, también demandaron al gobierno de esa entidad el cese inmediato de la persecución y criminalización de las mujeres por abortar.

Adriana Jiménez Patlán, coordinadora nacional de la agrupación, señaló que la visita de Ratzinger representa un peligro para los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, toda vez que tiene una agenda contraria a nuestros derechos, y al reunirse con Felipe Calderón seguirá promoviéndola, en conjunto con el PRI y el PAN.

En su pronunciamiento, cuya copia fue recibida por funcionarios de la representación estatal con el compromiso de entregarlo al gobernador, Juan Manuel Oliva, las activistas señalan que el Estado vaticano es uno de los principales enemigos de la salud sexual por su oposición sistemática al uso del condón y otros métodos anticonceptivos, es decir, del derecho a decidir.<sup>17</sup>

Uno de los analistas más serios y reconocidos en cuestiones religiosas, sociólogo del Colegio de México, Roberto Blancarte, nos dice en su artículo “Las trampas de la doctrina” lo siguiente:

Dice Norberto Rivera que la Iglesia no sugiere la cárcel como castigo para las mujeres que abortan y en eso parece anunciar por lo menos un pequeño asomo de compasión por parte del Episcopado católico mexicano. En efecto, todo parece indicar que algunos de sus miembros están tratando de deslindarse de las consecuencias que el famoso “derecho a la vida” está teniendo sobre muchas mujeres pobres, las cuales están pagando duras penas carcelarias por haberse atrevido a interrumpir sus embarazos, aunque éstos fuesen producto de la violencia. Así por ejemplo, el arzobispo de

<sup>16</sup> “La injerencia de la jerarquía católica en las políticas públicas: un retroceso para los derechos de las mujeres”, *La Letra S*, Número 155 junio 4, 2009 <http://www.catolicasmexico.org/ns/medios/articulos-lettra-s/recientes/71-articulo-escrito-por-cdd-para-el-suplemento-lettra-s-de-junio-de-2009.html>

<sup>17</sup> “Amenaza los derechos de mujeres: ONG”, nota de Ariane Díaz, *La Jornada*, viernes 23 de marzo de 2012, p. 13



Puebla también señaló que “la cárcel da más sufrimiento y dolor a la mujer que aborta”, pero “sobre las penas eso les toca a los diputados y diputadas, ver qué tipo de castigos merece este delito”. En suma, que los obispos magnánimamente observan que la legislación que ellos empujaron en muchos lugares provoca más dolor a las mujeres, pero no se manchan las manos dándoles una pena carcelaria: “Eso les toca a los diputados y diputadas”. Yo Iglesia pongo la moral y tú Estado pones las penas. Esa es la división del trabajo ideal para el Episcopado católico y para algunos líderes evangélicos ya acostumbrados a hacer el trabajo sucio a los obispos católicos.

No es extraño entonces que el Episcopado católico haga esta reflexión que algunos podrían considerar hipócrita, pues por un lado impulsó una estrategia ofensiva para criminalizar a las mujeres en varios estados de la República y por el otro admite que penalizar a las mujeres que abortan es sólo hacerles sufrir más de lo que de por sí han tenido que sobrellevar. Los obispos, al asumirse como defensores intransigentes de la vida, no piensan ciertamente en flexibilizar su posición doctrinal, pero saben que cada mujer en la cárcel es un señalamiento a su falta de compasión. Así que con esta “nueva” postura, admiten por lo menos que las mujeres no viven una fiesta cuando abortan, sino que es una decisión que generalmente las dejará con alguna huella en sus vidas (según el tamaño de la culpa que la propia Iglesia les haya inculcado), pero además que es verdaderamente cruel hacer pasar a una mujer 10, 15 o 20 años de cárcel por haber ellas pretendido escapar a un embarazo no deseado.

No es mala fe. Son las trampas en las que caen las doctrinas, las cuales suelen ser inflexibles y no prestan mucha atención a la vida real de las personas. Los obispos católicos están convencidos de que “la sociedad que acepta y legaliza la interrupción del embarazo está enferma”. De ahí concluyen que la violencia en el país es consecuencia de una cultura de la muerte, compartida por narcotraficantes, miembros del crimen organizado y personas que están a favor del derecho de las mujeres a decidir lo que sucede en sus propios cuerpos. Por eso pueden aplaudir la cruzada calderonista contra el crimen, al mismo tiempo que sus intentos por penalizar la interrupción del embarazo. Y sin embargo, la

realidad es mucho más compleja que este genocidio al revés o limpieza social. Para ellos, en efecto, lo que está haciendo el gobierno federal es parte de la legítima defensa de la sociedad, que permite, según el propio catecismo, la pena de muerte, pero lo que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal aprobó hace algunos años y la Suprema Corte de Justicia declaró constitucional es un genocidio. Desde esa perspectiva hay una violencia válida y legítima que debe aplicarse por igual a asesinos y criminales de la peor calaña, como a las mujeres que se atrevieron a decidir sobre lo que sucede en sus cuerpos.

Desafortunadamente, los hechos sociales no ayudan a los obispos. Si la interrupción legal del embarazo fuese signo de incivildad o de cultura de la muerte, los países nórdicos y Japón serían más violentos que México. Pero no es el caso. Por el contrario, es en los países donde, por un lado, hay menos creyentes y, por el otro, está despenalizado el aborto, que la violencia social es mucho menor. Paradójicamente, el desprecio a la vida cunde en los países más religiosos e incluso más católicos. Los cuatro países con más católicos en el mundo son Brasil, México y Filipinas. Luego le sigue Estados Unidos. Ninguno de ellos es ejemplo de no violencia y no tiene nada que ver con la interrupción legal del embarazo. En otras palabras, paradójicamente, la cultura de la muerte brota muy fácilmente en los países de mayoría católica, allí donde la jerarquía de la Iglesia arma un discurso doctrinal muy firme, pero que no tiene nada que ver con la vida real de las personas.

Lo peor del caso es que, envalentonados por su propio absolutismo doctrinal, los obispos católicos ahora reclaman el fin de las técnicas de reproducción asistida, a pesar de que éstas han producido bebés de verdad para padres que de otra manera no hubieran tenido hijos. Una idea absoluta sobre la vida termina valiéndose más que la misma. Y nada de esto sería importante o incluso relevante si estos discursos, que por supuesto tienen derecho a ser expresados, no fueran oídos e incluso apreciados, por políticos despistados, capaces de acabar con presupuestos para la investigación científica. Esperemos que, si van a oír a los obispos católicos, lo hagan, pese a hipocresías y paradojas, para sacar a las mujeres de las cárceles.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Blancarte Roberto, “Las trampas de la doctrina”, *Milenio Diario*, 2011-11-08, Acentos, <http://www.milenio.com/cdb/doc/impre-so/9058335>



## CONCLUSIONES

Según el breve análisis hecho a la iniciativa que el diputado López Pescador propusiera y que se votara en el Pleno de la Cámara de Diputados, misma que se votó por las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado de la República, y que pretende reformar el artículo 24 de la Constitución Política mexicana, la exposición de motivos justifica tal reforma aludiendo a que el Estado laico no debe ser represivo en cuanto a otorgarle libertad religiosa a sus ciudadanos. Sin embargo, hoy los mexicanos gozamos de esa libertad plena en cuanto a que podemos escoger el culto y la religión que prefiramos o, sencillamente, escogemos, gracias a la autonomía que nos otorga un Estado democrático moderno como es el nuestro, no tener religión alguna. Exigir más libertad religiosa es minar la neutralidad de dicho Estado a favor de que un poderoso grupo de gente de iglesia se apropie del espacio público, laico,

plural, para imponer los dogmas religiosos en los que ese grupo cree. Una de las consecuencias de esta reapropiación por parte del clero político del poder que les quitara las Leyes de Reforma tiene que ver con la decisión de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de no sentenciar las reformas a las constituciones de Baja California y de San Luis Potosí que protegen la vida “desde la concepción” como anticonstitucionales, dando paso así a penalizar, al menos en esos dos estados, la interrupción del embarazo. La penalización del aborto atenta contra los derechos reproductivos de las mujeres así como atenta contra su derecho a la autonomía y a decidir sobre su propio cuerpo. Quienes condenan a una mujer a la cárcel por abortar lo hacen desde argumentos religiosos, mismos argumentos que salen de la esfera de lo privado para “contaminar” de dogmas y de religión a las leyes.





## REFERENCIAS

- Acosta Esquivias, Noa Zurisadaí, A la opinión pública “Reforma al artículo 24 constitucional: ¿progreso o retroceso?”, 21 enero 2012, <http://zuryacosta.org/web/?p=30>
- “Amenaza los derechos de mujeres: ONG”, nota de Ariane Díaz, *La Jornada*, viernes 23 de marzo de 2012, p. 13
- Blancarte, Roberto, “El por qué de un Estado laico”, página de GIRE.
- Blancarte Roberto, “Las trampas de la doctrina”, *Milenio Diario*, 2011-11-08, Acentos, <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9058335>
- Citado por Hasardevi, “Entendiendo el ataque al estado LAICO: Las reformas al Artículo 24 Constitucional” 23 de febrero 2012, <http://senderodefecal1.blogspot.mx/2012/02/entendiendo-el-ataque-al-estado-laico.html>
- Esparza Cárdenas, Rodolfo, “La Contrarreforma al Artículo 24 Constitucional”, *Milenio Diario*, 2012-02-05, <http://impreso.milenio.com/node/9107432>
- “La reforma del artículo 24 constitucional. Consecuencias jurídicas y problemas de interpretación.” A la opinión pública, desplegado publicado en diferentes periódicos nacionales, Foro Cívico México laico, 14 marzo 2012.
- Ley de Asociaciones Religiosas y Culto público, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de julio de 1992.
- López Pescador, José Ricardo, “Iniciativa con proyecto de decreto mediante la cual se profundiza en el concepto de un sistema de gobierno laico, reconociendo a los individuos, sin restricciones, la libertad religiosa, para lo cual se propone reformar el artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Grupo parlamentario del PRI”, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, 16 marzo, 2010.
- “Reforma al 24 garantiza Estado laico, dice Poire”, “Se enmarca en estricto apego a los derechos humanos de los ciudadanos” “, Nota de Israel Navarro, *Milenio Diario*, 2011-12-18•Política, <http://impreso.milenio.com/node/9081293>
- Rubén Velázquez López, senador, [www.rubenvelazquez.com](http://www.rubenvelazquez.com) Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de noviembre de 2003.
- Ruiz Miguel, Alfonso, “Laicidad, laicismo, relativismo y democracia”, en R. Vázquez, coordinador, *Laicidad, una asignatura pendiente*, citado por Rodolfo Vázquez “Laicidad, religión y deliberación pública”, *Doxa*, No. 31, Alicante, 2008.
- Sin fronteras*, 23 de febrero del 2012, <http://www.sinfronteras.mx/politica/palabras-del-presidente-del-fim-en-la-inauguracion-del-foro-de-analisis-reflexion-sobre-la-reforma-del-articulo-24-constitucional/>
- Minuta con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de libertad religiosa. Cámara de Diputados, 15 de diciembre de 2011.
- Cuadro comparativo. Página de Internet de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado. <http://www.senado.gob.mx/content/sp/com/content/estatico/content/minisitios/pc/>
- “La injerencia de la jerarquía católica en las políticas públicas: un retroceso para los derechos de las mujeres”, *La Letra S*, Número 155 junio 4, 2009 <http://www.catolicasmexico.org/ns/medios/articulos-letra-s/recientes/71-articulo-escrito-por-cdd-para-el-suplemento-letra-s-de-junio-de-2009.html>