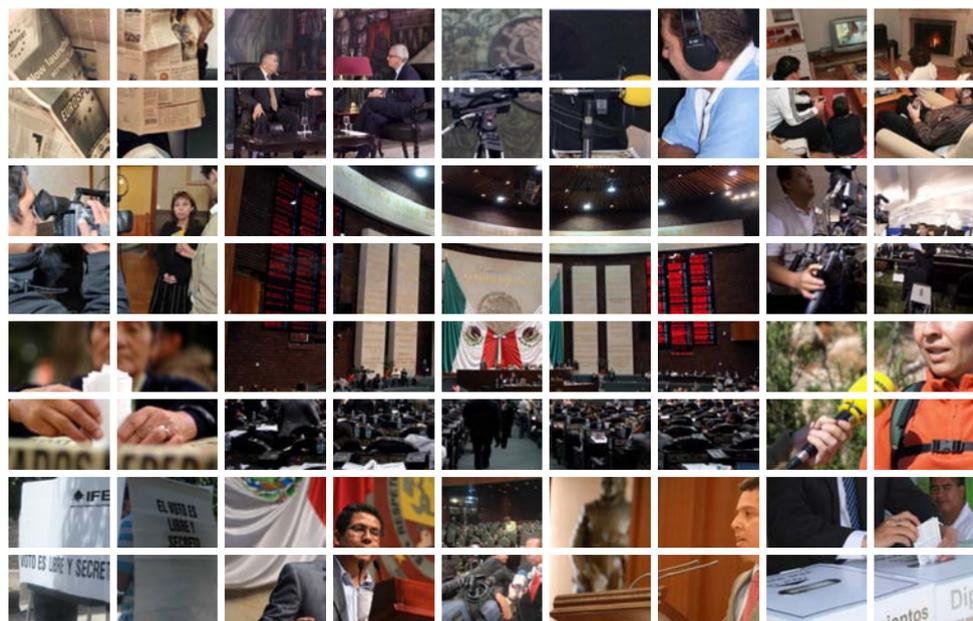


Documentos selectos de opinión pública 2009

César Augusto Rodríguez Gómez
(Editor)



DOCUMENTOS SELECTOS
DE OPINIÓN PÚBLICA 2009

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE OPINIÓN PÚBLICA

COMITÉ
MESA DIRECTIVA
LX LEGISLATURA

Dip. Salvador Barajas del Toro
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez
Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez
Secretarios

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega
Director General

Documentos Selectos de Opinión Pública 2009

César Augusto Rodríguez Gómez
EDITOR

Documentos selectos de opinión pública 2009

Primera edición: diciembre de 2010

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

H. Cámara de Diputados / LXI Legislatura

Av. Congreso de la Unión 66

Edificio I, Primer Piso

Col. El Parque

México, D.F.

Tel. 5036-0000 ext. 55237

cesop@congreso.gob.mx

<http://diputados.gob.mx/cesop>

ISBN: 978-607-7919-05-6

Diseño de portada: J. Guadalupe Cárdenas Sánchez

Corrección de estilo: Alma Jordán y Fernando Cruz Benítez

Formación: Irma Martínez Hidalgo

Cuidado de la edición: Alejandro López Morcillo

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra –incluido el diseño tipográfico y de portada–, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Índice

Presentación	9
Secuestro. Actualización del marco jurídico <i>Efrén Arellano Trejo</i>	19
Transformación de la esfera pública <i>Octavio Ruiz Chávez</i>	71
Tendencias de opinión y percepciones sobre la Cámara de Diputados <i>Efrén Arellano Trejo</i>	95
La reforma electoral, avances pendientes <i>César Augusto Rodríguez Gómez</i>	133
Representación proporcional en los congresos locales <i>Efrén Arellano Trejo y César Augusto Rodríguez Gómez</i>	177

Reglas de operación de los programas del gobierno
federal: una revisión de su justificación y su diseño

199

Gilberto Fuentes Durán

Presentación

América Latina ha logrado en los últimos años importantes avances para la construcción y consolidación de sus democracias. Dichos avances son perceptibles especialmente en el ámbito electoral. Una vez aceptadas y aplicadas reiteradamente las reglas democráticas para el cambio de gobierno, ha crecido en la literatura especializada el interés por revisar la eficiencia y calidad de los gobiernos emanados de esas democracias.

Tal vez una de las obras más influyentes dentro de esta tendencia es el informe preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, el cual ofrece una revisión del concepto de *democracia* y una evaluación sobre el funcionamiento práctico de la misma.

Este trabajo incluyó, entre otras cosas, una consulta a 231 líderes de la región, los cuales distinguieron cuatro tipos de amenazas para la democracia: la desigualdad social, que impide una adecuada construcción de ciudadanía; la influencia de los poderes fácticos, tales como los mercados financieros,

los organismos internacionales de crédito y diversos grupos de interés (empresarios y terratenientes), que limitan y coaccionan a las instituciones; la crisis y desconfianza que existe en los partidos políticos, los cuales —según el trabajo del PNUD— no han sabido canalizar las demandas ciudadanas y son vulnerables a las presiones de intereses particulares; y la influencia de los medios masivos de difusión.¹

Este trabajo de la ONU se propone superar la visión minimalista del concepto de *democracia* y entenderla a partir de dos vertientes generales: como un conjunto de reglas electorales y como una forma de organizar la sociedad a fin de asegurar y expandir los derechos de los ciudadanos. Se trata de construir —señala este documento— una *democracia de ciudadanía*.²

Esta distinción permite desarrollar el concepto de *ciudadanía* con tres componentes esenciales: *ciudadanía política*, entendida como el conjunto de derechos que garantizan la participación de los individuos en el ejercicio del poder político. En este rubro se incluyen aspectos como derecho al voto, limpieza en las elecciones, libertad de los electores y los comicios como medios para acceder a los cargos públicos.

El segundo componente es la *ciudadanía civil*, en la cual se agrupan aspectos como la igualdad legal y la protección contra la discriminación; el derecho a la vida, la integridad física y la seguridad; el funcionamiento correcto de la administración de justicia; así como la libertad de prensa y el derecho a la información.

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar Altea, Argentina, 2004, pp. 160-167.

² *Ibid.*, p. 51.

El tercer y último componente es la *ciudadanía social*, el cual se refiere al conjunto de derechos que pueden afectar el potencial de los ciudadanos. En este rubro se integran aspectos relacionados a las necesidades básicas de los individuos, tales como acceso a la salud y la educación; y aspectos relativos a la integración social, tales como indicadores sobre empleo, pobreza y desigualdad.³

Una *democracia de ciudadanía*, por tanto, reclama la existencia de políticas públicas que atiendan a los ciudadanos de una manera integral: que satisfagan las necesidades básicas de la sociedad, pero que también fortalezcan el tejido social con mecanismos de protección y seguridad; con espacios para la libre expresión y políticas que alienten ciudadanos mejor informados, participativos e involucrados en el debate nacional.

Este esquema general explica los temas abordados en este libro. Todos ellos incluidos, en diversos momentos, en la agenda del Poder Legislativo, y pertenecientes a líneas de investigación más amplias desarrolladas por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, tales como seguridad pública, opinión pública, representación política, y seguimiento y evaluación del Poder Ejecutivo.

En este volumen se incluye en primer lugar el ensayo titulado “Secuestro. Actualización del marco jurídico”, el cual aborda uno de los delitos que, en los últimos años, ha generado mayor impacto y preocupación entre la sociedad mexicana. La historia de la elaboración de la ley dedicada a prevenir y com-

³ *Ibid.*, pp. 71-145.

batir este ilícito es una muestra de la participación conjunta de ciudadanos y autoridades.

En agosto de 2008, como respuesta a la solicitud de diversas organizaciones de la sociedad civil, se reunieron representantes de los tres poderes de la unión y de los tres órdenes de gobierno para firmar el “Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad”.⁴ Entre otras cosas, el Poder Legislativo se comprometió a impulsar una Ley General contra el Secuestro. Para ello, primero fue necesario realizar una reforma a la Constitución, a fin de facultar al Congreso de la Unión para legislar en esta materia. Dicha reforma se publicó en el *Diario Oficial* el 4 de mayo de 2009, la cual estableció el sustento jurídico necesario para realizar la ley reglamentaria específica. Finalmente, la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro se publicó el 30 de noviembre de 2010 para entrar en vigor el 28 de febrero de 2011.

El ensayo incluido en estas páginas ofrece una revisión de las estadísticas que dan cuenta de la evolución del secuestro en México y analiza los factores que explican su crecimiento reciente; también traza una explicación general sobre el contexto delictivo y de actuación de las autoridades para enfrentar a las bandas delictivas; y ofrece un breve análisis comparado sobre la forma en que está tipificado y castigado este delito en México y algunos países de Iberoamérica.

Enseguida se presentan dos ensayos que tienen como centro de atención la relación entre la Cámara de Diputados y la opi-

⁴ Poder Ejecutivo, “Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 25 de agosto de 2008, primera sección.

nión pública. El primero de ellos se titula “La transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública”, el cual se refiere a este importante medio de difusión de las actividades legislativas. Como lo han informado diversos estudios empíricos, los ciudadanos mejor informados son más proclives a aceptar las normas democráticas, es más probable que participen en la política, tienen opiniones ideológicamente más consistentes sobre los temas del día, son menos vulnerables a información atractiva no comprobada y sostienen demandas políticas más coherentes respecto a su situación económica y social.⁵

Sin embargo, como también lo han documentado múltiples investigaciones, la televisión comercial no cuenta con las condiciones necesarias para explicar el proceso legislativo ni para abundar sobre su importancia para la vida democrática. Frente a los sesgos propios de la televisión comercial, la cual tiende a fragmentar la información y a privilegiar las noticias espectaculares y llamativas, surge la necesidad de contar con una televisión de servicio público. Es decir, una televisión que utilizando todo el potencial técnico y artístico de este medio, difunda programas que contribuyan a la cohesión social, al pluralismo político y al proceso democrático; que enriquezca la vida de los individuos a través de la historia, las artes y la ciencia; y que, entre otras cosas, contribuya a la preservación y promoción de la cultura y herencia nacionales. El lector en-

⁵ Michael X. Delli Carpini, “La importancia del conocimiento político para la democracia y su construcción en Estados Unidos y México”, en Autores varios, *Demos ante el espejo. Análisis de la cultura política y las prácticas ciudadanas en México*, Secretaría de Gobernación/ UNAM, México, 2005, pp. 15-44.

contrará, en el ensayo incluido en este libro, un análisis sobre la presencia de la televisión legislativa en el mundo y la inserción del Canal del Congreso dentro del contexto de transformación de la opinión pública mexicana.

El segundo ensayo se titula “Tendencias de opinión y percepciones sobre la Cámara de Diputados”, el cual tiene dos objetivos: primero, identificar los factores que explican las opiniones predominantes en la sociedad mexicana en torno al trabajo legislativo y en particular sobre la Cámara de Diputados; y segundo, definir algunas líneas de difusión útiles para una mejor comprensión sobre el significado y la trascendencia de este órgano colegiado.

Este trabajo tiene como punto de partida lo que el autor denomina dos rupturas en la relación entre la opinión pública y la Cámara de Diputados. La primera se refiere a la importancia que ha tenido el Congreso en la transición y consolidación de la democracia en México y el escaso conocimiento y aprecio que tienen los ciudadanos sobre dicha institución. La segunda ruptura se refiere al amplio aprecio de la población por los valores y mecanismos esenciales del trabajo legislativo, tales como el pluralismo, el equilibrio de poderes, la importancia de los diputados para la democracia y, entre otros, la necesidad de fomentar la participación ciudadana. En contraparte, un escaso interés y conocimiento del trabajo legislativo, una notable insatisfacción con la manera como están funcionando los actuales mecanismos de representación política y una escasa confianza en los legisladores.

Este ensayo realiza un recuento sobre los factores que han provocado dichas *rupturas* y muestra evidencias empíricas de

que la confianza en los legisladores, aunque sigue siendo muy baja, ha mostrado una relativa mejoría en los últimos seis años. Un periodo que coincide, significativamente, con la mayor cobertura lograda por el Canal del Congreso y por la presencia permanente en los medios de las campañas institucionales del Congreso de la Unión.

Posteriormente se presentan dos ensayos que abordan temas vinculados a la construcción de la representación política. El primero de ellos, titulado “La reforma electoral, avances y pendientes”, ofrece un análisis del contexto político en el cual surgió la reforma electoral de 2007; describe los principales elementos de dicha reforma; y realiza un primer balance sobre la aplicación de este marco jurídico en las elecciones intermedias de 2009.

Entre otras cosas, este trabajo explica los factores que condujeron al constituyente a regular las precampañas y acotar la duración de las campañas electorales; establecer nuevas condiciones para la formación de coaliciones electorales; instituir nuevos mecanismos para fiscalizar los recursos de los partidos; y crear un nuevo modelo de comunicación política, el cual prohíbe la compra en espacios de radio y televisión para la difusión de propaganda política y sanciona la emisión de las llamadas *campañas negativas*.

Como este trabajo incluye una revisión de las críticas y propuestas vertidas desde los ámbitos académico y político, también identifica algunos aspectos que, a la luz de la experiencia de su aplicación, podrían fortalecerse en el mediano plazo.

El segundo ensayo se titula “Representación proporcional en los congresos locales”, el cual tiene el objetivo de ofrecer

una visión comparativa de la forma en que se aplica este método electoral en la integración de los congresos locales en las entidades federativas del país, así como identificar los casos en que se han experimentado modalidades que puedan enriquecer este procedimiento. Este trabajo fue elaborado con miras a enriquecer el debate, a partir de la propuesta de reforma política enviada por el presidente Felipe Calderón al Congreso de la Unión (diciembre de 2009).

A partir de revisar la literatura especializada en el tema, este ensayo sostiene que la representación proporcional ha favorecido en México un mejor equilibrio entre los porcentajes de votos obtenidos por los partidos y el número de escaños asignados a cada uno de ellos; ha otorgado representación a las minorías; y ha evitado que los partidos mayoritarios obtengan, debido a sus triunfos en los distritos electorales uninominales, una sobrerrepresentación en los congresos.

Con el propósito de mejorar la relación entre votos obtenidos y escaños asignados, así como integrar a candidatos con arraigo en sus localidades, en este ensayo se describen dos mecanismos utilizados en los congresos locales y que no han sido aplicados a nivel federal: la posibilidad de que el Congreso tenga un tamaño variable y que los candidatos de mayoría que ganaron en sus distritos puedan acceder al Congreso por figurar en las listas de representación proporcional.

El último ensayo de este libro, titulado “Reglas de operación de los programas del gobierno federal: una revisión de su justificación y diseño”, está dedicado a analizar el proceso a través del cual se instituyen dichas reglas. Entre otras cosas, se revisa el marco jurídico, los actores que intervienen, la justifi-

cación de los programas que se regulan y algunos instrumentos puestos en marcha por la sociedad civil y las autoridades para vigilar la adecuada conducción y los resultados alcanzados.

Además, en este trabajo es posible consultar los 111 programas sujetos a reglas de operación para el presupuesto federal 2009, en función de su población objetivo, la dependencia que los administra y el presupuesto asignado. En una fracción de sus conclusiones, el autor sostiene que como parte del proceso para definir estas reglas, es necesario fortalecer la participación de la sociedad, involucrar a un mayor número de actores políticos, fortalecer la capacitación del personal involucrado y ampliar los mecanismos para la transparencia y revisión de los recursos ejercidos.

Como el lector podrá advertir, la descripción y el análisis de las políticas públicas descritas en este volumen abordan temas especialmente sensibles para la gobernabilidad democrática. Temas que aluden a la eficiencia que se busca en cualquier acción de gobierno, así como a la construcción de una mejor representación política y una ciudadanía mejor informada y participativa.

Efrén Arellano Trejo

Secuestro. Actualización del marco jurídico

Efrén Arellano Trejo*

Este documento tiene el doble objetivo de analizar la evolución e impacto del secuestro en México, así como describir el proceso, actualmente en marcha, dirigido a poner al día el marco jurídico para combatirlo. El trabajo se encuentra dividido en tres secciones: en la primera se revisan las estadísticas que dan cuenta del desarrollo de este delito y se analizan los factores que explican su crecimiento reciente; en la segunda parte se realiza una evaluación del desempeño de las autoridades, así como una descripción del marco jurídico vigente en la materia; y en la última sección se abordan la reforma constitucional, emprendida por el Congreso de la Unión para contar con facultades que permitan legislar en esta materia, así como las propuestas de reforma que hoy existen en la Cámara de Diputados para complementar dicho proceso.

* Investigador del área de Opinión Pública del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Correo electrónico: efren.arellano@congreso.gob.mx

El delito de secuestro se ha incrementado en México en los últimos años. En 1994, luego de la crisis económica, tuvo un primer repunte. En el bienio 2006-2007, en el contexto del recrudecimiento de la lucha contra el narcotráfico, se presentó una nueva escalada. Actualmente, cada día se denuncian ante las autoridades dos secuestros; sin embargo, las encuestas de victimización señalan que ocurren 16 más que no son denunciados (entre secuestros tradicionales y exprés).

Se trata de un delito que afecta a todas las clases sociales. Los sectores con mayores recursos están en la mira de bandas especializadas, que cuentan con armas, estructuras y logística de organización. Las clases medias y bajas, principalmente urbanas, son objeto de secuestros de corta duración, con el objeto de robo o extorsión. Una encuesta del CESOP encontró que una amplia mayoría de la población (90%) tiene “algo” o “mucho” temor de ser víctima de un secuestro.¹

En tanto que autoridades policiales y judiciales han sido rebasadas en muchas ocasiones por la proliferación de este delito, los ciudadanos no tienen incentivos para denunciar y los delincuentes gozan de amplios márgenes de impunidad. El incremento de los delitos y la consecuente zozobra que provocan afectan la convivencia social y resta competitividad a la economía.

Frente a este panorama, el Congreso de la Unión aprobó en diciembre de 2007 una reforma al artículo 73 constitucio-

¹ CESOP, Cámara de Diputados, “Secuestro, justicia y derechos humanos”, con base en encuesta nacional telefónica, levantada en diciembre de 2008, 603 casos distribuidos en las 32 entidades federativas, disponible en www.diputados.gob.mx/cesop (fecha de consulta: febrero de 2009).

nal, con el objetivo de contar con facultades para legislar en materia de secuestro. Al mismo tiempo se elaboraron dos iniciativas —por parte del PVEM y del PRI— para crear una nueva ley federal en esta materia; en tanto que el Poder Ejecutivo remitió una propuesta de ley para establecer la prisión vitalicia y aplicarla, cuando así proceda, en contra de los secuestradores.

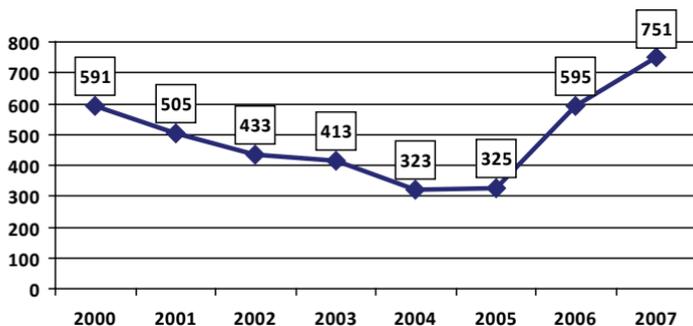
En este contexto, el presente documento se propone resolver las siguientes cuatro preguntas de investigación: 1. ¿Cuál es la dimensión e impacto del secuestro en México?; 2. ¿Cuáles son los factores que explican su incidencia y las modalidades que ha adquirido este delito?; 3. ¿Cuál es el marco jurídico y el diseño institucional actual para su combate?; y 4. ¿Cuáles son las propuestas existentes en la Cámara de Diputados para poner al día dicho marco jurídico?

Evolución e impacto del delito de secuestro

Las denuncias por secuestro han tenido un importante repunte en los dos últimos años. En 2006 tuvieron un incremento de más de 80% respecto del año anterior. En 2007 el incremento anual fue de 26%. Hay que advertir, como se observa en la gráfica 1, que las denuncias por este tipo de delito habían descendido desde el año 2000. Una tendencia similar se observa al calcular las denuncias según las tasas para cada 100 mil habitantes: un descenso entre 2000 y 2005, y un repunte en 2006 y 2007 para alcanzar una cifra de 0.6 (gráfica 2).

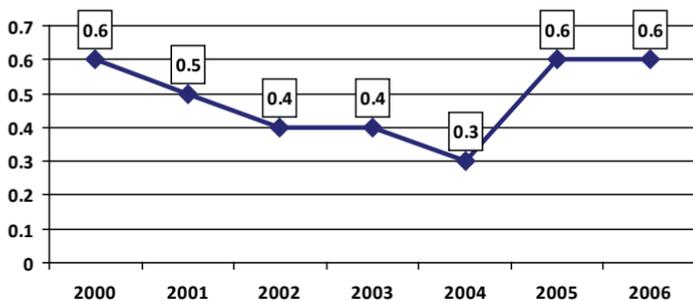
De acuerdo con un informe elaborado por la PGR, durante los primeros cinco meses de 2008 se denunciaron 323 secuestros

Gráfica 1. Denuncias por secuestro presentadas ante las autoridades del ministerio público, según año



Fuente: Presidente Felipe Calderón Hinojosa, anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 1 de septiembre de 2008; y, para 2007, PGR, Secuestros-SIEDO. *Resultados obtenidos durante la presente administración*, México, agosto de 2008, www.pgr.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

Gráfica 2. Tasas por cada 100 mil habitantes, de denuncias por secuestro presentadas ante las autoridades del ministerio público, según año



Fuente: Presidente Felipe Calderón Hinojosa, anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 1 de septiembre de 2008.

en todo el país, lo que significó un promedio de casi 65 al mes y 2.1 al día. Del total de estos secuestros, en 92 de ellos (28%) las autoridades comprobaron la participación de grupos del crimen organizado. La cifra de secuestros denunciados en este periodo representa un incremento de 9% respecto de los cometidos en el mismo periodo del año pasado. Las entidades con la mayor incidencia de este delito fueron: Distrito Federal, Estado de México, Baja California, Michoacán, Oaxaca, Veracruz y Guerrero. En tanto, las entidades con el menor número de incidencias fueron: Yucatán, Quintana Roo, Sinaloa y Colima.²

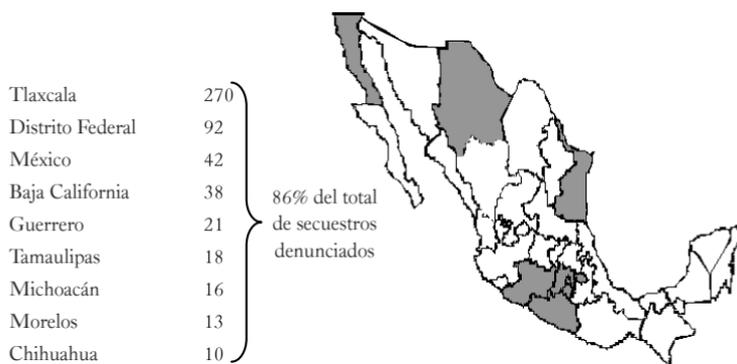
El mapa 1 muestra un panorama de lo ocurrido a escala nacional en 2006. En ese año nueve entidades concentraron 86% de los delitos. Estas entidades, con la excepción de Tlaxcala, Tamaulipas y Morelos, figuran en 2008 nuevamente como los estados con el mayor número de secuestros. En el anexo 1 de este documento es posible observar, para el periodo 1997-2006, las tendencias registradas en cada entidad federativa.

Factores de la incidencia delictiva

Autoridades y especialistas coinciden en que el incremento de este delito se explica por las siguientes causas: la operación de bandas especializadas, con desiguales grados de organización, pero con acceso a armas y equipos cada vez más sofisticados; la proliferación de delincuentes eventuales, espontáneos o im-

² PGR, *Secuestros-SIEDO. Resultados obtenidos durante la presente administración*, México, agosto de 2008, en www.pgr.gob.mx (consulta: febrero de 2009).

Mapa 1. Entidades con el mayor número de secuestros denunciados, 2006



Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretariado Ejecutivo, Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, “Estadística delictiva por fuero y tipo de delito, 2000-2006”, México, 2007.

provisados, que perciben la posibilidad de obtener ingresos de manera rápida, generalmente a través de los denominados “secuestros exprés”; la participación de miembros o ex miembros de la policía, los cuales encabezan o son parte de estas bandas y facilitan las acciones de localización y captura de las víctimas; y la rentabilidad de este ilícito, generada por las ganancias que obtienen los plagiarios y la impunidad con que operan la mayoría de ellos.³ A continuación se analizan los aspectos más relevantes de estos factores.

³ María de Jesús Parés Hipólito, *El delito de secuestro en México. Fundamentos político-criminales*, Porrúa, México, 2007, pp. 17-19; y PGR, *Secuestros-SIEDO...*, *op. cit.*

La Procuraduría General de la República (PGR) reconoció recientemente que el crecimiento del secuestro se debe a que el combate del gobierno en contra de las bandas dedicadas al tráfico de drogas ha ocasionado que muchas de ellas reorienten y diversifiquen sus actividades, con el propósito de complementar sus ingresos y mantener cierto control sobre sus territorios de influencia.⁴

Este informe también reconoce que “miembros de bandas delictivas han salido de prisión y han reactivado células operativas apoyadas en los que permanecen en la cárcel, integrantes o ex integrantes de corporaciones policiales privadas o públicas, y personas que les pasan información de las actividades económicas de personas que son potencialmente secuestrables”.⁵ Muchas bandas —señala el documento— son dirigidas desde el interior de centros de reclusión.

Además, la diversificación de los delinquentes ha ocasionado que muchas bandas participen en narcotráfico, secuestro y lavado de dinero, “sin un control o manejo central, ni una organización predominante en todos los ámbitos y terrenos delictivos”.⁶ Esto último ha generado, a su vez, un fenómeno intermitente de alianzas y rupturas entre las diversas bandas; asociaciones coyunturales y cruentas batallas entre ellas mismas, con un correlato creciente de violencia hacia la sociedad.

Los plagiarios viven, en su mayoría, una espiral de violencia. El documento de la PGR advierte que estos delinquentes en muchas ocasiones se iniciaron en delitos menores y paulatina-

⁴ PGR, *Secuestros-SIEDO...*, *op. cit.*, p. 4.

⁵ *Ibid.*, p. 5.

⁶ *Ibid.*, p. 6.

mente incursionaron en ilícitos de mayor envergadura. Se trata de personas dedicadas originalmente al robo de transeúntes, de casas habitación o a transportes de carga, que más tarde intervinieron en asaltos bancarios o interceptaron transportes de valores. La mayoría acicateados por el consumo de drogas y con algún ingreso al sistema penitenciario.

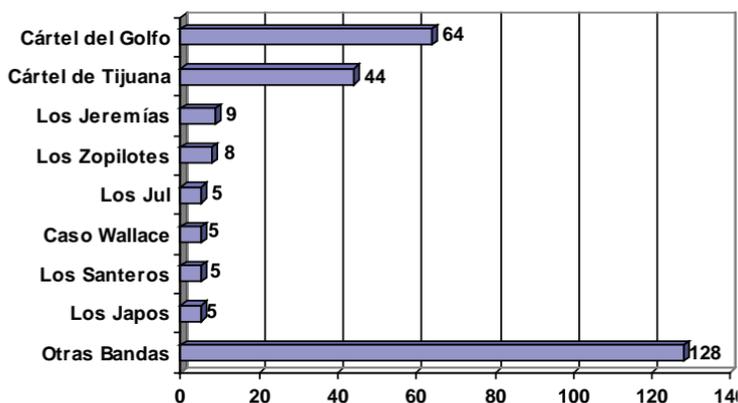
Además, muchas bandas de secuestradores se han ligado a las grandes mafias del narcotráfico. Entre 2007 y mayo de 2008, la PGR logró obtener auto de formal prisión en contra de 273 presuntos integrantes de bandas de secuestradores. En la gráfica 3 se observa que 64 de ellos estaban ligados al cártel del Golfo y 44 más al cártel de Tijuana. Es decir, cuatro de cada 10 tenía vínculos con alguno de estos grandes grupos delictivos.⁷

Un caso reciente ilustra esta tendencia. El 5 de marzo de 2009 fueron capturadas 13 personas, en las inmediaciones de la ciudad de Pachuca, presuntamente integrantes de una banda que trabajaba para Los Zetas. La detención se logró luego de rastrear llamadas telefónicas que condujeron a la liberación de dos personas que mantenían secuestradas. Son acusados del plagio de un comerciante, ocurrido el 8 de septiembre de 2008, por el cual pedían un rescate de un millón de pesos. Según la PGR, se trata de una célula delictiva dedicada también a robos de transporte de carga, extorsión a comerciantes y venta de drogas.

Las bandas delictivas tienen la capacidad de establecer vínculos internacionales. Recientemente, el periódico *El Tiempo*, de Bogotá, informó que archivos encontrados en la computadora de Raúl Reyes —jefe de las FARC muerto en un

⁷ *El Universal*, “Zetas secuestradores operaban en Pachuca”, 6 de marzo de 2009, p. A6.

Gráfica 3. Auto de formal prisión a presuntos responsables de secuestro, según banda delictiva 2007-2008



Fuente: PGR, Secuestros-SIEDO. *Resultados obtenidos durante la presente administración*, México, agosto de 2008, www.pgr.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

ataque a su campamento en Ecuador—, revela que este grupo guerrillero estaba vinculado con grupos de secuestradores en México.⁸ En tanto, una ola de ejecuciones y plagios en la ciudad de Phoenix, hizo declarar al fiscal general de Arizona, Terry Goddard, que “la lucha en México es sobre el dominio de los corredores del contrabando y esos corredores no terminan en la frontera”.⁹

⁸ *El Universal*, “Indagan vínculo de las FARC con plagios en el país”, México, 2 de marzo de 2009, p. A11.

⁹ *El Universal*, “Creen que violencia de cárteles llegó a EU”, México, 2 de marzo de 2009, p. A11.

Número de víctimas e impacto económico

En México también han proliferado los secuestros de corta duración. El Código Penal Federal define como “secuestro exprés” el que se realiza para ejecutar los delitos de robo o extorsión.¹⁰ Se trata de un delito que se realiza sin mucha planificación. Las víctimas —elegidas en función de su apariencia o bajo la presunción de que poseen o portan dinero u objetos de valor— son retenidas mientras sus tarjetas bancarias son esquilmadas y/o sus familiares son extorsionados.¹¹

Estudios internacionales han encontrado que 90% de estos delitos ocurre en horarios matutinos y en contra de mujeres solas en su auto. Sin embargo, los estudios de victimización realizados por el ICESI (Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad), reportan que en México estos delitos se perpetran en contra de hombres (74% en 2007) y en menor proporción contra mujeres (26% para este mismo año). Los horarios son cercanos a la medianoche, con el propósito de aprovechar el cambio de fecha y efectuar una mayor disposición de efectivo en los cajeros automáticos bancarios.¹²

¹⁰ Artículo 366 del Código Penal Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 1931, versión actualizada en Cámara de Diputados, sección leyes federales, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

¹¹ Un estudio sobre esta modalidad de secuestro se encuentra en Angélica Ortiz Dorantes, *Secuestro exprés*, INACIPE-PGR, México, 2005, 181 pp.

¹² ICESI, *Quinta Encuesta Nacional Sobre Inseguridad, ENSI-2008*, México, con base en una encuesta nacional en vivienda, con 45,164 viviendas encuestadas; y, de este mismo instituto, “Secuestros en México. Tipos y

¿Qué tantos secuestros ocurren en el país? Existen dos problemas básicos para abordar esta interrogante. En primer lugar, la mayoría de estos delitos no son denunciados, por el temor de las víctimas a sufrir mayores represalias por los delinquentes; por la escasa confianza que existe en las autoridades y porque la ciudadanía no cree que denunciar sirva realmente de algo. En segundo lugar, porque el secuestro es actualmente un delito del fuero común, con una tipificación diferente en cada entidad y un tratamiento diferenciado por las autoridades del ministerio público. En muchas ocasiones el secuestro exprés es procesado jurídicamente como un robo a mano armada o como robo en combinación con secuestro simple.

Para resolver en parte estos problemas, en diversos lugares del mundo organismos autónomos realizan de manera periódica estudios y encuestas de victimización, con el propósito de cuantificar aquellos delitos que no son denunciados ante las autoridades. De acuerdo con la quinta Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2008, citada líneas arriba, en 2007 se cometieron 13 millones 200 mil delitos (denunciados o no ante las autoridades), de los cuales aproximadamente 6,600 fueron secuestros (0.05%). Esto significaría que ocurrieron 18 secuestros diariamente. En contraste, según las cifras oficiales, los secuestros denunciados para ese mismo año fueron dos al día.

Las cifras del icesi representan el escenario más pesimista, aunque también el mejor documentado por la metodología y el trabajo de campo con el cual se realizó. Un informe interna-

cifras de México”, s/f, ambos disponibles en www.icesi.org.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

cional, elaborado por la organización Ikv Pax Christi, recogió las estimaciones realizadas por agencias de seguros: “la firma Kroll Inc. calculó en 3,000 el número de secuestros cometidos en México en 2003. Y la firma Clayton Consultants calculó en 5,000 el número de secuestros en 2005”.¹³

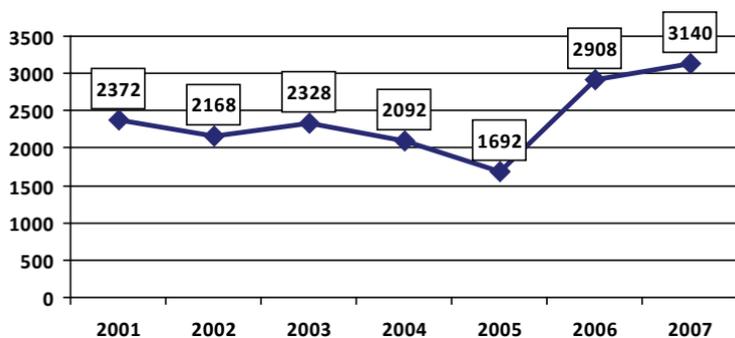
Un trabajo elaborado recientemente por la Comisión Nacional de Derechos Humanos permite tener una visión retrospectiva más amplia, aunque con cifras divergentes. Según este organismo, es posible considerar que el secuestro tiene una tasa de no denuncia de 75%. Esto significa que por cada plagio denunciado existen otros tres que no lo son. Así, la CNDH estima que durante el periodo 2001 a noviembre de 2008, se cometieron aproximadamente 20 mil secuestros; es decir, un promedio de 2,500 por año y 7 por día.¹⁴ La gráfica 4 muestra las estimaciones respectivas para cada año.

Una encuesta nacional, levantada por el CESOP en diciembre de 2008, estimó que en 30% de los hogares mexicanos con teléfono fijo, alguno de sus residentes padeció algún delito en los últimos seis meses. De este porcentaje, la mayoría fue víctima de robo (74%) y el resto se pulverizó en una gran

¹³ Ikv Pax Christi, *El secuestro es un negocio explosivo. El secuestro como instrumento económico y político de los grupos armados en las zonas de conflicto*, Países Bajos, julio de 2008, p. 21, disponible en www.ikvpaxchristi.nl (fecha de consulta: febrero de 2009).

¹⁴ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Segundo informe especial sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país*, con base en Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C., disponible en www.cndh.org.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

Gráfica 4. Estimación del número de secuestros ocurridos, incluyendo aquellos que no son denunciados



Fuente: Comisión Nacional de Derechos Humanos, Segundo informe especial sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país, con base en Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A. C., disponible en www.cndh.org.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

cantidad de delitos: los más importantes por su tamaño fueron lesiones (4.4%), fraude (2.2%), secuestro (2.2%) y secuestro exprés (1.6%).¹⁵

¹⁵ Una encuesta telefónica de Ipsos encontró 8% de hogares que padeció secuestro o intento de secuestro en el lapso de un año. *Cfi*: CESOP, “Seguridad pública y combate a la delincuencia”, con base en una encuesta nacional telefónica, 603 entrevistas, levantadas del 26 al 30 de diciembre de 2008, disponible en www.diputados.gob.mx/cesop (fecha de consulta: febrero de 2009); e Ipsos, *Seguridad*, México, agosto de 2008, con base en encuesta nacional telefónica, 627 entrevistas, realizadas del 15 al 19 de agosto de 2008. Cabe advertir que la población con teléfono, generalmente, cuenta con mayores ingresos, niveles de escolaridad y grados de urbanización que el conjunto de la población. Por ello, son más vulnerables a este delito.

El Consejo para la Ley y los Derechos Humanos, A.C., dio a conocer una aproximación de lo que ocurre en el Distrito Federal, una de las entidades con las mayores tasas de este delito. Según este organismo, en la capital mexicana se presenta un promedio mensual de 27 secuestros de alto impacto y otros 874 secuestros de diversa índole. De estos últimos, 75% son exprés; 5% con fines de explotación sexual, 2% de explotación laboral y otro 17% de bajo perfil o sin un fin determinado. Dicho Consejo estima que en la ciudad de México operan aproximadamente 27 bandas de plagiarios, las cuales realizan hasta nueve secuestros en una semana, cobrando rescates menores a 80 mil pesos. Las bandas dedicadas al secuestro exprés obtienen ganancias de entre 8 y 12 mil pesos por cada atraco y en promedio realizan hasta cinco secuestros en un día.¹⁶

De acuerdo con el estudio de Ikv Pax Christi ya citado, en 2007 operaron cuando menos 300 bandas en el Estado de México y el Distrito Federal, las cuales podían perpetrar, cada una, hasta cuatro secuestros exprés al día. Esta ONG internacional sostiene que en México, por un hombre de negocios extranjero, los secuestradores obtienen un millón de dólares; si se trata de una persona de clase media, 20 mil pesos en promedio, y si es una persona dedicada al servicio doméstico 7,500 pesos.¹⁷

Las encuestas de victimización también permiten medir la cercanía que tiene la población con la incidencia delictiva o con algún delito en particular. Una segunda encuesta del

¹⁶ *La Crónica de Hoy*, “En el D.F., cada mes se cometen 27 secuestros de impacto y 653 exprés”, México, 28 de agosto de 2008, disponible en www.cronica.com.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

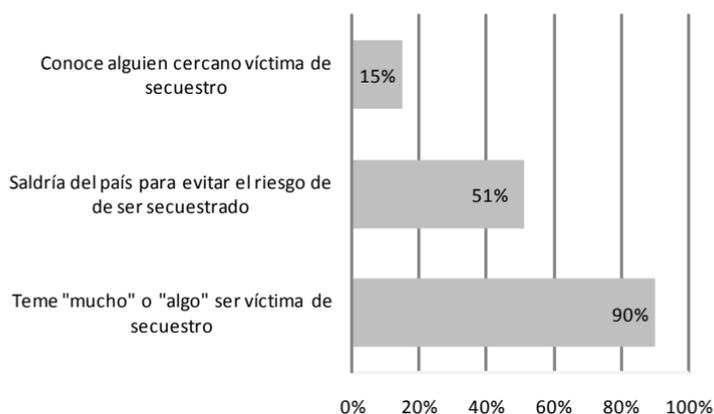
¹⁷ Ikv Pax Christi, *El secuestro es un negocio...*, op. cit., p. 21.

CESOP, también telefónica, encontró que 15% de los entrevistados dijo conocer a alguien “víctima de secuestro”; la mitad manifestó estar dispuesta a salir del país “para evitar el riesgo de ser secuestrada” y 90% expresó temer “mucho” o “algo” ser “víctima de secuestro” (véase gráfica 5).

Contexto delictivo y de impunidad

El incremento de los secuestros ocurre en un contexto de alta incidencia delictiva; así como el agravamiento de la de-

Gráfica 5. Cercanía con víctimas de secuestro y temor a este delito



Fuente: CESOP, Cámara de Diputados, “Secuestro, justicia y derechos humanos”, con base en encuesta nacional telefónica, levantada en diciembre de 2008, 603 casos distribuidos en las 32 entidades federativas, disponible en www.diputados.gob.mx/cesop (fecha de consulta: febrero de 2009).

lincuencia con violencia, tanto de aquella que proviene de la lucha contra el narcotráfico como de la que afecta a la mayoría de los ciudadanos: robos con violencia y ataques a la integridad de las personas. Además, persiste la incapacidad de las autoridades para contar con cuerpos policiales e instituciones de seguridad eficientes y confiables para los ciudadanos, así como altos márgenes de impunidad para las actividades ilícitas y delictivas.

Los dos últimos años han sido particularmente críticos. Entre 2005 y 2007 se incrementaron 50% los delitos denunciados del fuero federal, pues pasaron de 89 mil 500 a más de 137 mil. Se trata de los delitos de mayor impacto mediático, vinculados al tráfico de drogas, portación de armas de fuego y asociación delictuosa, entre otros. Corresponden aproximadamente a 10% de los delitos que conocen las autoridades cada año.¹⁸

Los delitos que afectan directamente a la mayoría de la población son los del fuero común, que representan 90% de las denuncias presentadas cada año. Están compuestos, principalmente, de robo, lesiones, homicidio, daño en propiedad ajena, violación, secuestro, fraude y abuso de confianza. Este tipo de delitos pasaron, entre 2005 y 2007, de un millón 415 mil a un millón 578 mil. Es decir, tuvieron un incremento de 12 por ciento.

Hay que tener presente que un mayor número de denuncias puede indicar mayores hechos delictivos, pero también una mayor capacidad de las autoridades para captar dichas

¹⁸ Presidente Felipe Calderón Hinojosa, anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 1 de septiembre de 2008, disponible en www.informe.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

denuncias. Sin embargo, algunos indicadores internacionales muestran los altos niveles de delincuencia que padecen los mexicanos. El ICESI reportó —de acuerdo con las cifras derivadas de la ENSI-2008—, que en México existe una incidencia delictiva de 10 mil 500 delitos por cada 100 mil habitantes; en tanto que “en países que han logrado aceptables niveles de seguridad pública, tales como Alemania o España, esa tasa no supera los 4 mil 500 delitos.”¹⁹

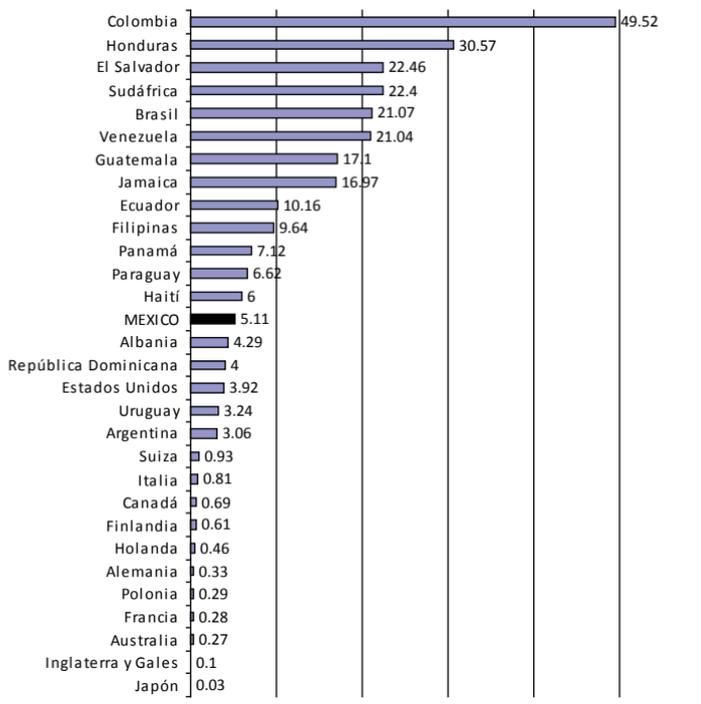
El uso intenso de la violencia es un agravante del fenómeno delictivo mexicano. Esta variable puede dimensionarse si se analiza la ocurrencia de homicidios. Se trata de un delito con baja tasa de denuncia y registrado de manera uniforme por la autoridades de casi todos los países. De acuerdo con datos de la Organización Mundial de la Salud para 2002, las tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes registradas en México, sólo son superadas por algunos países de África y Centroamérica. Mientras en nuestro país esta cifra fue de 10.2 —según la OMS—, en Estados Unidos y Canadá fue de 3.4.²⁰

México también ocupa —junto con varios países de América Latina— uno de los primeros lugares por su tasa de homicidio por arma de fuego. Mientras en nuestro país dicha tasa es de 5.1 por cada cien mil habitantes, en naciones como Argentina es de 3.06, Canadá 0.69 y Francia 0.28. Una lista más amplia está disponible en la gráfica 6.

¹⁹ ICESI, *Quinta Encuesta Nacional...*, *op. cit.*, p. 78.

²⁰ Efrén Arellano Trejo y Evelin Servín Moreno, “Incidencia delictiva: tendencias recientes”, en *Reporte CESOP*, núm. 4, Cámara de Diputados, México, agosto de 2007, p. 8.

Gráfica 6. Homicidio por arma de fuego, tasas anuales por cada 100 mil habitantes*



* El periodo de los datos es variable en función de la información disponible por cada país.

Fuente: Tomado de International Action Network on Small Arms, Gun violence: the global crisis, 2007, Londres, disponible en www.iansa.org (fecha de consulta: febrero de 2009).

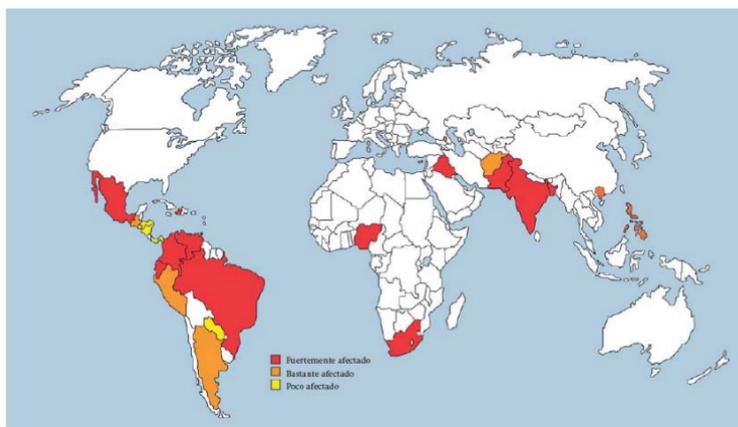
Por lo que se refiere al secuestro, el documento elaborado por la organización Ikv Pax Christi no duda en señalar:

México ocupa un absoluto primer lugar a nivel mundial en materia de secuestros rápidos y extorsiones telefónicas por medio de secuestros falsos. Con respecto a los secuestros, (la) Ciudad

de México es considerada en todas partes como la ciudad más peligrosa de Latinoamérica.²¹

Como se observa en el mapa 2, los países que tienen un nivel similar al de México son Irak, Chechenia, Ecuador, Brasil, Haití, Sudáfrica, Trinidad y Tobago, Venezuela, Colombia e India. Este mapa también permite apreciar que América Latina es una de las regiones mayormente afectadas por este delito. Durante los últimos 15 años —dice Ikv Pax Christi— el secuestro adquirió formas epidémicas en estos países. Colombia se convirtió en la cuna de una industria que exportó a sus países vecinos que, como se mencionó líneas arriba, es probable que haya llegado a nuestro país.

Mapa 2. Países con el mayor número de secuestros, 2006



Fuente: Tomado de Ikv Pax Christi, *El secuestro es un negocio explosivo. El secuestro como instrumento económico y político de los grupos armados en las zonas de conflicto*, Países Bajos, julio de 2008, p. 6; disponible en www.ikvpaxchristi.nl (fecha de consulta: febrero de 2009).

²¹ Ikv Pax Christi, *El secuestro es un negocio...*, *op. cit.*, p. 20.

Evaluación de las autoridades y marco jurídico

Diversos análisis —nacionales e internacionales— han advertido que el crecimiento de la delincuencia ha rebasado a las autoridades mexicanas. Podemos referirnos al informe anual elaborado por el Departamento de Estado de Estados Unidos, según el cual en México “la impunidad es generalizada”. En cuanto al secuestro, este informe señala que “la corrupción continuó siendo un problema, ya que muchos policías, especialmente en los planos estatal y local, han participado en secuestros, extorsión o en proveer protección a miembros del crimen organizado y del narcotráfico”.²² El secuestro —señala este documento— siguió siendo un grave problema para las personas de todos los niveles socioeconómicos.

El segundo informe sobre el derecho a la seguridad pública, elaborado por la CNDH, revisó diversos indicadores sobre incidencia delictiva, denuncias presentadas y el desahogo de las mismas por parte de las autoridades de procuración e impartición de justicia. Una de las conclusiones destaca que el nivel de impunidad hace ineficiente el sistema y alienta la realización de nuevos delitos.

La Comisión Nacional detectó que la impunidad que se genera por la falta de cumplimiento de la ley, oscila en niveles del 98

²² *El Universal*, “Washington condena impunidad en el país”, 26 de febrero de 2009, disponible en www.el-universal.com.mx (fecha de consulta: febrero de 2009); y *El Financiero*, “Fuerzas de seguridad de México violan derechos humanos: EU”, 26 de febrero de 2009, p. 33.

al 99%, es decir, solamente el 1% de las víctimas del delito que existen en el país, aspiran a recibir justicia y probablemente a que se les repare el daño causado; frente a un 98 o 99% de delincuentes que ante la falta de eficacia de las políticas de seguridad pública, han hecho del delito una forma de vida con la alta expectativa de que si son aprehendidos, rápidamente serán liberados si se enfrentan a policías corruptos; ministerios públicos que no conocen su función o que si la conocen la pervierten; así como un sistema judicial con grandes deficiencias.²³

La impunidad con que operan los delincuentes es multifactorial. Sin embargo, la ineficiencia de los cuerpos policiales es un elemento clave.²⁴ En México el problema no parece ser la cantidad sino la calidad de los policías. Según cifras proporcionadas por el ex secretario ejecutivo del SNSP, en 2008 existían 29,353 efectivos federales y 349,163 policías estatales y municipales, incluyendo preventivos, ministeriales, de tránsito y bancaria. Una tasa de 343 policías por cada 100 mil habitantes. Esto significa —en opinión de Campa Cifrián— que tenemos “mucho más policías de los que tienen países y sociedades con condiciones mucho mejores de seguridad”. En tasas por cada 100 mil habitantes, Colombia tiene 217 policías y Francia 100.²⁵

²³ CNDH, *Segundo informe especial...*, *op. cit.*, sección conclusiones.

²⁴ Un estudio más amplio sobre la situación de las corporaciones policiales y el trabajo legislativo reciente para impulsar su transformación, se encuentra en Efrén Arellano Trejo, *Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, documento de trabajo núm. 58, octubre de 2008, 22 pp.

²⁵ Roberto Campa Cifrián, sin título, en *Memoria del simposium inter-*

La CNDH señala —en el informe ya referido— que las policías mexicanas enfrentan múltiples problemas que impiden su adecuado funcionamiento, tales como esquemas extremadamente débiles de rendición de cuentas; inexistencia de sistemas confiables y públicos para la evaluación del desempeño y de la conducta individual de los policías; así como incumplimiento de estándares profesionales para proporcionar información al público sobre faltas, delitos y percepción de la inseguridad. Pero, además —advierte la CNDH—, “el incremento en los índices de corrupción, la penetración de la delincuencia en las instituciones de seguridad, y la deficiente preparación de los policías”, están agravando los niveles de impunidad y la escasa confianza que tienen los ciudadanos en dichas instituciones.²⁶

Este problema repercute en la integración de las Unidades Especializadas de Combate al Secuestro, que se está llevando a cabo en todo el país. Un informe elaborado por la PGR, presentado ante la XXI Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia, señaló que 16 estados ya contaban con dichas unidades; 14 están en proceso de integración y 2 no cuentan con ellas. De acuerdo con este informe, de 424 servidores públicos de las procuradurías estatales, evaluados para integrar estas unidades, 50% repro-

nacional sobre seguridad pública, Comisión de Seguridad Pública, Cámara de Diputados, México, abril de 2008, p. 70. Para un recuento de la distribución de la fuerza policial en México, véase Marcos Pablo Moloeznik, “Militarización de la seguridad pública y autonomía de las fuerzas armadas de México”, participación en la Conferencia de la Red de Especialistas en Seguridad Pública, 21 y 22 de mayo de 2007, México, disponible en www.seguridadpublica.org.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

²⁶ CNDH, *Segundo informe especial...*, *op. cit.*, sección conclusiones.

bó los exámenes de control de confianza; 9% no se presentó a la evaluación programada; y sólo 18% fue considerado apto.²⁷

La creación de estas unidades especiales es parte de los compromisos asumidos por el Ejecutivo federal con la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, realizado en agosto de 2008. Los otros compromisos del Ejecutivo, en esta materia, son elaborar una estrategia nacional e integral contra el secuestro; desarrollar un módulo de información sustantiva en el Sistema Único de Información Criminal de Plataforma México para el registro, seguimiento y combate al delito del secuestro; prever reglas para impedir la preliberación y otros beneficios en delitos como el secuestro y otros cometidos con violencia.²⁸

Como parte de este mismo Acuerdo, el Poder Legislativo se comprometió a impulsar una Ley General de Delito del Secuestro y los gobiernos estatales a aplicar exámenes de confianza al responsable, al primer nivel de mando y todos los integrantes de las unidades anti-secuestro.

Evaluación y prioridades de la opinión pública

La encuesta telefónica ya citada, elaborada por el CESOP en diciembre de 2008, permite contar con un panorama actualizado

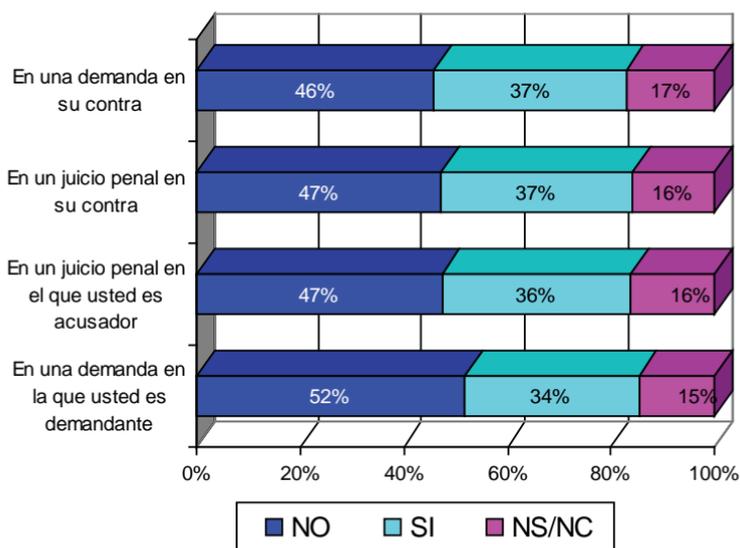
²⁷ *Reforma*, “Califica sólo 18% de jefes antiplagio”, 10 de marzo de 2009, p. 1.

²⁸ Poder Ejecutivo, “Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 25 de agosto de 2008, primera sección.

sobre la evaluación que tienen los ciudadanos sobre el sistema de prevención, persecución e impartición de justicia. La gráfica 7 muestra que únicamente sectores que van de 34 a 37% expresaron su confianza de que en caso de un juicio —ya sea como demandante o demandado— las autoridades ofrecerían un trato justo.

En tanto, en opinión de los ciudadanos, ninguna de las figuras institucionales que participan en dicho sistema está exenta de sospecha, con la excepción del personal de derechos humanos. Por el contrario, aquellos que creen que es muy probable que un policía se deje sobornar, es 89% de los entrevistados; que se deje sobornar un policía judicial, 80%; el personal

Gráfica 7. ¿Cree usted que las autoridades le tratarían con justicia...?

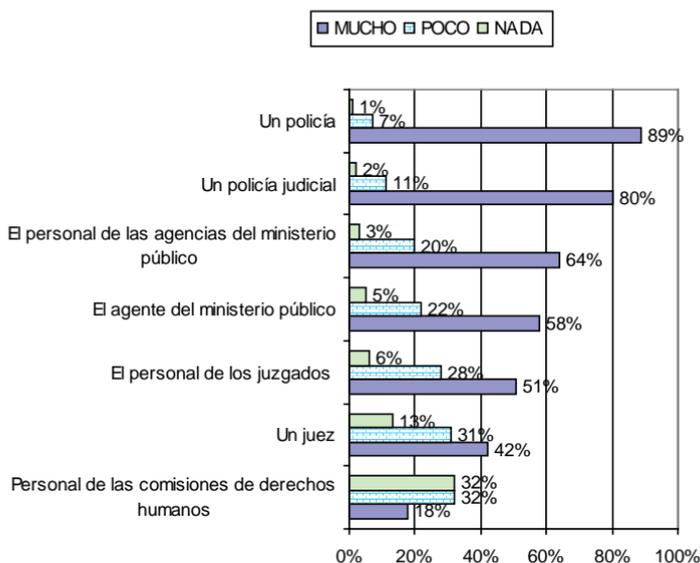


Fuente: CESOP, “Secuestro, justicia y derechos humanos”, *op. cit.*

del ministerio público, 64%; el agente del ministerio público, 58%; el personal de los juzgados, 51%; un juez, 42%; y el personal de los derechos humanos, 18% (véase gráfica 8). Esto significa que los funcionarios más cercanos a los ciudadanos, son precisamente aquellos en los que existen los mayores niveles de desconfianza.

La gráfica 9 ilustra algunas de las prioridades identificadas por la población. En general diversos estudios han reiterado la propensión de la mayoría de los ciudadanos a favor de incrementar las penas en contra de los delincuentes. Un estudio de Consulta Mitofsky, dado a conocer en diciembre de 2007, re-

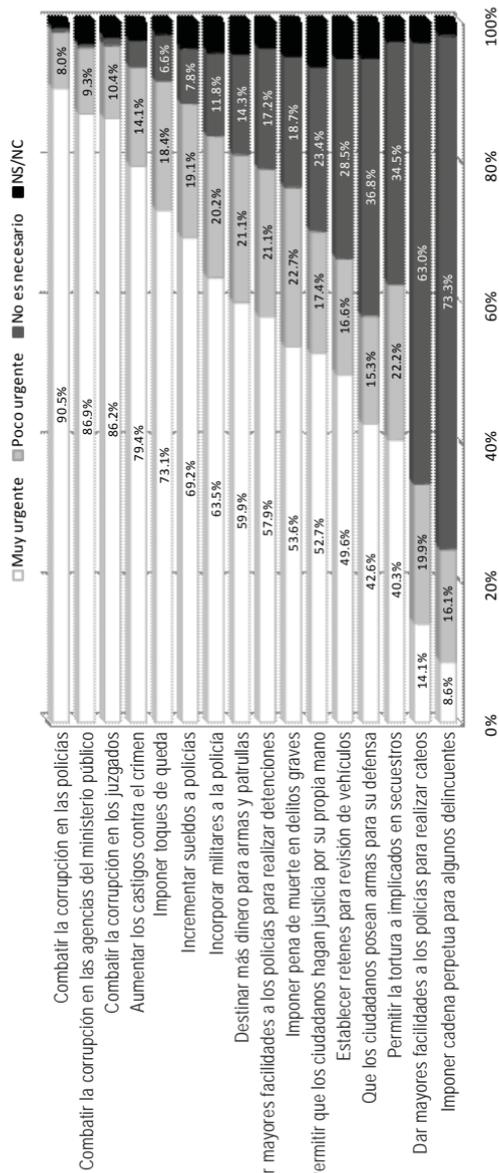
Gráfica 8. ¿Qué tan probable es que en México se deje sobornar..?*



* Más Ns/Nc = 100%

Fuente: CESOP “Secuestro, justicia y derechos humanos”, *op. cit.*

Gráfica 9. En su opinión, ¿qué tan urgentes son las siguientes medidas para combatir la delincuencia?



Fuente: CIESOP, “Seguridad pública y combate a la delincuencia”, con base en una encuesta nacional telefónica, 603 casos distribuidos en las 32 entidades federativas, fecha de levantamiento: 26 al 30 de diciembre de 2008, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

portó que las acciones que generan un mayor acuerdo entre la población son “aumentar los castigos contra el crimen” (95%); “aplicar cárcel de por vida para los delincuentes” (87%); establecer retenes para revisión de vehículos (78%) e “imponer pena de muerte en delitos graves” (75%).²⁹

El estudio del CESOP se propuso medir la prioridad otorgada por la población a estas acciones. Como se observa en la gráfica 9, las medidas consideradas como “muy urgentes” por los sectores más amplios de la población fueron “combatir la corrupción” en las policías con 91% de menciones; en las agencias del ministerio público, 87%; y en los juzgados, 86%. También llama la atención que, frente a esta abrumadora mayoría, “imponer pena de muerte en delitos graves” sea considerado urgente por 54% de los entrevistados e “imponer cadena perpetua para algunos delincuentes” lo sea para 9 por ciento.

El marco jurídico

El secuestro fue tipificado en las leyes mexicanas desde 1871. La tipología actual fue definida, básicamente, en el Código Penal de 1931. A partir de esta última fecha, es posible identificar dos grandes tendencias: primero, un incremento en las penas de prisión y en las multas impuestas a los sentenciados

²⁹ Consulta Mitofsky, “Incremento de penas a delitos graves”, febrero de 2007, con base en encuesta nacional en vivienda, mil casos, levantada del 23 al 28 de febrero de 2007, disponible en www.consulta.com.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

por este delito; y segundo, una mayor protección a los infantes que son sustraídos de sus hogares.³⁰

Actualmente el Código Penal Federal incluye el delito de secuestro en el título dedicado a la “Privación ilegal de la libertad y otras garantías”. Como se observa en el cuadro 1, es posible identificar cinco diferentes tipos de secuestro, para los cuales se aplican diferentes penas. Para la privación de la libertad con fines de servidumbre existe una pena máxima de un año de prisión; para el secuestro con fines sexuales se puede aplicar una pena de hasta cinco años de cárcel; para aquellos que pretenden obtener un lucro o causar un perjuicio, la pena máxima es de 40 años de prisión; para quienes secuestran a un menor la pena puede ser de hasta 50 años; y en los casos en los que no se pudo acreditar un objetivo específico, la pena puede ser de hasta tres años. Este código establece que para este delito no se concederá la libertad preparatoria (en su artículo 85) ni el indulto (artículo 97).

Cuando en un secuestro participen, en forma permanente o reiterada, tres o más personas, es posible aplicarles los agravantes considerados en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFDO). Sin embargo, para ello se requiere que el Ministerio Público de la Federación (MPF) ejerza su facultad de atracción. Aún en este caso no será posible aumentar las penas previstas en las legislaciones de las entidades federativas. Además, hay que considerar que las penas de prisión impuestas por un delito también están acotadas por el artículo 25 del

³⁰ Genaro David Góngora Pimentel, *Evolución del secuestro en México y las decisiones del Poder Judicial de la Federación en la materia*, Porrúa, México, 2004, pp. 14-18.

Cuadro 2. Tipificación vigente para el delito de secuestro, según el Código Penal Federal (versión simplificada sólo para fines informativos)

<i>Tipo</i>	<i>Descripción</i>	<i>Penas máxima</i>	<i>Penas agravadas o factores atenuantes</i>
Explotación laboral o reducción de servidumbre (artículo 365)	Un particular obliga a otro a prestarle trabajos sin la retribución debida o quien se apodera de alguien para entregarlo a un tercero.	Un año de prisión y multa de cien pesos	
Privación genérica de la libertad (artículo 364 fracción I)	Privación de la libertad sin identificar algún objetivo preciso	Tres años de prisión y cien días multa	Si la privación de la libertad excede de veinticuatro horas, la pena de prisión se incrementará de un mes más por cada día. La pena de prisión se aumentará hasta en una mitad, cuando la privación de la libertad se realice con violencia, cuando la víctima sea menor de dieciséis o mayor de sesenta años de edad, o cuando por cualquier circunstancia, la víctima esté en situación de inferioridad física o mental respecto de quien la ejecuta.
Detención ilegal con fines sexuales (artículo 365 bis)	Privación de la libertad con el propósito de realizar un acto sexual.	Cinco años de prisión	De un mes a dos años de prisión, si el victimario restituye la libertad a la víctima sin haber practicado el acto sexual, dentro de los tres días siguientes.

<i>Tipo</i>	<i>Descripción</i>	<i>Penas máximas</i>	<i>Penas agravadas o factores atenuantes</i>
Con fines de lucro o causar algún perjuicio (artículo 366)	La detención se realiza con el propósito de obtener rescate; para obligar a que la autoridad o un particular realice o deje de realizar un acto cualquiera; causar algún daño o perjuicio a la persona detenida; cometer secuestro exprés, el cual se realiza para ejecutar los delitos de robo o extorsión.	Cuarenta años de prisión y dos mil días multa	Hasta cuarenta años de prisión y de dos mil a cuatro mil días multa, si se presentan los siguientes factores: que se realice en camino público o en lugar desprotegido o solitario; que el autor sea, haya sido o se ostente como integrante de alguna institución de seguridad pública; que quienes lo lleven a cabo obren en grupo de dos o más personas; que se realice con violencia, o que la víctima sea menor de dieciséis o mayor de sesenta años de edad, o que por cualquier otra circunstancia se encuentre en inferioridad física o mental respecto de quien ejecuta la privación de la libertad.
Detención ilegal de menores	Traslado de un menor de dieciséis años fuera de territorio nacional.	Cincuenta años de prisión y ocho mil días multa.	
<p>Agravantes para los casos de secuestro con fines de lucro y detención ilegal de menores: Hasta cincuenta años de prisión al o a los secuestradores, si a la víctima del secuestro se le causa alguna lesión de las previstas en los artículos 291 a 293 del Código Penal Federal y hasta setenta años si la víctima es asesinada por sus secuestradores.</p> <p>Si espontáneamente se libera al secuestrado dentro de los tres días siguientes al de la privación de la libertad, sin lograr algún lucro, ni causar algún perjuicio o trasladar a algún infante y sin que se presenten las ventajas descritas para los victimarios, la pena será de hasta seis años y hasta ciento cincuenta días multa.</p> <p>En los demás casos en que espontáneamente se libere a la víctima sin lograr algún lucro, ni causar algún perjuicio o trasladar a algún infante, las penas de prisión serán hasta de quince años y quinientos días multa.</p>			

Fuente: Código Penal Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 1931, versión actualizada en Cámara de Diputados, sección leyes federales, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

Código Penal, el cual establece que éstas podrán encontrarse en un rango de tres días a 60 años.

A las penas impuestas a los secuestradores, agravadas por considerárseles miembros de la delincuencia organizada, se les pueden imponer los siguientes castigos (artículo 4, de LFDO):

- A quien tenga funciones de administración, dirección o supervisión dentro del grupo delictivo, de veinte a cuarenta años de prisión y de quinientos a veinticinco mil días multa, o
- A quien no tenga las funciones anteriores, de diez a veinte años de prisión y de doscientos cincuenta a doce mil quinientos días multa.

Las penas se pueden aumentar hasta la mitad, si se utiliza a menores de edad o incapaces o si se trata de un servidor público quien participó en este delito. En este último caso, también se le destituirá del cargo y será inhabilitado para desempeñar cualquier cargo o comisión públicos (artículo 5, LFDO).

Esta ley también prevé duplicar los plazos para la prescripción de la pretensión punitiva y de la potestad de ejecutar las penas y medidas de seguridad correspondientes (artículo 6); así como mayores facultades a la autoridad para la investigación y persecución de los inculpados, tales como un mayor plazo para ejercer el arraigo (hasta 80 días); previa autorización de un juez, el arraigo de los inculpados, la investigación de sus cuentas bancarias y la infiltración de agentes.

El anexo 2 de este documento permite tener algunos elementos comparativos sobre las penas impuestas en otros países

de Iberoamérica. Las sanciones más severas se observan en Guatemala (pena de muerte), Chile (presidio perpetuo) y en Colombia (prisión de hasta 28 años). En cambio, las penas más leves se encuentran en España, donde la pena máxima es de ocho años. Como tendencia general se puede observar que aquellos países con mayores niveles de secuestro han incrementado la penalización de este delito. Sin embargo, no existen evidencias de que una mayor penalización haya contribuido a disminuir la comisión de este ilícito.

La actualización del marco jurídico

El 9 de diciembre de 2008, con el voto a favor de 351 diputados provenientes de todos los partidos políticos, se aprobó un dictamen, con el cual se pretende realizar una adición a la fracción XXI, del artículo 73 constitucional. En el Senado la aprobación contó con el voto favorable de 97 senadores y una abstención. Gracias a esta reforma, que deberá ser aprobada por las legislaturas locales, el Congreso contaría con la facultad para “expedir las leyes generales en materia de delincuencia organizada y de secuestro”. La nueva redacción de esta fracción quedaría en los siguientes términos:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a XX...

XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como para

expedir las leyes generales en materia de delincuencia organizada y de secuestro, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.³¹

El dictamen fue elaborado por las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Justicia, a partir de dos iniciativas. La primera de ellas fue presentada por un grupo de diputados y senadores del PRI (2 de octubre de 2008); y la segunda por el titular del Ejecutivo federal (9 de octubre de 2008). Ambas iniciativas coincidían en su propósito general, que era establecer nuevas facultades al Congreso de la Unión y, a partir de ahí, a los poderes federales, para intervenir en la prevención y combate al delito de secuestro.

Sin embargo, la técnica legislativa propuesta por ambas iniciativas era divergente. Los legisladores priistas proponían sentar las bases constitucionales para elaborar posteriormente una ley federal en contra del secuestro. En su exposición de motivos, dicha iniciativa señalaba: “la federalización de este delito obedece a la necesidad no sólo de unificar el tipo penal y su sanción, sino de coordinar a las autoridades encargadas en la investigación del delito y establecer criterios uniformes de política criminal”.

³¹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia, con proyecto de decreto que reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2646-IX, jueves 4 de diciembre de 2008.

En cambio, el Ejecutivo federal propuso un criterio diferente —que como se constata líneas arriba, prevaleció en el dictamen elaborado por las comisiones respectivas— para facultar al Congreso a expedir una ley general en materia de secuestro, pero también de delincuencia organizada.

De tal manera que el delito de secuestro —de aprobarlo las legislaturas locales— seguirá siendo de competencia local, pero el Congreso de la Unión estará facultado para distribuir las competencias y regular las acciones de prevención, investigación, persecución y sanción de dicho delito.

Como parte de sus argumentos, las comisiones dictaminadoras se refirieron a la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y concluyeron que el ámbito de aplicación de las leyes generales no se circunscribe al ámbito federal, “sino que trasciende a todos los demás, es decir, inciden en todos los órdenes jurídicos que integran al Estado mexicano”.

Para el caso de la delincuencia organizada, el hecho de que se emita una ley general facilitará, cuando menos, las siguientes ventajas para la coordinación y participación de los distintos órdenes de gobierno:

- a) Las autoridades locales contarán con las herramientas jurídicas especiales que la Constitución prevé para investigar, prevenir y sancionar la delincuencia organizada, como es el caso del arraigo, los casos en que las actuaciones realizadas en la fase de investigación puedan tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para

testigos o víctimas —en el sistema acusatorio— y la protección especial para las víctimas y los ofendidos por los delitos.

- b) Las autoridades locales podrán investigar, perseguir y sancionar a la delincuencia organizada, sin que ello obste para que cuando la federación así lo decida, o los delitos determinantes sean federales, este orden de gobierno investigue y persiga ante los tribunales federales este delito; y
- c) La facultad legislativa que se otorga en exclusiva al Congreso de la Unión evita que las legislaturas locales puedan modificar la definición del delito de delincuencia organizada y de sus delitos determinantes, y en consecuencia impide que se abuse de este concepto y se utilicen herramientas de investigación y juzgamiento más severas, por la naturaleza del propio fenómeno.

Nuevo andamiaje para combatir el secuestro

En la Cámara de Diputados se encuentran tres iniciativas que pretenden complementar la reforma constitucional que está en marcha. La primera de ellas fue presentada por el presidente Felipe Calderón en agosto de 2008, con la intención de endurecer las penas en contra del secuestro.

La iniciativa del titular del Ejecutivo tiene el propósito general de instaurar la prisión vitalicia —hasta ahora ausente en las leyes mexicanas— y la finalidad específica de que sea aplicada como sentencia máxima a los culpables de secuestro.

Para alcanzar sus objetivos, el presidente propone reformar el Código Penal Federal, a fin de incluir en el artículo 25 la siguiente adición: “Sólo en los casos en que la ley expresamente lo autorice se podrá imponer prisión vitalicia”. En tanto, en el artículo 366 se propone incluir la posibilidad de aplicar dicha sentencia —como pena máxima— a quienes efectúen un secuestro con la finalidad de trasladar a un menor de 18 años fuera del territorio nacional, y a quien lo realice con los agravantes de ser, haber sido u ostentarse como integrante de alguna institución de seguridad pública; que la víctima sea menor de 18 años de edad o se encuentre en inferioridad física o mental respecto de su victimario; y que la víctima sea lesionada o asesinada. Además, el Ejecutivo propone incrementar el rango de penas impuestas a todas las modalidades de secuestro.³²

Las otras dos iniciativas presentadas hasta ahora fueron elaboradas, respectivamente, por legisladores del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y del Partido Revolucionario Institucional (PRI), con el objetivo coincidente de crear una ley federal de combate al secuestro y establecer un nuevo diseño institucional.

La iniciativa del Partido Verde fue presentada en agosto de 2008, por la diputada Gloria Lavara Mejía, a nombre de esta fracción que ella misma coordina.³³ La iniciativa priista fue

³² Iniciativa de decreto que reforma los artículos 25 y 366 del Código Penal Federal, enviada por el titular del Poder Ejecutivo federal, Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 2572, lunes 18 de agosto de 2008, disponible en www.gaceta.diputados.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

³³ Iniciativa que reforma las leyes Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y Federal de Telecomunicaciones; y expide la Ley Federal contra

presentada dos meses más tarde por un grupo de diputados y senadores de este partido, entre los que se incluye a los coordinadores en ambas cámaras.³⁴

Como se observa en el cuadro 3, estas dos iniciativas coinciden en sus planteamientos generales, pero tienen importantes diferencias en sus procedimientos. A continuación se desglosan coincidencias y divergencias. En primer lugar, debido a que se proponen crear una ley federal; en ambos casos se estaría federalizando el delito de secuestro, sin descuidar la inclusión de mecanismos para contar con la participación de las autoridades estatales y municipales. No obstante, el PVEM es más explícito en su ánimo federalista. Su iniciativa propone reformar el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a fin de incluir como competencia de los tribunales federales el delito de secuestro (tipificado en el Código Penal Federal).

el Delito de Secuestro, presentada por la diputada Gloria Lavara Mejía a nombre del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, *Gaceta Parlamentaria*, número 2577, lunes 25 de agosto de 2008, disponible en www.gaceta.diputados.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

³⁴ Iniciativa que expide la Ley Federal para Prevenir y Sancionar el Secuestro y que modifica otros ordenamientos legales, grupo de legisladores del PRI, Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 2604-II, jueves 2 de octubre de 2008, disponible en www.gaceta.diputados.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009). Los diputados que firman esta iniciativa son: Emilio Gamboa Patrón, César Camacho Quiroz, Juan Francisco Rivera Bedoya y Jorge Mario Lascieur Talavera; así como los senadores Manlio Fabio Beltrones, Jesús Murillo Karam, Pedro Joaquín Coldwel, Fernando Jorge Castro Trenti, Fernando Baeza Meléndez y Francisco Labastida Ochoa.

Ambas iniciativas proponen la creación de un Consejo o Comisión Federal para Combatir el Secuestro, con lo cual se establecería un órgano de planeación, dirección y evaluación a nivel de secretarios de Estado. En el caso del Partido Verde se propone incluir a funcionarios del nivel de subsecretarios, incluir al titular de la Defensa y que sea presidido por el secretario de la SSP. En cambio, el PRI sugiere que sólo participen funcionarios con el nivel de secretario, excluye a la Defensa y establece la figura de Secretario Técnico, nombrado por el presidente. La primera propuesta alude a la creación de un Sistema Federal de Combate al Delito de Secuestro; en tanto que la segunda refiere diversas disposiciones para utilizar los recursos e infraestructura del actual Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ambos partidos también proponen establecer cuerpos policiales especializados para combatir este delito, con normas específicas para su ingreso, permanencia, evaluación y, en su caso, promoción. El PVEM propone crear una Policía Federal Antisecuestros, adscrita a la SSP, dirigida por un comisionado, quien sería el encargado de ejercer los recursos, proponer ante el titular del Ejecutivo la adopción de políticas de prevención e informar al Congreso sobre el desempeño de esta policía. En contraste, en este rubro, los legisladores priistas proponen instituir una Subprocuraduría Especializada, una Policía Antisecuestros y Grupos Especiales Antisecuestros (para casos específicos). Todos ellos adscritos a la PGR.

Una coincidencia adicional consiste en la necesidad de crear un fondo especial de recursos para estas labores. El PVEM propone que éstos provengan del Presupuesto de Egresos de

la Federación y de reasignaciones que realice la Secretaría de Hacienda. El PRI propone que los recursos provengan del presupuesto, de bienes incautados y multas impuestas a las bandas delictivas, así como de pagos a las víctimas no reclamados. En el destino de los recursos también existen diferencias. El Verde Ecologista propone dirigirlos a los gastos de la policía especial que se crearía; en cambio, el PRI considera la necesidad de ejercerlos en un programa que incluya acciones de prevención, persecución y castigo de estos delitos.

Las dos iniciativas incluyen mecanismos para el seguimiento y evaluación de los recursos. El PVEM propone la elaboración de informes trimestrales, presentados mediante el enfoque de presupuesto basado en resultados y con lineamientos generales para la evaluación de los programas federales. En cambio, el PRI propone establecer informes semestrales rendidos a la Comisión Federal y al Congreso de la Unión sobre la utilización de los recursos y resultados obtenidos.

También hay que señalar la propuesta presente en ambas iniciativas para que los procesados y sentenciados por este delito sean internados exclusivamente en los penales federales de alta seguridad, en los cuales deberán bloquearse las señales de telefonía celular. El PRI añade a este planteamiento disposiciones más rigurosas para la ejecución de las penas, tales como negar a sentenciados los beneficios de la libertad preparatoria o de la condena condicional, al menos que se trate de una persona que colabore con las autoridades; así como restringir las comunicaciones de sentenciados e inculpados con terceros.

Como también se observa en el cuadro 3, la propuesta del PRI prevé disposiciones específicas para otorgar a las autori-

Cuadro 3. Comparación de las iniciativas del ley del PVEM y de legisladores del PRI, dirigidas a crear una ley federal para perseguir el delito de secuestro

<i>Rubro</i>	<i>Iniciativa del PVEM</i>	<i>Iniciativa de legisladores priistas</i>
Integración del Consejo o Comisión Federal para Combatir el Secuestro	El secretario y un subsecretario de la SSP; el secretario ejecutivo del Sistema Federal de Combate al Delito de Secuestro; el comisionado de la Policía Federal Antisecuestros; el procurador general de la República y un subprocurador; la Unidad Especializada en Investigación de Secuestros; así como los secretarios de Defensa Nacional; y Gobernación.	Integrada —cuando menos— por los titulares de la PGR, de las secretarías de Seguridad Pública, Gobernación, Función Pública y un secretario técnico nombrado por el presidente de la República.
Dirección ejecutiva	<ul style="list-style-type: none"> • El secretario de la SSP presidirá el Consejo. • Se creará un Sistema Federal de Combate al Secuestro, con un secretario ejecutivo nombrado por el presidente y adscrito a la SSP. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Comisión tendrá un secretario técnico, nombrado por el presidente.
Principales funciones de la Comisión o Consejo	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar el Sistema Federal de Combate al Delito de Secuestro. • Formula propuestas para el Programa Nacional de Combate al Delito de Secuestro, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar el Programa Nacional para Prevenir, Perseguir y Sancionar el Secuestro. • Promover la realización de convenios con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios.
Corporaciones para la investigación y persecución	<ul style="list-style-type: none"> • Policía Federal Antisecuestros, como órgano desconcentrado de la SSP. • Comisionado de la Policía Federal Antisecuestros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Subprocuraduría Especializada. • Policía Antisecuestros. • Grupos Especiales Antisecuestros (los tres órganos adscritos a la PGR).
Bases de datos	<ul style="list-style-type: none"> • De servidores públicos (federales, estatales y municipales), armamento y equipo. • De líneas de telefonía celular. • De organizaciones criminales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Módulo sobre delito de secuestro en el Sistema Único de Información Criminal de Plataforma México.
Origen de los recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Partida anual en el Presupuesto de Egresos. • Reasignaciones de Presupuesto provenientes de cancelaciones hechas por la SHCP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Partida anual en el Presupuesto de Egresos. • Bienes incautados a las bandas delictivas, obtenidos por la extinción de dominio. • Multas impuestas a los victimarios. • Pagos por reparación del daño que las víctimas no hayan reclamado.

<i>Rubro</i>	<i>Iniciativa del PVEM</i>	<i>Iniciativa de legisladores priistas</i>
Manejo de los recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Administrados por la SSP en una partida especial. • Aplicados a la Policía Federal Antisecuestros y la profesionalización de los servidores públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Administrados por el secretario técnico de la Comisión. • Aplicados a la prevención, persecución y sanción de secuestros; cumplimiento del programa y pago de recompensas.
Fiscalización de los recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Informes trimestrales, mediante el enfoque de presupuesto basado en resultados y con lineamientos generales para la evaluación de los programas federales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes semestrales a la Comisión Federal y al Congreso de la Unión sobre la utilización de los recursos y resultados obtenidos.
Ejecución de penas	<ul style="list-style-type: none"> • Exclusivamente en los Ceferesos de máxima seguridad, en los cuales será bloqueada la telefonía celular. 	<ul style="list-style-type: none"> • Exclusivamente en los Ceferesos de máxima seguridad, en los cuales será bloqueada la telefonía celular. • Niega a sentenciados beneficios de la libertad preparatoria o de la condena condicional, al menos que se trate de una persona que colabore con las autoridades. • Restringir las comunicaciones de sentenciados e inculpados con terceros.
Atención a víctimas		<ul style="list-style-type: none"> • Los sentenciados serán condenados a pagar la reparación del daño. • Orientación jurídica. • Asistencia médica y psicológica. • Protección física ante las amenazas o agresiones de los inculpados. • Resguardar su identidad.
Técnicas de investigación		<ul style="list-style-type: none"> • Agentes infiltrados. • Intervención y grabación de comunicaciones, cuando uno de los participantes lo autorice. • Agilización para que los jueces puedan emitir órdenes de cateo. • Prohibición de la negociación o intermediación con ánimo de lucro. • Regular el establecimiento y acceso a bases de datos de telefonía móvil y fija. • Ubicación física en tiempo real de los teléfonos móviles; así como el pago de recompensas para informantes.

Fuente: *Gaceta Parlamentaria*, número 2577, del lunes 25 de agosto de 2008; y número 2604-II, del jueves 2 de octubre de 2008, ambas disponibles en www.gaceta.diputados.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

dades mayores mecanismos de investigación, así como disposiciones obligatorias para lograr la reparación del daño y la protección de las víctimas.

La iniciativa del PRI también incluye, entre otras, propuestas de reforma a diversas leyes, a fin de establecer un término de cinco días como máximo a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para que ésta proporcione a la PGR la información solicitada respecto de operaciones bancarias de personas sujetas a investigación; reformas al Código Penal Federal para no conceder la libertad preparatoria a los sentenciados por “privación ilegal de la libertad con el propósito de ejecutar los delitos de robo o extorsión”; incrementar las penas para aquellos casos en que los victimarios liberen a sus víctimas de manera espontánea, para calificar como grave este delito; y reformas a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada para sustituir la expresión de “secuestro exprés” por “privación ilegal de la libertad con el propósito de ejecutar los delitos de robo o extorsión”.

Conclusiones

En los dos últimos años se ha incrementado la incidencia de secuestros en México. En 2006 el incremento de denuncias por este delito fue de 80% con respecto al año anterior. En 2007 el incremento anual fue de 26 por ciento.

Las denuncias presentadas son sólo una pequeña parte del total de delitos ocurridos cotidianamente. De acuerdo con cifras oficiales, diario se denuncian dos secuestros; en cambio,

según la CNDH, cada día ocurren siete secuestros y según el ICESI —con base en una encuesta nacional— durante 2007 sucedieron, todos los días, aproximadamente 18 secuestros.

El incremento de este delito obedece a la multiplicación de bandas organizadas, dedicadas a otros ilícitos, que han incurrido en el secuestro como un medio para mantener o incrementar sus ganancias. Durante el periodo de 2007 y mayo de 2008, de 273 presuntos secuestradores detenidos por la PGR, 40% tenía vínculos con alguno de los grandes cárteles de la droga.

Al mismo tiempo, otro número importante de secuestros es cometido por delincuentes poco organizados. Se trata de delitos perpetrados con el propósito de esquilmar las tarjetas bancarias de las víctimas, extorsionar a sus familiares o de despojarlos de sus pertenencias. Por ello, es posible sostener que el secuestro afecta a la gran mayoría de los ciudadanos, independientemente de su nivel socioeconómico.

El agravamiento de este delito ocurre en el contexto del recrudecimiento de la lucha contra el narcotráfico, la persistencia de la delincuencia común, altos índices de homicidios y, aún, la incapacidad de las autoridades policiales para revertir los niveles de impunidad. En México —según estimaciones de la CNDH— casi 99% de los delitos queda impune. Esto último facilita la reincidencia delictiva, la socialización de tácticas entre los delincuentes y, consecuentemente, la especialización e incursión en acciones que demandan un mayor grado de organización, como lo es el secuestro de alto impacto. La impunidad favorece el desarrollo de las carreras delictivas.

Un problema adicional, no menos importante, es la incapacidad de las autoridades para contar con instituciones

policiales y de readaptación eficaces. Hay muchos casos documentados de policías que colaboran proporcionando información o garantizando la libre actuación de los delincuentes. También existen testimonios de bandas dedicadas al secuestro o a la extorsión que operan desde las cárceles mexicanas. Paradójicamente México cuenta con una tasa de policías relativamente alta, en comparación con otros países que han logrado mayores niveles de desarrollo y de seguridad pública. Un problema de nuestro país parece apuntar hacia la calidad de nuestras policías.

La falta de personal eficiente y calificado se resintió recientemente, cuando, de acuerdo con un informe de la PGR, durante la integración de las unidades antisequestro de los estados, sólo 18% del personal evaluado acreditó los exámenes de confianza. En el ánimo de la opinión pública, si bien existe un consenso a favor de incrementar las penas por este delito, tiene una mayor prioridad el combate a la corrupción en las corporaciones policiales.

Las cámaras de diputados y senadores aprobaron en diciembre pasado una reforma constitucional con el propósito de facultar al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales en materia de delincuencia organizada y secuestro. Dicha reforma está en proceso de discusión y aprobación en los congresos locales. Con ello se pretende que los tres órdenes de gobierno —federación, estados y municipios— tengan facultades concurrentes en estos ámbitos delictivos, a partir de las reglas definidas por el Poder Legislativo federal.

Una vez que se concrete esta reforma constitucional, será posible discutir y en su caso aprobar una ley general en mate-

ria de secuestro. En la actualidad existen tres iniciativas en la Cámara de Diputados que describen o señalan los temas que serán motivo de análisis y discusión. El Poder Ejecutivo propone instaurar la prisión vitalicia; en tanto las iniciativas del PRI y del PVEM proponen la creación de un nuevo andamiaje institucional para combatir este flagelo.

Los temas, a partir de estas iniciativas, serían los siguientes: creación de un consejo a escala federal para coordinar las acciones de prevención, investigación y persecución de este delito; creación de corporaciones especializadas, establecidas y reguladas a partir de un servicio profesional de carrera; regulación para la integración y uso compartido de bases de datos con información sobre este delito; asignación, ejercicio y fiscalización de recursos etiquetados en el presupuesto; establecimiento y regulación de técnicas especiales de investigación, así como procedimientos para la atención de las víctimas y la reparación del daño.

Anexo 1. Denuncias presentadas por secuestro, 1997-2006

<i>Entidad</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aguascalientes	7	6	2	1	16	2	0	4	0	1
Baja California	28	72	23	47	25	22	19	9	9	38
Baja California Sur	1	5	5	1	2	0	0	1	0	5
Campeche	0	6	6	0	2	0	1	2	1	0
Coahuila	0	3	0	1	0	2	0	0	6	2
Colima	14	4	3	3	1	1	2	1	1	2
Chiapas	44	12	37	28	30	12	12	6	6	5
Chihuahua	30	18	3	5	2	4	3	3	5	10
Distrito Federal	22	66	120	141	148	144	136	145	103	92
Durango	1	6	5	3	9	9	11	2	4	0
Guanajuato	13	20	11	8	8	11	4	6	4	6
Guerrero	59	45	35	42	44	28	27	11	19	21
Hidalgo	5	7	13	6	4	4	6	6	6	7
Jalisco	112	99	31	27	14	16	13	11	7	5
México	36	25	36	65	76	82	104	45	46	42
Michoacán	112	77	63	29	30	24	20	9	13	16
Morelos	6	7	9	3	22	6	10	9	12	13
Nayarit	9	3	25	7	7	11	1	1	2	2
Nuevo León	5	15	1	2	4	3	5	6	1	1

<i>Entidad</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Oaxaca	69	54	78	68	2	6	5	5	1	5
Puebla	23	27	12	17	11	10	9	7	5	9
Querétaro	3	5	6	6	1	1	1	1	0	1
Quintana Roo	8	7	7	3	12	0	0	1	2	4
San Luis Potosí	0	0	2	0	6	2	1	4	0	1
Sinaloa	23	26	38	29	25	12	13	6	6	9
Sonora	7	6	7	38	5	7	8	3	5	7
Tabasco	318	76	0	0	0	0	0	0	0	0
Tamaulipas	0	0	4	13	7	4	5	0	7	18
Tlaxcala	0	1	0	0	0	0	0	14	47	270
Veracruz	8	6	8	4	7	10	19	13	6	7
Yucatán	39	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zacatecas	43	30	0	4	1	0	1	3	1	2
Total	1045	734	590	601	521	433	436	334	325	601

Fuente: ICESI, con base en Sistema Nacional de Seguridad Pública. Secretariado Ejecutivo. Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, “Estadística delictiva por fuero y tipo de delito, 2000-2006”, México, 2007, disponible en <http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas.asp> (fecha de consulta: febrero de 2009).

Anexo 2. Penas impuestas al delito de secuestro y factores que las agravan (países seleccionados de América Latina y España)

<i>País</i>	<i>Penas</i>	<i>Penas agravadas</i>	<i>Fuente</i>
Colombia	<p>Secuestro simple: prisión de 10 a 20 años y multa de 600 a mil salarios mínimos legales vigentes.</p> <p>Secuestro extorsivo: prisión de 18 a 28 años y multa de 2,000 a 4,000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Si el delito se comete contra persona discapacitada, con enfermedad grave o menor de dieciocho años, o que no tenga la plena capacidad de autodeterminación, o mujer embarazada. 2. Si la privación de la libertad se prolonga por más de quince días. 3. Si existen lazos de parentesco con la víctima o el secuestro se realiza aprovechando la confianza depositada por la víctima. 4. Cuando la conducta se realice por persona que sea servidor público o que sea o haya sido miembro de las fuerzas de seguridad del Estado. 5. Cuando se presione con amenaza de muerte o lesión. 6. Cuando se cometa con fines terroristas. 7. Cuando se obtenga la utilidad, provecho o la finalidad perseguidos por los autores o partícipes. 8. Cuando se afecten gravemente los bienes o la actividad profesional o económica de la víctima. 9. Si se comete en persona que sea o haya sido periodista, dirigente comunitario, sindical, político, étnico o religioso en razón de ello. 10. Cuando se trafique con la persona secuestrada durante el tiempo de privación de la libertad. 11. Si la víctima es diplomático, de conformidad con los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por Colombia. 	<p>Código Penal www.coas.org Organización de los Estados Americanos.</p>

<i>País</i>	<i>Penas</i>	<i>Penas agravadas</i>	<i>Fuente</i>
Guatemala	<p>Se les aplicará la pena de muerte y cuando ésta no pueda ser impuesta, se aplicará prisión de veinticinco a cincuenta años.</p> <p>Los cómplices o encubridores serán sancionados con pena de veinte a cuarenta años de prisión.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Si el secuestro o plagio, encierro o detención, dura más de diez días. 2. Si en la ejecución del delito mediare amenaza de muerte, trato cruel o infamante para la persona ofendida. 3. Si el delito fuere cometido por más de dos personas. 4. Si fuere debilitada o anulada la voluntad de la víctima, de propósito, por cualquier medio. 5. Si en los casos comprendidos en los artículos 201 y 203 la acción se hubiere ejecutado con simulación de autoridad. 6. Si la víctima, a consecuencia del hecho, resultare afectada mentalmente, temporal o en forma definitiva. 	<p>Código Penal www.oas.org Organización de los Estados Americanos.</p>

<i>País</i>	<i>Penas</i>	<i>Penas agravadas</i>	<i>Fuente</i>
Chile	<p>Será castigado con la pena de presidio o reclusión menor en su grado máximo.</p> <p>El secuestro de un menor de 18 años será castigado con presidio mayor en su grado máximo a presidio perpetuo.</p> <p>El empleado público que, teniendo a su cargo caudales o efectos públicos o de particulares en depósito, consignación o secuestro, los sustrajere o consintiere que otro los sustraiga, será castigado:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Con presidio menor en su grado medio y multa de cinco unidades tributarias mensuales, si la sustracción excediere de una unidad tributaria mensual y no pasare de cuatro unidades tributarias mensuales. 2. Con presidio menor en su grado máximo y multa de seis a diez unidades tributarias mensuales, si excediere de cuatro unidades tributarias mensuales y no pasare de cuarenta unidades tributarias mensuales. 3. Con presidio mayor en sus grados mínimo a medio y multa de once a quince unidades tributarias mensuales, si excediere de cuarenta unidades tributarias mensuales. <p>En todos los casos, con la pena de inhabilitación absoluta temporal en su grado mínimo a inhabilitación absoluta perpetua para cargos y oficios públicos.</p>	<p>Si el encierro o la detención se prolongaran por más de quince días o si de ello resultara algún daño grave en la persona o intereses del secuestrado, la pena será presidio mayor en su grado medio a máximo.</p> <p>Si además del secuestro se cometiera homicidio, violación y violación sodomítica.</p>	<p>Código Penal http://www.bcn.cl/lc/ bleyes/ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.</p> <p>Con base en las leyes: 18222, 19241, 19450 y 19734</p>

<i>País</i>	<i>Penas</i>	<i>Penas agravadas</i>	<i>Fuente</i>
Argentina	<p>Serán reprimidos con reclusión o prisión de tres a quince años, el que redujere a una persona a servidumbre o a otra condición análoga y el que la recibiere en tal condición para mantenerla en ella.</p> <p>Será reprimido con prisión o reclusión de seis meses a tres años, el que ilegalmente privare a otro de su libertad personal.</p> <p>Se aplicará prisión o reclusión de dos a seis años, al que privare a otro de su libertad personal.</p> <p>Se impondrá prisión o reclusión de cinco a quince 15 años, al que sustrajere, retuviere u ocultare a una persona con el fin de obligar a la víctima o a un tercero, a hacer, no hacer, o tolerar algo contra su voluntad. Si el autor lograre su propósito, el mínimo de la pena se elevará a ocho (8) años.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Si el hecho se cometiere con violencias o amenazas o con fines religiosos o de venganza; 2. Si el hecho se cometiere en la persona de un ascendiente, de un hermano, del conyuge o de otro individuo a quien se deba respeto particular; 3. Si resultare grave daño a la persona, a la salud o a los negocios del ofendido, siempre que el hecho no importare otro delito por el cual la ley imponga pena mayor; 4. Si el hecho se cometiere simulando autoridad pública u orden de autoridad pública; 5. Si la privación de la libertad durare más de un mes. 	<p>Código Penal http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/ances/15000-19999/16546/lexact.htm# 19 Información Legislativa de Argentina.</p>
República Dominicana	<p>Será aplicable la pena de cinco a diez años de prisión correccional y multa de cinco a diez mil pesos a las personas que sustrajeren o robaren a un niño, niña o adolescente, para responder al pago de un rescate o a la ejecución de una orden o de una condición.</p>	<p>La no devolución del niño, niña o adolescente o de los niños, niñas o adolescentes arrebatados, sustraídos, trasladados, desplazados, u ocultados, después que el representante del ministerio público le haya concedido un plazo de veinticuatro horas para esos fines y el agente no obtuviere a dicho requerimiento.</p>	<p>Código Penal www.suprema.gov.do Suprema Corte de Justicia de República Dominicana.</p>

<i>País</i>	<i>Penas</i>	<i>Penas agravadas</i>	<i>Fuente</i>
España	<p>El particular que prive a otro de su libertad será castigado con la pena de prisión de cuatro a seis años.</p> <p>Si le diera libertad al detenido dentro de los tres primeros días se pondrá la pena inferior en grado.</p> <p>Se impondrá la pena de prisión de cinco a ocho años si el encierro ha durado más de quince días.</p> <p>El secuestro de una persona exigiendo alguna condición para ponerla en libertad será castigada con la pena de prisión de seis a diez años.</p>	<p>Si el secuestro dura más de quince días.</p> <p>Si se pide alguna condición para poner en libertad al secuestrado.</p> <p>Si el reo de detención ilegal no da razón de la persona detenida será castigado a las penas superiores en grado.</p>	<p>Código Penal www.ub.edu/dpenal/CP_vigente.pdf Universidad de Barcelona.</p>

Transformación de la esfera pública

Octavio Ruiz Chávez*

“En lo que respecta a la conducta de nuestra vida, estamos frecuentemente obligados a seguir opiniones que son apenas probables, porque en la mayoría de los casos las oportunidades para la acción se extinguirían antes de que pudiésemos salir de la duda. Como a menudo disponemos de dos posibilidades para actuar en uno u otro sentido, no percibiendo más probabilidad de una que de otra, debemos optar por una de ellas”.¹

(Descartes)

* Investigador de la Dirección de Opinión Pública del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Correo electrónico: octavio.ruiz@congreso.gob.mx

¹ Benjamin Barber, *Democracia fuerte*, Almuzara, España, 2004, p. 235.

Introducción

Tal ha sido la transformación de la esfera pública, que en la actualidad ésta desempeña un papel importantísimo en la retroalimentación del proceso democrático. Dicha esfera es el lugar en donde los ciudadanos, con las mismas condiciones de igualdad y de libertad, demandan y hacen frente a cualquier norma o decisión que no haya tenido su origen en ellos mismos.

La opinión pública ha venido ganando identidad, poder y respeto a través de los últimos siglos, llegando a formar una relación a la que muchos autores denominan “relación triangulada” entre la democracia y los medios de comunicación, cuyo significado implícito está asociado con el progreso social y político.

La transformación del espacio social y político se origina en gran medida por el influjo que pueden llegar a ejercer los medios masivos de comunicación en las sociedades actuales.

De igual forma la transmisión de los servicios públicos posee una gran importancia en el papel de asegurar como derecho ciudadano el recibir una amplia diversidad de información e ideas independientes y sin posturas partidistas. Asimismo, ésta puede ayudar a promover un sentimiento de identidad nacional, adoptar valores democráticos y otros valores sociales, así como proveer de educación e información de calidad, ayudando a los grupos especializados de interés y a las minorías.

En el presente documento de investigación se analiza la importancia de la implementación de iniciativas que proporcionen a la ciudadanía acceso a información pública de primera mano, como es el caso de la creación del Canal del

Congreso, para transmitir las diversas actividades y los trabajos legislativos que en ambas cámaras se realizan. También se analiza cómo una mejor y mayor información puede propiciar una modificación en la percepción de la opinión pública.

La sociedad civil y la transformación de la esfera pública

En la actualidad la sociedad civil se ha convertido en un factor de suma importancia para la administración de la política actual; en casi todo el mundo se tiene una idea propia acerca de lo que ésta significa.

La sociedad civil se entiende de distintas formas, de acuerdo con la época y las corrientes que le dan su interpretación. Pero comienza a tener fuerza conceptual con la llegada de la época moderna. Según varios autores, la filosofía sobre la sociedad civil se lleva a cabo junto al pensamiento liberal y constituye uno de sus elementos básicos. La sociedad civil, como forma opuesta a la sociedad natural, encierra aspectos tanto de la vida política como de la vida civil, abarcando la vida familiar, individual, hasta aspectos generales del ámbito económico. Como se explicará en este capítulo, el proceso de transformación se da en el momento en que surge una nueva forma de organización política de la sociedad.

Desde el siglo XVII, Norberto Bobbio ha reconstruido el significado del concepto de *sociedad civil* y la entiende como “la esfera de las relaciones entre los individuos, clases sociales y grupos, que se desarrollaron fuera de las relaciones de

poder que caracterizan a las instituciones estatales”. De igual forma, Bobbio puntualiza que la sociedad civil es “la base de la que parten las demandas a las que el sistema político está obligado a dar respuesta”. Asimismo señala que, “la sociedad civil es el ámbito de las relaciones del poder de hecho, en tanto que el estado es la sede de las relaciones del poder legítimo”; y que entre éstos existe “una interrelación necesaria y permanente”.²

Es importante e interesante analizar las observaciones que el autor hace para comprender las interacciones, mencionadas en el párrafo anterior, entre el Estado y la sociedad civil. Bobbio sostiene que “la solución de la crisis que amenaza la supervivencia de un estado debe ser buscada ante todo en la sociedad civil, donde se pueden formar nuevas fuentes de legitimación y por tanto nuevas áreas de consenso”.³ Por otra parte garantiza que “la sociedad civil se mueve más rápidamente que el estado” y que en la sociedad civil “se forma continuamente un proceso de deslegitimación que el estado no siempre está en condiciones de detener”. Por lo que es en la sociedad civil en donde se desarrollan los procesos de relegitimación y deslegitimación. Es aquí donde el fenómeno de la opinión pública tiene un papel preponderante, que de acuerdo con Bobbio se entiende como la expresión pública de consenso y disenso respecto a las instituciones, transmitida mediante la prensa, radio, la televisión, etcétera. De acuerdo con este autor, sin la opinión pública la esfera de la sociedad

² Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

³ *Idem.*

civil está destinada a perder su función y finalmente a desaparecer.⁴

Por otro lado, Marx ubicaba a la sociedad civil en la esfera privada, como parte de la infraestructura, que se constituía mediante las relaciones del tipo económicas en cada punto de la historia, su desarrollo y superestructura política. Para Marx, la sociedad civil se contraponía al Estado o a la “sociedad política”, debido a que este último no era el ente ideal dentro del cual la sociedad lograba su unificación, sino que era una estructura de dominio que se originaba en las diferencias entre las relaciones sociales de producción. El autor sostenía que esta sociedad monopolizaba la riqueza individual y social que permitía la acumulación y favorecía el crecimiento del capital. Sin embargo, también había una profunda desconfianza hacia la sociedad civil, un tipo de sociedad que había que superar, un momento de la prehistoria de la humanidad que debía ser sustituida por un nivel superior de civilización. Por tanto, Marx concibió a la sociedad civil como el ámbito de las relaciones económicas que operaban con base en el Estado.⁵

Antonio Gramsci, quien fuera uno de los autores posmarxistas, se apartó bastante del modelo original. En primer lugar se debió a que colocó a la sociedad civil dentro de la superestructura, pero diferenciándola de la sociedad política. Sostuvo que la sociedad política era la base de los aparatos represivos, y por otro lado que la sociedad civil era el área ocupada por los llamados sistemas ideológicos. En otro punto, dentro de una filosofía marxista, Gramsci intentó demostrar cómo la domi-

⁴ *Idem.*

⁵ *Ibid.*, pp. 45-51.

nación no era solamente un problema de coerción y uso de la fuerza, sino que también se trataba, en lo fundamental, de un problema de formación de valores y de estructuras racionales, que son más difíciles de eliminar que aquellas que directamente ejercen la violencia sobre los individuos y las sociedades.⁶ Algo similar a lo que hoy se conoce como *cultura política*.

La prioridad que Gramsci señala —desarrollar y emprender una acción colectiva desde la sociedad civil misma— ha permeado en cierta medida en quienes consideran que la defensa de sus intereses o de sus intenciones de transformación política o cultural pueden o deben encontrar terreno fértil en el ámbito de esa recurrida y recurrente sociedad civil; ya sea para incidir, para ocupar o para tratar de disminuir o dismantelar el aparato político del Estado.⁷

Definitivamente en los últimos años ha surgido una sociedad civil que presenta nuevos rasgos. Lo anterior significa que existe una mediación entre el Estado y el mercado, y es en esta nueva sociedad civil donde se busca alcanzar los consensos necesarios. Coincido con la idea de autores como Habermas, que para comprender la naturaleza de esta nueva sociedad civil se requiere profundizar en un concepto emergente de “ciudadanía”. Lo anterior se refiere a que la elaboración de una vida democrática implica una ampliación de la esfera de la sociedad civil en la cual se entienda al Estado como una comunidad de

⁶ Jürgen Habermas, *Between facts and norms. Contribution to a discourse theory of law and democracy*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1996.

⁷ Oscar Fernández, *Los avatares de la noción de sociedad civil*, República Dominicana, 1997.

ciudadanos. Para fines de este documento no se profundizará en tal concepto de ciudadanía emergente.

Retomando la versión marxista ortodoxa, al igual que la gramsciana, la sociedad civil forma parte crucial del dominio ejercido por una clase social. Sin embargo, la proyección de un conjunto de organizaciones que tratan de alcanzar metas y objetivos no políticos o que simplemente buscan ejercer influencia en los ámbitos en que se toman las decisiones de las políticas públicas no van muy bien con esta percepción del mundo actual. Solamente que dichas organizaciones respondan y actúen bajo criterios de clase social y estén involucradas en la lucha por la posesión del poder desde el ámbito de las llamadas clases subalternas, es como se podrá alcanzar lo anterior.

Al observar cómo la esfera pública se va transformando, es posible encontrar las grandes aportaciones de Arato y Cohen, quienes retomaron y siguieron las ideas de Habermas. Desde su perspectiva, dichos autores señalan que los movimientos de la sociedad civil se realizan tanto en la esfera privada como en la esfera pública, pues se vinculan con el Estado y con el mercado. De igual forma, Arato y Cohen identifican dos mediaciones: (i) entre el mundo de la vida y la sociedad política, y (ii) entre aquél y la sociedad económica. Por consiguiente, los autores definen a la sociedad civil como “el marco institucional de un mundo de la vida moderna, que incluirá lo privado y lo público” y una tipo de “aprendizaje colectivo”.⁸ Desde esta perspectiva teórica, la sociedad civil adquiere una caracterís-

⁸ Alberto Olvera, *Sociedad civil y gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto*, México, 2001.

tica de una “tercera esfera”, que se ubica entre el Estado y el mercado, y exige una participación ciudadana.

Arato y Cohen puntualizan que la sociedad civil se contrapone a la sociedad política, mientras que la sociedad económica tendrá dos componentes centrales: (i) el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos de los ciudadanos, y (ii) el conjunto de movimientos sociales que plantean demandas al gobierno y se proponen vigilar la aplicación efectiva de los derechos.

Sin embargo, en la actualidad la globalización —vista como un proceso económico, social y cultural— ha modificado la esfera de la sociedad civil y ésta a su vez la esfera pública, que debe estar sujeta a los intereses imperativos morales y éticos a los que los instrumentos de derechos humanos internacionales le dan expresión legal. Dicha globalización ha forzado a los estados a aceptar libremente las obligaciones mediante tratados y acuerdos de derechos humanos y han aceptado la responsabilidad ante las faltas de su cumplimiento. Por consiguiente, la sociedad civil, hoy en día, tiene gran impacto tanto en la esfera pública local como en la internacional, y de esta manera influye y presiona a los organismos internacionales hacia la observancia de la mediación entre la parte pública y privada de la comunidad internacional.

En el proceso de la transformación de la esfera pública, las organizaciones que componen e integran la sociedad civil constituyen formas estructuradas y ordenadas que estarían en la base de los intentos de construcción de una esfera pública pensada como instancia y mecanismo mediador entre la sociedad y el Estado, en un intento por sobrepasar la difícil comprensión entre lo estatal y lo privado.

El fenómeno de la globalización que nuestro país experimenta, así como el resto del mundo, ha desempeñado un papel preponderante en la transformación de la esfera pública. En nuestra sociedad civil no sólo tenemos actores locales, sino que la mediación entre las esferas pública y privada es regulada de igual manera por sociedades civiles internacionales, que en la mayoría de los casos ponen mayor presión hacia la implementación y cumplimiento de las políticas y acuerdos.

Por tanto, la sociedad civil es un espacio de vida social organizada, suscitado de forma voluntaria y con una elevada independencia del Estado; esto quiere decir, con autonomía en relación al Estado, no obstante que se encuentre limitada por un orden legal. Definitivamente, la sociedad civil no es sinónimo de la sociedad en general, y esto se debe a la forma en que los ciudadanos actúan colectivamente dentro de una esfera pública para expresar sus ideas, afinidades, intercambio de información, alcanzar objetivos colectivos, aceptar obligaciones y responsabilidades oficiales del Estado, así como realizar demandas al gobierno, entre otras; por lo que se puede afirmar que actualmente la sociedad civil es una entidad intermediaria entre la esfera privada y el Estado.

La opinión pública

A lo largo de la historia el tema de opinión pública *per se* ha sido del interés no sólo de los politólogos, analistas, sociólogos y periodistas, sino también de filósofos, psicólogos,

abogados, entre otros. Dependiendo específicamente de la perspectiva que adopten, el significado de “opinión pública” ha variado.

El concepto de *opinión pública* se ha modificado ampliamente desde finales del siglo XVII, cuando varios pensadores brillantes se embarcaron en la búsqueda de la relación entre las personas (sujetos) y la monarquía o con lo que se conoce hoy en día entre los ciudadanos y el Estado.

La opinión pública es considerada por muchos a ser el gran “motor” de la democracia, determinando lo que el gobierno hace o debiera hacer.

Sin embargo, en este documento no se reseñará el amplio debate teórico sobre el concepto de la opinión pública, pero sí se mencionará a uno de los autores más citado en esta materia; por lo que hablar de opinión pública y no hablar de Habermas y su modelo normativo sería casi imposible, aunque ciertamente existen otros autores que abordan el tema.⁹

Se ha considerado el modelo normativo de Habermas como uno de los principales emblemas de juicio a la sociedad. Para este autor, la opinión pública no se presenta sólo como un problema científico, sino como un problema del tipo moral. Debido a esto Habermas plantea como su principal interés analizar las condiciones de comunicación bajo las cuales se crea la opinión pública en las sociedades modernas actuales. Él ha desarrollado un concepto de opinión pública que se localiza

⁹ Se recomienda consultar las obras de Irvin Crespi, en particular *The public opinion process. How the people speak*, 1997; J. Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública*, 1990; Elisabeth Noelle-Neumann, *La espiral del silencio, opinión pública: nuestra piel social*, 1995.

en el centro de una teoría crítica de la sociedad y de una teoría del tipo normativa de la democracia.

[La]...opinión pública, no es, digamos, representativa, en el sentido estadístico del término. No es un agregado de opiniones individuales que se haya manifestado privadamente o sobre las que se haya encuestado privadamente a los individuos; en este aspecto no debe confundirse con los resultados de los sondeos de opinión.¹⁰

Habermas acota el concepto de opinión pública con relación al espacio público y establece que:

En el espacio de la opinión pública se forma influencia y en él se lucha por ejercer influencia. En esa lucha no sólo entra en juego el influjo político ya adquirido y acumulado (...) sino también el prestigio de grupos de personas y también de expertos que han adquirido su influencia en espacios públicos más especializados.¹¹

Dicha influencia, que se ha venido ejerciendo, ha propiciado que, en el estado social, según Habermas, se produzca una transformación estructural de la opinión pública que conduce al sobresalto de la instancia receptiva. Lo anterior significa que la llamada notoriedad pública adquiere una legitimación

¹⁰J. Habermas, *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1989, p. 442.

¹¹*Ibid.*, p. 444.

emocional y no racional, mediante una comunicación que se despoja de ser pública para ser de masas.

Como se ha visto, para Habermas la opinión pública, originada y formada en el procedimiento racional de consenso en el núcleo de la sociedad, concede legitimidad al sistema democrático.

Sin embargo, de donde quiera que los ciudadanos se influyan o aprendan acerca de política, la mayoría lo hace a través de las formas más económicas y accesibles, como los periódicos, la radio, la televisión (en especial de los noticieros televisivos).

A partir de la segunda mitad del siglo pasado, la implementación de sondeos de opinión en el terreno político ha propiciado una transformación en las relaciones de fuerzas (esferas) en los estados democráticos. Desde hace varios años, y con mayor fuerza hoy en día, los gobiernos se inclinan a conducirse mediante los resultados obtenidos en las encuestas, propiciando una asociación del concepto de opinión pública con el de los sondeos de opinión; mediante el uso de estas técnicas tan generalizadas se procura medir de forma “científica” la opinión pública.

En nuestro país los resultados de las encuestas de opinión, así como la presentación de las encuestas en los debates públicos, han cobrado fuerza e importancia en el escenario político a raíz de las movilizaciones realizadas por la sociedad civil a causa del terremoto de 1985, pero sobre todo desde los comicios presidenciales de 1988 y el hervor político de 1994. En años posteriores a la década de 1990 existían escasas experiencias de encuestadoras y de medios de comunicación que fueran independientes del Estado. Asimismo, los estudios que se reali-

zaban en esas épocas no se hacían públicos ante los medios de comunicación masiva.¹²

Las políticas públicas y los programas gubernamentales son juzgados en términos de sus costos y beneficios esperados por los individuos, las familias, los grupos, el país o por el mundo. Pero como existe una gran incertidumbre acerca de los efectos de las políticas o programas, la utilidad esperada de tales programas o políticas dependerá principalmente de las creencias acerca de acontecimientos presentes y futuros. Por lo que nueva información que modifique (influya) opiniones y creencias relevantes puede cambiar la utilidad esperada de los ciudadanos sobre dichas políticas.¹³ De ocurrir lo anterior de la misma forma en varios individuos, se podrá producir un cambio de opinión colectiva que se observará al momento de la realización y análisis de las encuestas.

La credibilidad es un asunto más complicado. Los ciudadanos racionales en muchas ocasiones delegan su análisis o evaluación de la información a agentes más confiables. Los medios de comunicación reportan declaraciones pertinentes de política y acciones de una amplia variedad de actores, desde un presidente honorable y respetados comentaristas, hasta políticos desacreditados y grupos que responden a sus propios intereses.

¹²Laura Gingold, *Léxico de la política; "opinión pública"*, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 485.

¹³Varios autores afirman que para que una información logre hacer que los ciudadanos modifiquen sus opiniones, ésta deberá ocurrir bajo condiciones de que (i) efectivamente la información sea recibida, (ii) sea comprendida, (iii) claramente relevante para evaluar, (iv) diferente de las opiniones y creencias anteriores, y (v) que la información sea creíble.

Canal del Congreso: México y el mundo

En nuestro país, el Congreso de la Unión posee entre sus obligaciones ejercer la más amplia difusión de los actos, mediante los cuales ambas cámaras (Senadores y Diputados) hacen cumplimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de su Ley Orgánica.¹⁴

Por tanto, el Congreso de la Unión, para dar cumplimiento a su función de informar a la sociedad mexicana acerca de las actividades surgidas en el Poder Legislativo, crea un canal de televisión, conocido hoy en día como Canal del Congreso, cuyo objetivo principal es reseñar y difundir la actividad parlamentaria. Su organización y funcionamiento se sujetarán a las disposiciones aplicables a este medio de comunicación, de igual forma a las previsiones específicas que dicte el Congreso de la Unión para efectos reglamentarios.¹⁵ En lo que se refiere

¹⁴ La Ley Orgánica del Congreso General se expidió en 1979, y contenía un ordenamiento que se integraba por cuatro títulos referentes al Congreso General, a la organización de la Cámara de Senadores, Diputados y a la Comisión Permanente. Es hasta 1999 cuando se propone una nueva ley que fuera integrada por cinco títulos, siendo los cuatro primeros idénticos a los contenidos en la Ley Orgánica anterior, y el quinto añadido hacía referencia a la difusión e información de las actividades del Congreso (Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 1999).

¹⁵ Artículo 130: El Congreso de la Unión hará la más amplia difusión de los actos a través de los cuales las Cámaras lleven a cabo el cumplimiento de las funciones que la Constitución y esta ley les encomienden.

Artículo 131: 1. El Congreso de la Unión, para la difusión de sus actividades, y de acuerdo con la legislación en la materia, contará con el canal de televisión que le asigne la autoridad competente, de conformidad con las normas técnicas aplicables.

a los principios, funciones y objetivos del canal, éstos se detallan en el capítulo II del Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo que:

Artículo 3.

1. El Canal es un medio de comunicación de Estado, de servicio público, con presupuesto, organización, infraestructura técnica y personal, dependiente del Poder Legislativo y pertenece a la nación.
2. El Canal tiene por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las responsabilidades de las Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir e informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculados con la actividad legislativa.
3. El Canal tiene su sede en el Distrito Federal.

Artículo 4. El Canal deberá informar a la sociedad mexicana bajo los principios de objetividad, veracidad, ética, pluralidad, equidad, suficiencia, oportunidad y con pleno respeto a los derechos fundamentales.

2. El canal tiene por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponde a las responsabilidades de las Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculados con la actividad legislativa.

Artículo 5. El Canal tiene, entre sus funciones:

- a)* Realizar la cobertura en aquellos espacios físicos en los que se produzcan eventos relacionados con su objeto;
- b)* Contribuir a colocar en el espacio público los intereses de la nación por encima de los intereses particulares o de grupo, en el marco de la pluralidad democrática y la tolerancia;
- c)* Considerar a la información y al conocimiento de la realidad nacional como un bien y un derecho público a las cuales tienen derecho de acceder y ejercer todos los mexicanos;
- d)* Fomentar que la difusión del análisis, la discusión y el debate de los problemas nacionales, para fortalecer la opinión pública, se realice con plena libertad y tolerancia;
- e)* Contribuir al fortalecimiento educativo y cultural que requiere el avance del país y fomentar el desarrollo de la cultura cívica y política en la sociedad; con énfasis en la población infantil y juvenil;
- f)* Fomentar la paz, los valores humanos y sociales, nacionales y universales, garantizados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- g)* Construir un vínculo entre el Congreso, los órganos que lo integran y la sociedad, que permita establecer una mutua, sólida y fluida relación de información entre las partes;
- h)* Promover la libre expresión de las ideas y fomentar un permanente debate ciudadano sobre los temas vinculados con la actividad legislativa;

- i) Coadyuvar a difundir el pensamiento, la cultura, las ciencias y las artes en sus diversas manifestaciones, y
- j) Contribuir a difundir la actividad legislativa y parlamentaria de los órganos legislativos de las entidades federativas.

Artículo 6. La señal y los contenidos del Canal serán públicos. Podrán ser empleados por cualquier medio de comunicación, mencionando la fuente y respetando el logotipo del Canal, excepto los programas cuyos derechos pertenezcan a terceros, los cuales, para su reproducción, necesitarán autorización expresa de sus propietarios o de los titulares de los derechos.¹⁶

El crecimiento del Canal del Congreso ha sido constante, así como la difusión de los trabajos legislativos.

Desde 1999, fecha en que los primeros sistemas de televisión por cable incorporaron a su programación básica la señal del Canal del Congreso, hasta junio de 2006, de un universo de 792 Sistemas de Televisión por Cable, 658 concesionarios transmiten el Canal, de los cuales 394 lo hacen con equipo de su propiedad, 264 con equipo entregado en calidad de comodato por el Congreso de la Unión y 5 son operados por

¹⁶ Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de mayo de 2005. Contenido en los Documentos Rectores del Canal del Congreso, en http://www.canaldelcongreso.gob.mx/documentos_rectores.php (fecha de consulta: 20 de abril de 2009).

el Canal del Congreso para monitoreo de su señal en ambas Cámaras.¹⁷

Por lo que dicho crecimiento de cobertura del Canal del Congreso desde su inicio hasta el día de hoy es cercano a 30% en los sistemas de televisión por cable.

Es una realidad que en las sociedades modernas la televisión ejerce un papel cada vez más preponderante sobre la influencia en la integración de nuevos ideales y visiones del mundo, al igual que la transmisión de valores de la sociedad.

Después de mostrar y analizar la experiencia del caso mexicano, se hará un breve recuento de los canales legislativos en el mundo,¹⁸ donde alrededor de 60 países permiten la grabación, tanto en audio como en video, de sus trabajos legislativos en sus respectivas cámaras o recintos legislativos.

Como se puede observar en la tabla 1, es un número considerable de países que cuentan con transmisión de sus trabajos legislativos. Sin embargo, son muy pocos los que poseen un canal de radiodifusión propiamente, lo que se refiere a un canal de televisión tradicional. En la actualidad se observa un amplio desarrollo en el campo del *videostreaming*¹⁹ por Inter-

¹⁷ <http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/canaldelcongreso/content/transmision/transmision.htm>

¹⁸ Información proporcionada por el diputado Gerardo Lagunes Gallina, quien es presidente de la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso. Con información elaborada por la Mtra. Fidelia Navarro, Coordinación de Proyectos Congreso TV (octubre de 2008).

¹⁹ El *videostreaming* se refiere a la transmisión de audio/video que se realiza a través de Internet, ya sea en vivo o grabado en un formato com-

Tabla 1. Países del mundo con transmisiones legislativas de televisión, Internet, canal abierto o cable

<i>Zona / Región</i>	<i>Países</i>
América del Norte	Canadá Estados Unidos México
Centroamérica y Sudamérica	Argentina Brasil Chile Colombia Perú Venezuela
Asia	China India Indonesia Japón Rusia Corea del Sur
África	Egipto Sudáfrica
Europa	Alemania Bélgica Bulgaria Dinamarca Escocia Eslovenia Estonia España Francia Grecia Hungria Inglaterra Irlanda del Norte Italia Luxemburgo Moldavia Países Bajos Polonia Portugal

Europa	Reino Unido República Checa Suecia Suiza Ucrania
Oceanía	Australia
Oriente Medio	Israel Turquía

Fuente: Tabla generada propiamente, información de Fidelia Navarro, “Canales legislativos en el mundo: una primera aproximación”, 2008.

net, lo cual ha propiciado un desplazamiento a las difusiones por radio e incluso, en algunos casos, a los de televisión abierta o por sistema de cable. Sin embargo, la televisión sigue siendo la plataforma tradicional de difusión del trabajo legislativo. El crecimiento de su cobertura se presenta a principios de la década de 1990, así como el número de canales legislativos y parlamentarios.²⁰ De manera general, se observa que los modelos de televisión presentan formas muy diversas en términos de su estructura y organización.

En lo que se refiere a la transmisión parlamentaria, los países que se consideran pioneros en esta materia son Australia y Nueva Zelanda. Este último inició la transmisión por radio de las actividades de su Cámara de Representantes en 1936. Sin embargo, el modelo de servicios de transmisiones parlamentarias por televisión más desarrollado —se considera como una referencia a escala mundial— es el estadounidense, el cual rea-

patible a Internet, que se coloca en un servidor para ser reproducido de manera automática o cuando el usuario coloque el cursor del “ratón” y haga click sobre el archivo, imagen, texto o ícono.

²⁰ *Ibid.*

liza sus transmisiones de las actividades del Congreso desde 1979.²¹

En lo que se refiere al caso de América Latina, aquellos países que tienen este servicio de transmisión del trabajo legislativo optaron por canales de televisión que dependen de sus cámaras o congresos y por la transmisión del *videostreaming* por Internet. La intención que se observa para que tales países aceptaran ofrecer el servicio de transmisión legislativa es la búsqueda de transparencia en los procesos legislativos, propiciar un acercamiento de la ciudadanía con sus legisladores, generar una promoción cívica de sus instituciones y que la ciudadanía posea mayor información para la formulación de su propia opinión. El país pionero en esta región fue Brasil, en 1995, el cual, además, como caso único en el mundo, posee una transmisión legislativa de 18 asambleas de un total de 27.

La transmisión del trabajo legislativo ayuda a la opinión pública a centrar su atención en el debate y la discusión, etapas de la creación de las políticas más democráticas. Asimismo, la transmisión del trabajo legislativo conduce a la sociedad civil a un fortalecimiento de sus concepciones sobre la soberanía popular. La ciudadanía tiene el derecho de oír a sus representantes en acción. De igual forma, el conocimiento de una amplia e inmediata audiencia pública conlleva a un saludable efecto hacia las actividades de los representantes en las sesiones legislativas. La soberanía popular es, efectivamente, una proporción directa del grado en el cual los representantes son concientes y responsables.

²¹ *Ibid.*

La transmisión del trabajo legislativo sirve como un gran medio de educación política popular, lo cual representa un terreno de prueba de las cualidades de los líderes y de los temas abordados en la agenda cotidiana.

De acuerdo con estudios recientes, entre los medios de comunicación masiva, la televisión y la radio son los que le dan a la audiencia un amplio sentido de participación personal directa. Este sentido de participación es otro aspecto importante de la vida democrática, y es ampliado y fortalecido por las transmisiones de las discusiones y toma de decisiones legislativas.

El reporte de la actividad legislativa usualmente llega al público a través de diferentes canales, los cuales varían en grados de exactitud y objetividad. Colocar al Poder Legislativo al aire es un método de verificar los reportes recibidos a través de los otros medios de comunicación.

Estas transmisiones realizadas por el Canal del Congreso ayudan a la sociedad civil a separar y distinguir a los legisladores que aportan al trabajo legislativo de aquellos que no lo hacen.

Finalmente, algunas de las críticas más frecuentes de la opinión pública sobre la transmisión legislativa son:

- I. Los procedimientos legislativos aburren al promedio de los espectadores y solamente logran atraer a un limitado número de audiencia.
- II. Los legisladores utilizan el tiempo aire para dirigirse a sus representados en sus distritos, en lugar de concentrarse en el trabajo legislativo.

- III. El conocimiento público de lo que acontece en el trabajo legislativo y las discusiones puede seriamente restarle crédito a todo el proceso legislativo.
- IV. Existe poca información sobre el Canal del Congreso y sus funciones, así como poco interés sobre la política.

Conclusión

El concepto de sociedad civil moderna se funda y se construye en la idea de que existe una tercera esfera de la sociedad, además del mercado y el Estado, en la cual, definitivamente, se puede arraigar la democracia a través de la libre asociación y sobre la estructura sociológica de la interacción social. El proceso de democratización consistiría entonces en el fortalecimiento de la agrupación y organización de los actores sociales y el control progresivo sobre el Estado y el mercado por parte de la sociedad.

La transmisión del trabajo legislativo posee una obligación de promover visiones alternativas con el propósito de alentar el debate, el cual es vital para el funcionamiento de la democracia. De igual forma, asegura que el público general tenga acceso a un espectro más amplio de visiones sobre temas que atañen a la ciudadanía.

Finalmente, la experiencia internacional sobre la difusión y transmisión de los trabajos legislativos demuestra que dicha transmisión promueve tolerancia y entendimiento entre los distintos grupos de la sociedad. En aquellas sociedades en

donde existen tensiones étnicas, represión, conflictos civiles y violencia, en los Canales del Congreso pueden encontrar los espacios para debatir e intercambiar diferentes puntos de vista sin generar violencia.

Tendencias de opinión y percepciones sobre la Cámara de Diputados

*Efrén Arellano Trejo**

Este documento tiene dos objetivos generales: primero, identificar los factores que explican las opiniones predominantes en la sociedad mexicana en torno al trabajo legislativo, en particular sobre la Cámara de Diputados; y segundo, definir algunas líneas de difusión útiles para una mejor comprensión sobre el significado y trascendencia de este órgano colegiado. Para lograr sus propósitos, este documento se encuentra dividido en tres secciones: en la primera se hace un recuento sobre el contexto de opinión en que inicia su trabajo la LX Legislatura; en la segunda se hace un análisis de los factores que explican las percepciones predominantes sobre el trabajo legislativo y se muestra una comparación internacional; por último, en la tercera sección se describen los argumentos generales que pudieran contribuir a su reposicionamiento.

* Maestro en Comunicación Política por la UNAM. Investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: opinión pública, cultura política, análisis de medios de comunicación y seguridad pública. Correo electrónico: efren.arellano@congreso.gob.mx

En México —como ocurre en muchos países del mundo— existe una ruptura entre la importancia que ha tenido el Congreso en los procesos de transición y consolidación de la democracia y el escaso conocimiento y aprecio que tienen los ciudadanos sobre dicha institución. La bibliografía especializada en el tema coincide en señalar que los congresos han realizado, entre otras, las siguientes aportaciones a los procesos de transición: un papel decisivo en la reforma o creación del orden jurídico posterior a las dictaduras; han sido los foros y espacios para las negociaciones entre las nuevas élites; han canalizado el conflicto y la reproducción del consentimiento democrático; y han revestido de una nueva legitimidad al régimen.¹

Para el caso de México varias de estas aseveraciones son válidas. En la medida en que los ciudadanos diversificaron sus preferencias partidistas, las cámaras legislativas albergaron y articularon una nueva correlación de fuerzas, lo cual impactó en el diseño y aplicación de nuevas políticas pública. El Con-

¹ José Ramón Montero, “Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo a las Cortes Generales”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2, enero-abril de 1989, pp. 65-97, disponible en www.cepc.es_rap.pdf (fecha de consulta: octubre de 2007); Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986; Giuseppe Di Palma, “La consolidación democrática: una visión minimalista”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 42, pp. 67-92, 1988; y Geoffrey Pridham, “The party-political context of parliamentary institutionalization in Southern Europe: theoretical and empirical perspectives”, ponencia presentada en la conferencia sobre *Parliaments and democratic consolidation in Southern Europe*, Barcelona, 1987.

greso mexicano representa, como ningún otro poder instituido, la pluralidad y diversidad del país; es el foro para el debate de las principales transformaciones legales y estructurales del país; el espacio privilegiado para el encuentro y negociación de los intereses regionales; y, entre otras cosas, la principal caja de resonancia de los temas de interés para el debate público.²

A lo anterior habría que añadir que, contrariamente a la versión más difundida por los medios, las últimas tres legislaturas, caracterizadas por la presencia de gobiernos divididos y un mayor protagonismo del Congreso, han permitido incrementar el número de iniciativas presentadas y discutidas, han dado una mayor presencia a los partidos de oposición, han disminuido el predominio del Poder Ejecutivo y, entre otras cosas, han hecho más transparente el debate entre los distintos actores políticos.³

En los estudios de opinión y encuestas realizadas en los últimos años en torno a la Cámara de Diputados, es posible identificar una segunda ruptura: por una parte, un amplio aprecio de la población por los valores y mecanismos esenciales del trabajo legislativo, tales como el pluralismo, el equilibrio de poderes, la importancia de los diputados para la democracia y, entre otros, la necesidad de fomentar la participación ciudadana. Y en contraparte un escaso interés y conocimiento del tra-

² Cecilia Mora Donatto, *Cambio político y legitimidad funcional: el congreso mexicano en su encrucijada*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, M. A. Porrúa, México, 2006, 254 pp.

³ Banco Mundial, *Gobernabilidad democrática en México. Más allá de la captura del Estado y la polarización social*, Banco Mundial, México, 2007, pp. 61-86.

bajo legislativo, una notable insatisfacción con la manera como están funcionando los actuales mecanismos de representación política y una escasa confianza en los legisladores.

¿Cuáles son los factores que explican estas opiniones?, ¿cuáles son los datos disponibles para documentar estas dos rupturas en el ánimo de la opinión pública?, ¿cuáles son los cambios recientes observados en la evaluación y percepciones que tienen los ciudadanos sobre este tema? En las siguientes dos secciones se ofrecen respuestas cualitativas y cuantitativas en torno a estas interrogantes.

Contexto de opinión al inicio de la LXI Legislatura

Actualmente, el contexto de opinión en torno al trabajo legislativo muestra diversos signos favorables. La confianza en los diputados ha estado creciendo desde hace dos años; el acuerdo con la forma como trabajan estos representantes —aunque bajo— se encuentra en un ciclo de crecimiento; y el resultado de las elecciones federales de donde surgió esta legislatura arrojó resultados favorables de aprobación entre los ciudadanos.

Efectivamente, las elecciones federales de 2009 no tuvieron el grado de impugnación e incertidumbre generado por el proceso electoral de 2006. La evaluación sobre el desempeño del IFE en los últimos comicios federales mejoró. De acuerdo con Consulta Mitofsky, en las recientes elecciones crecieron los porcentajes de quienes estuvieron de acuerdo con la forma en que dicho instituto organizó la elecciones (pasó de 70 a

85% de 2006 a 2009); con la forma en que se dieron a conocer los resultados (de 61 a 83%) y la forma como se contaron los votos (58 a 82%).⁴

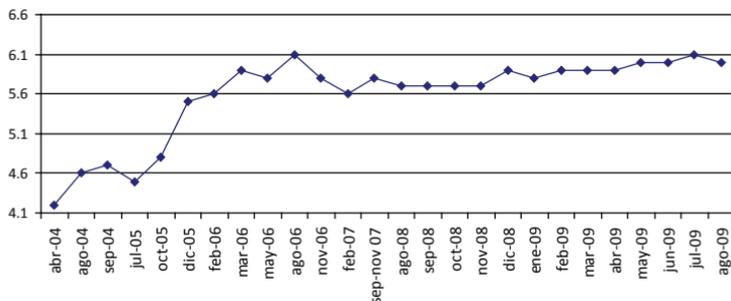
La confianza en los diputados —pese a ser baja— también ha mejorado en los últimos años. La gráfica 1 muestra una serie histórica que permite sostener que la confianza en estos legisladores ha crecido 45% respecto a los niveles que existían en 2004. Veamos la secuencia histórica de este crecimiento: entre 2005 y finales de 2006 se experimentó un crecimiento muy pronunciado. Se trata de los años de estabilidad y cierto crecimiento económico. Hacia 2008, periodo en el cual se empezaron a sentir los estragos de la crisis económica, la confianza en los diputados tuvo un retroceso, pero al mismo tiempo se estabilizó en niveles relativamente altos. De cualquier manera, es posible sostener que el cuatrienio de 2006 a 2009 es el periodo con los niveles de mayor confianza que se haya tenido en los diputados.

Visto desde otra perspectiva, en esta serie histórica también se puede observar que en 2004 el promedio de confianza en los diputados fue de 4.5; que en 2007 se haya incrementado a 5.7; y que por primera vez, durante el segundo semestre de 2009, estos legisladores hayan obtenido una calificación aprobatoria, con registros de entre 6 y 6.1.

La explicación de este crecimiento es —sin duda— multifactorial. Aquí anotamos dos fenómenos significativos presentes en el periodo analizado: primero, para los ciudadanos se ha hecho habitual el funcionamiento de gobiernos divididos

⁴ Consulta Mitofsky, “Encuesta poselectoral”, con base en encuesta nacional en vivienda, realizada del 24 al 28 de julio de 2009, mil casos, con un nivel de confianza de 95% y margen de error de +/-3.1 por ciento.

Gráfica 1. En una escala como en la escuela, donde 10 es mucha confianza y 0 nada de confianza, ¿qué calificación le daría usted a los diputados? (aquí se muestra promedio obtenido)



Fuente: Consulta Mitofsky, Boletín semanal, marzo de 2008; y Monitor Mitofsky. Economía, gobierno y política, agosto de 2009. Disponibles en www.consulta.com.mx (fechas de consulta: agosto de 2008 y septiembre de 2009, respectivamente).

y la presencia de un debate público y mediático intenso, sin que ambos procesos afecten el funcionamiento rutinario de las instituciones y la vida cotidiana de las personas.

Segundo, en todos estos años —como en ninguna otra época— se han difundido diversas campañas radiotelevisivas en torno al trabajo del Congreso de la Unión. De acuerdo con la encuesta del CESOP levantada a finales de 2008, una amplia mayoría de los entrevistados dijo recordar algún anuncio de la Cámara de Diputados, ya sea en televisión (64%) o en radio (9%).⁵ Esta difusión fue posible, entre otras cosas, gracias a

⁵ La encuesta CESOP 2008 corresponde al trabajo denominado “Estudio de evaluación sobre la acción legislativa”, con las siguientes características técnicas: levantamiento de campo 18 y 19 de octubre de 2008. 1,222 entrevistas a ciudadanos de 18 años y más, con un nivel de confianza de 95% y margen de error aproximado de +/- 2.8%. Empresa responsable del levantamiento: Rvox Marketing Research Global Network. Ambos

que desde 2002 el Poder Legislativo utiliza parte del llamado tiempo oficial en estos medios, el cual anteriormente era aprovechado únicamente por el Ejecutivo.

Los principales elementos recordados por los entrevistados también son significativos de la capacidad de penetración de estas campañas. Los más mencionados fueron: reforma energética (22.8%), la Cámara y sus funciones (14%), “conocer más el Canal del Congreso” (12%), Cámara de Diputados LX Legislatura (11%), “por los mexicanos trabajamos mejor” (8.2%), presupuestos del país (6%), “promesas que están cumpliendo” (5.4%); logos de la Cámara, águila y escudo (3.1%).

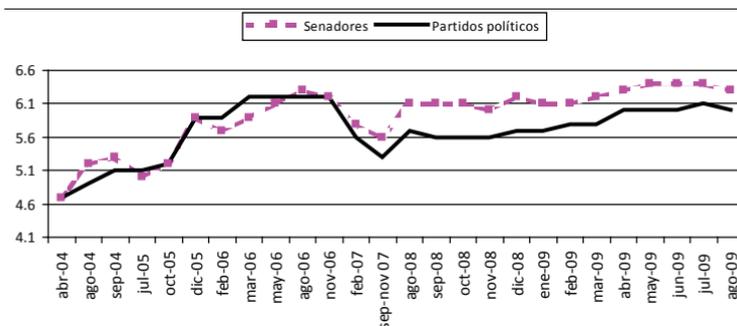
Esta tendencia ascendente ha sido experimentada también por Senadores y partidos políticos (véase gráfica 2). Los Senadores obtuvieron sus primeras evaluaciones aprobatorias durante 2006; y durante el periodo que va de agosto de 2008 a agosto de 2009 se han mantenido, ininterrumpidamente, por encima del promedio de 6. Con los partidos políticos, las tendencias son más similares a las observadas con los diputados. Todo esto permite sostener que en los últimos años se ha configurado una nueva percepción social en torno al trabajo legislativo y partidista en México.

Niveles cíclicos de aprobación

En la gráfica 3 se muestra una visión retrospectiva, de casi dos legislaturas, sobre la aprobación expresada por los ciudadanos

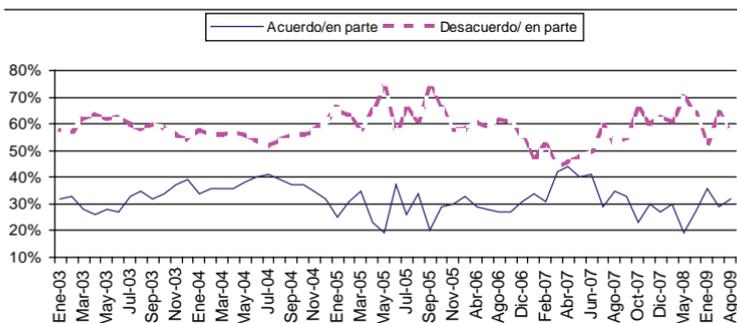
estudios disponibles en www.diputados.gob.mx/cesop (fecha de consulta: septiembre de 2009).

Gráfica 2. En una escala como en la escuela, donde 10 es mucha confianza y 0 nada de confianza, ¿qué calificación le daría usted a...? (aquí se muestra promedio obtenido)



Fuente: Consulta Mitofsky, Boletín semanal, marzo de 2008; y Monitor Mitofsky. Economía, gobierno y política, agosto de 2009. Disponibles en www.consulta.com.mx (fechas de consulta: agosto de 2008 y septiembre de 2009, respectivamente).

Gráfica 3. Con lo que usted sabe, dígame, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con la manera como están trabajando los diputados?



Fuente: Ulises Beltrán y Asociados, con base en encuestas telefónicas nacionales, en *Excélsior*, 4 de febrero de 2008 y 7 de septiembre de 2009.

con teléfono respecto al trabajo realizado por los diputados. Hay que advertir que las encuestas telefónicas reflejan generalmente la opinión de una población con mayores niveles de urbanización, escolarización y más sensible a los flujos informativos provenientes de medios de comunicación.

En esta serie histórica es posible encontrar un patrón de comportamiento: en los primeros años de la LIX Legislatura fueron creciendo los niveles de aprobación hasta alcanzar un techo máximo de 41% en julio de 2004; a partir de entonces esta aprobación se fue deteriorando. Esta caída se detuvo en los meses previos a las elecciones de 2006 y se remontó definitivamente cuando inició sus trabajos la LX Legislatura. A partir de entonces la aprobación en los diputados inició un nuevo ciclo de crecimiento, hasta alcanzar su techo máximo de 44% en abril de 2007. A partir de entonces inició la etapa de descenso, la cual se detuvo nuevamente en los meses cercanos a las elecciones de 2009. Como ha ocurrido en años anteriores, el inicio de una nueva legislatura crea un contexto favorable para revertir la mala evaluación que existe sobre el Congreso y, como se observa en la gráfica 3, la etapa de su elección e instalación se da en un nuevo ciclo de crecimiento en la aprobación hacia los legisladores.

Impacto del voto nulo

Después de las elecciones federales de julio de 2009 —realizadas para renovar la Cámara de Diputados— diversos organismos generaron encuestas y estudios para determinar, entre

otras cosas, las razones de los ciudadanos para participar o abstenerse, los motivos para elegir a uno u otro partido, así como para identificar la cercanía o distancia que existe entre electores y representantes populares.

Este proceso electoral se caracterizó por la presencia inédita de un movimiento social y mediático dirigido a promover el voto nulo. Espacios en Internet (blogs y redes sociales), carteles y promocionales en los medios de transporte, así como las expresiones de diversos articulistas y líderes de opinión le dieron forma y contenido. Este movimiento arguyó, como parte de su estrategia, la falta de representatividad de los partidos políticos, la incapacidad de los mismos para dar cauce a las demandas populares debido al peso e influencia de los poderes fácticos, la incapacidad de los políticos para luchar contra la corrupción y la necesidad de que el voto nulo se convirtiera en una auténtica llamada de atención para emprender una reforma profunda de las instituciones.⁶

El impacto de este movimiento, medido en función de la acción que proponía, no logró trascender los círculos sociales y de opinión en que se generó. El nivel de abstencionismo fue de 56%, una cifra inferior a la observada en las elecciones

⁶ Tal vez uno de los momentos cumbres de este movimiento fue la formación, el 17 de junio de 2009, de la Asamblea Nacional por el Voto Nulo, en la cual participaron los politólogos Denisse Dresser, Sergio Aguayo y José Antonio Crespo, junto con otras 34 organizaciones. Un recuento sobre la génesis, desarrollo y principales pronunciamientos de este movimiento se encuentra en Ana Lilia Pérez, “Voto nulo + abstencionismo = punto de quiebre”, en revista *Contralínea*, disponible en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/07/05/voto-nulo-abstencionismo-punto-de-quiebre/> (fecha de consulta: 14 de septiembre de 2009).

nes intermedias más recientes (58.81% en 2003). En tanto, el porcentaje de votos nulos fue de 5.39%. Esta cifra rompió la tendencia a la baja observada en este rubro (los votos nulos descendieron de 4.38% en 1991 a 3.36% en 2003), pero no creció significativamente en comparación con lo observado en las elecciones intermedias más recientes.⁷

Un estudio coordinado por la Fundación Este País, realizado con base en una encuesta de salida el día de las elecciones y una encuesta en vivienda, permitió comparar opiniones y actitudes de los ciudadanos mexicanos, divididos en tres sectores: uno, aquellos sectores que votaron por algún partido; dos, los que acudieron a las urnas a anular su voto; y tres, los que simplemente se abstuvieron.

El cuadro 1 muestra algunos resultados de este estudio. En primer lugar habría que destacar que la diferencia más notable entre estos sectores se observa precisamente en la percepción acerca de la representatividad que les otorgan a los diputados federales. Aquellos que votaron por un partido se sienten representados por los diputados en casi 48% de los casos; en contraste, entre anulistas y abstencionistas este porcentaje desciende hasta 31%. Lo segundo a destacar es que la mayoría de los entrevistados, sin importar el sector en el que se encuentren, no recordaron el nombre de su diputado y refirieron no haber recibido alguna comunicación del mismo sobre sus actividades y resultados. Tanto el desconocimiento como la

⁷ Sobre este tema puede consultarse: Adriana G. Alonso Rivera, "Voto nulo: el rostro de la inconformidad", en *Reporte CESOP*, Cámara de Diputados, México, núm. 24, dedicado a Evaluación de la Jornada Electoral, julio de 2009, pp. 35-41.

Cuadro 1. Principales indicadores sobre la representación política, con base en Encuesta Nacional sobre el Sentir Ciudadano 2009

	<i>Votó por un partido</i>	<i>Votó nulo*</i>	<i>No votó</i>
¿Cómo califica el funcionamiento de nuestra democracia? (1 es muy mal y 10 es muy bien)	5.8	4.8	4.9
Encuestados que se sienten muy o medianamente representados por su diputado federal	47.5%	31.5%	32.2%
Encuestados que se sienten algo o nada representados por su diputado federal	47.2%	62%	62.1%
Siente que los partidos políticos escuchan mucho o algo a ciudadanos como ella/él	38.9%	31.3%	34.9%
Siente que los partidos políticos escuchan poco o nada a ciudadanos como ella/el	60.1%	67.5%	63.2%
¿Qué tanto cree que los candidatos van a cumplir sus promesas de campaña? (1 es nada y 10 es mucho)	4.9	4.1	4
Encuestados que no recibieron ninguna comunicación de su actual diputado federal para explicar sus actividades y resultados	72.1%	74.5%	83%
Encuestados que no recuerdan el nombre de su actual diputado	64.2%	68.5%	83.3%

* Incluye a quienes anularon su voto, votaron en blanco o por un candidato independiente.

Fuente: Fundación Este País, “El sentir ciudadano. Encuesta nacional sobre el sentir ciudadano”, *Este país*, núm. 222, septiembre de 2009, p. 11, con base en encuesta de salida posterior a las elecciones del 5 de julio de 2009, con 22,629 casos; y, para la columna “no votó”, encuesta nacional en vivienda, con 3,090 casos.

incomunicación son particularmente acentuados entre abstencionistas. En el resto de los reactivos aquí incluidos no existen diferencias tan significativas entre estos sectores.

Con base en estos argumentos, es posible sostener que el movimiento a favor del voto nulo expresa una inconformidad mejor informada respecto a los abstencionistas, pero que también contiene críticas compartidas por los votantes. Así, la mayoría de estos tres sectores coinciden en que los partidos políticos escuchan “poco” o “nada” a los ciudadanos.

Si bien el voto nulo y el abstencionismo conllevan un mensaje político, también lo tiene el hecho de acudir a las urnas. De acuerdo con un estudio realizado por los despachos Grupo de Economistas Asociados e Investigaciones Sociales Aplicadas, los factores que propiciaron la participación en las recientes elecciones federales pueden agruparse en dos tipos de factores: primero, aquellos que son inherentes al proceso electoral; y segundo, las opiniones que reflejan las percepciones del entrevistado respecto al contexto social que le rodea.

Para el primer grupo de factores, como se observa en el cuadro 2, se constata que una mayor participación electoral estuvo asociada a tener actualizada la credencial del IFE, a una mayor aprobación a este instituto, a la creencia de que las autoridades electorales garantizaron la limpieza electoral y a otorgarle una mayor representatividad a los partidos políticos. También es posible observar que entre la población que acudió a votar existe una mayor disposición para informarse sobre las campañas electorales y una mayor percepción de haber recibido información útil.

Por lo que se refiere al segundo grupo de factores, en el cuadro 2 se puede observar que el grupo de abstencionistas es

Cuadro 2. Principales variaciones de opinión entre votantes y abstencionistas en las elecciones de julio de 2009

<i>Reactivo</i>	<i>Votantes</i>	<i>Abstencionistas</i>
<i>Factores inherentes al proceso electoral</i>		
No tiene actualizado su domicilio en su credencial de elector	26%	74%
Desaprueba la labor del IFE en las elecciones	27%	73%
No cree que las autoridades electorales garanticen la limpieza de las elecciones	35%	65%
Tiene la creencia de que no será respetado el resultado de las elecciones	32%	68%
Considera que los partidos existentes representan “nada” los intereses de la sociedad	32%	68%
Tiene “nada” de interés por informarse del desarrollo de las campañas electorales	22%	78%
Porcentaje que consideró que durante las campañas no recibió información valiosa	40%	60%
<i>Factores del contexto social</i>		
Porcentaje que siente que no ha sido afectado por la crisis económica	38%	62%
Porcentaje que no tiene familiares que hayan perdido el empleo durante este año	45%	55%
Porcentaje que no se siente afectado directamente por la inseguridad	46%	54%
Porcentaje con familiares que no han sido víctimas de algún delito en este año	47%	53%

Fuente: GEA-ISA, “Encuesta nacional simultánea a las elecciones federales del 5 de julio de 2009. Informe de resultados”, con base en encuesta nacional a la salida de las urnas y, para el caso de los abstencionistas, con encuesta nacional en vivienda, México, 2009, disponible en www.isa.org.mx (fecha de consulta: septiembre de 2009).

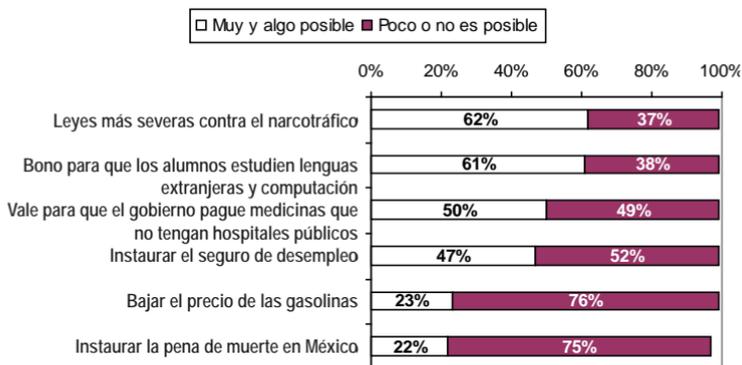
el sector social menos afectado por problemas económicos y de inseguridad. En otras palabras, los votantes acudieron a las urnas, en alguna medida, acicateados por el hecho de haber sido afectados directamente o sus familiares por la crisis económica, el desempleo o haber padecido algún delito. No es difícil sostener que acudieron a las urnas en búsqueda por incidir en un cambio a su situación.

Prioridades temáticas

De acuerdo con una encuesta nacional telefónica, realizada por el despacho de Ulises Beltrán y Asociados, la mayoría de los ciudadanos considera muy posible que la próxima legislatura apruebe leyes más severas contra el narcotráfico, un bono para que los alumnos estudien lenguas extranjeras y computación; alrededor de la mitad de ellos ve posible la aprobación de vales para ser canjeados por las medicinas que no estén disponibles en los hospitales públicos y un seguro contra el desempleo. En tanto, porcentajes menores a 25% ven posible bajar los precios de las gasolinas e instaurar la pena de muerte (véase gráfica 4).

En cuanto a las principales motivaciones para definir su voto, según el estudio de GEA-ISA ya citado, las percepciones sobre la situación de la economía fueron decisivas para que los electores definieran el sentido de su voto. El retroceso del PAN —según este argumento— obedeció a que sus electores diversificaron su voto en búsqueda de otras opciones. En concordancia con esta tendencia, las prioridades de electores y de la población en general, como temas que esperan sean atendi-

Gráfica 4. Le voy a leer algunas propuestas de los partidos políticos. Con lo que usted sabe o ha oído, ¿qué tan posible es que los diputados y senadores aprueben la propuesta de..?



Fuente: Ulises Beltrán y Alejandro Cruz, “Confían que el PRI apoyará al Presidente”, en *Excélsior*; 7 de septiembre de 2009, p. 6, con base en encuesta nacional telefónica, levantamiento 2 y 3 de septiembre de 2009, 400 casos, con margen de error de +/-5 por ciento.

dos por los próximos diputados, son principalmente mejorar la economía (35%), enfrentar la inseguridad (24%), la pobreza (17%), el narcotráfico (10%) y la corrupción (8%).

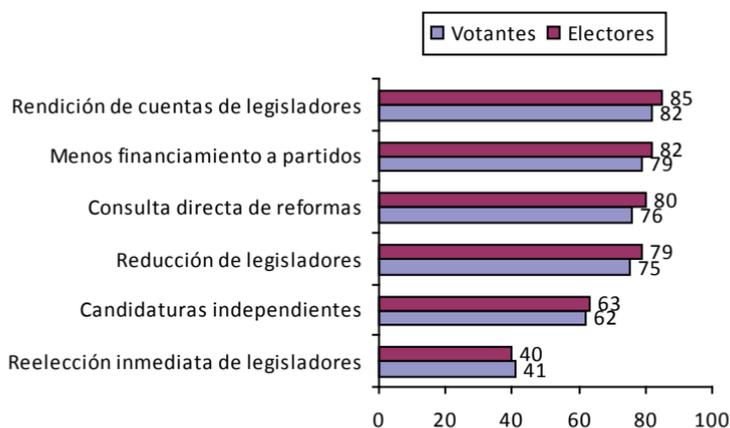
Por otra parte, la evaluación que predomina sobre el trabajo de los diputados, así como la distancia percibida por la población respecto a los políticos en general, explican que las posibles reformas electorales que convocan un mayor acuerdo ciudadano son aquellas dirigidas a profundizar la rendición de cuentas, consultar a los ciudadanos en la toma de decisiones y reducir las prerrogativas de los partidos políticos. El tema de la reelección resulta paradigmático, ya que entre la mayoría de los entrevistados no es percibido como un factor coadyuvan-

te para la rendición de cuentas, sino como un posible recurso para la ampliación de las prerrogativas de los legisladores y de ahí la escasa aprobación que tiene (véase gráfica 5).

El reto permanente de la opinión pública

Pese a la importancia institucional y funcional del Congreso para la democracia mexicana, así como a la mejoría relativa de la evaluación y percepciones en torno a la Cámara de Diputados, los ciudadanos tienen un escaso conocimiento sobre el trabajo legislativo y no se consideran representados por las autoridades electas. Estos fenómenos se explican, en alguna medida, por la conjunción de los siguientes factores:

Gráfica 5. Acuerdo con temas potenciales para una reforma electoral (porcentajes)



Fuente: tomada de GEA-ISA, *op. cit.*, p. 145.

- a) Factores históricos. Antes del surgimiento de la pluralidad partidista, en México el Poder Legislativo estaba prácticamente relegado a las decisiones del Ejecutivo. La bibliografía sobre el tema señala que el Congreso ejercía un papel simbólico que daba legitimidad a las decisiones del presidente, que servía como un instrumento para recompensar la lealtad de la clase política y, entre otras cosas, para preparar cuadros políticos.⁸ No era el foro para el debate y la confrontación partidista. En términos de percepciones políticas, esta situación retrasó la pedagogía del debate público en México, en donde se ejerce, entre otros, el aprecio por la tolerancia, el respeto por las minorías y la toma de decisiones a través de la discusión y la negociación. Evidentemente este tipo de factores tiene un peso cada vez menor entre las nuevas generaciones.
- b) Factores culturales. Como se desprende del inciso anterior, durante décadas la cultura política mexicana estuvo dominada por un doble discurso: el predominio formal de la democracia y la escasa importancia de la misma en la distribución del poder político. Almond y Verba, en un estudio pionero sobre este tema, identificaron un carácter esquizoide en la cultura política mexicana, tanto en sus élites como en sus bases: los ciudadanos sentían cierto orgullo del gobierno, depositaban su fe en las “metas de la Revolución” e inclu-

⁸ Cfr. Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Era, México, 1965, pp. 32-33; y Peter Smith, *Los laberintos del poder (El reclutamiento de las élites políticas en México)*, El Colegio de México, México, 1981, p. 279.

so creían que el gobierno nacional estaba poniendo en marcha progresivamente esas metas; pero al mismo tiempo los políticos, funcionarios y, sobre todo, la policía, eran poco estimados. El soborno, el nepotismo y el clientelismo se convirtieron en recursos frecuentes en la relación con la autoridad.⁹

Esta situación generó, entre otras cosas, un amplio distanciamiento entre políticos y ciudadanos. A la desconfianza tradicional de los gobernados se sumó la desconfianza en la participación ciudadana.¹⁰ Las elecciones eran un rito, no una lucha estratégica entre actores y proyectos políticos. Todo ello impidió profundizar en el establecimiento y funcionamiento de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.

Como es sabido, la transformación de la cultura política requiere procesos de larga maduración. En la etapa actual, de acuerdo con los estudios disponibles en la materia, no se han registrado grandes cambios. Como lo expresó Jacqueline Peschard, la mayoría de la población sigue relacionándose con la política “a partir de la desconfianza en las instituciones, con desapego respecto a las normas legales y aunque tiene mayor acceso a la información —dada la expansión de los

⁹ Alan Knight, “México bronco, México manso: una reflexión sobre la cultura cívica mexicana”, *Política y gobierno*, vol. III, núm. 1, México, primer semestre de 1996, p. 10.

¹⁰ Luis Salazar, “Cultura política y democracia en México. Una perspectiva global”, en *Revista A*, vol. IX, núms. 23/24, enero-agosto de 1988, p. 176; e Iván Zavala, *Diferencias culturales en América del Norte*, FCPyS, Miguel Ángel Porrúa, México, 2001.

medios de comunicación— sigue manifestando desinterés en la política”.¹¹

El desinterés, la poca y mala información política y la escasa influencia que percibe en sí misma la población sobre los legisladores, son factores que delimitan en gran medida el aprecio que pudieran tener los ciudadanos por el trabajo de los legisladores.

- c) Debilidades frente al debate mediático. Como lo han sostenido diversos analistas, los medios masivos de comunicación han impuesto sus propias modalidades al debate público contemporáneo. La información personalizada (que proviene de una persona fácilmente identificable por el público), fragmentada, dramatizada y espectacular, es preferida por los medios, ya que se adapta mejor a sus formatos de transmisión y a las preferencias de sus audiencias.¹²

La información que proviene del Congreso no embona con dichos requerimientos. Se trata de un órgano colegiado, en el cual difícilmente puede prevalecer una comunicación personalizada con el público. Lo espec-

¹¹ Jacqueline Peschard Mariscal, “El perfil de la cultura política predominante”, en Autores varios, *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, Secretaría de Gobernación y Miguel Ángel Porrúa, México, 2002, p. 146.

¹² Cfr. Gingras, Anne-Marie, “El impacto de las comunicaciones en las prácticas políticas”, en Gauthier Gilles, Gosselin André y Mouchon Jean (comps.), *Comunicación y política*; Gedisa (Colección El mamífero parlante), Barcelona, 1998, pp. 34 a 40; y Jean Mouchon, *Política y medios. Los poderes bajo influencia*, Gedisa (Colección El mamífero parlante), España, 1999, p. 16.

tacular o lo dramático es el desacuerdo, las protestas y las expresiones de inconformidad, no así el consenso o el análisis ponderado de las disyuntivas que necesariamente conlleva la adopción de una política pública.

El legislador discute y aprueba el presupuesto público, pero la parte más visible (y televisable) no le corresponde: no inaugura obras ni entrega los beneficios tangibles de los programas sociales. El proceso dilatado que conlleva la elaboración de un diagnóstico sobre la necesidad de una reforma legal, la discusión de una o varias iniciativas y su eventual aprobación, no son llamativos para los telespectadores. Peor aún, la ley en sí misma o el respeto a su correcta aplicación son poco valorados por la opinión pública.¹³

- d) Vulnerabilidad frente a otros poderes. Uno de los riesgos más señalados que enfrentan las democracias contemporáneas son las distorsiones e influencia que tienen los llamados poderes fácticos, tales como los mercados financieros, los organismos internacionales de crédito y diversos grupos de interés (empresarios y terratenientes), que limitan y coaccionan a las instituciones.¹⁴ En diversas coyunturas, el Congreso mexicano ha sido objeto de diversas campañas provenientes

¹³ Secretaría de Gobernación, *Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Democráticas*, febrero de 2003; IFE-IIS-UNAM, *La naturaleza del compromiso cívico: capital social y cultura política en México*, julio de 2003.

¹⁴ PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar Altea, Argentina, 2004, pp. 160-167.

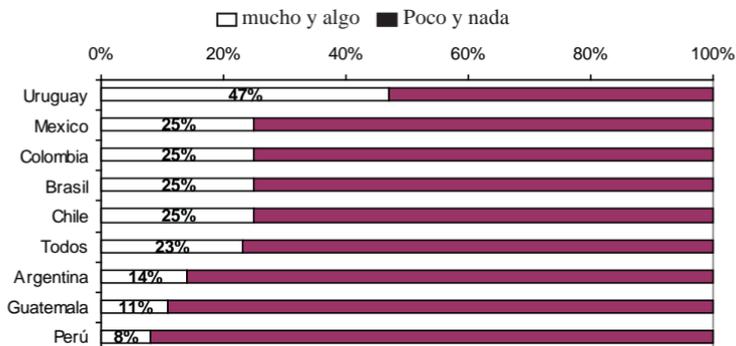
de poderes institucionales y fácticos, cuando alguno de ellos ha sentido afectados sus intereses por las acciones legislativas y de control inherentes a la labor legislativa.

Contexto de crisis política

La ruptura que existe entre ciudadanos y legisladores es parte de un contexto más amplio que se caracteriza por la distancia entre ciudadanos y políticos. Un fenómeno que no es exclusivo de nuestro país.

En la gráfica 6 se muestra la confianza que existe en el Congreso en los ocho países latinoamericanos incluidos en la ronda más reciente de la Encuesta Mundial de Valores. Ahí se

Gráfica 6. ¿Qué tanta confianza tiene en las siguientes instituciones: el Congreso? (2004-2006)

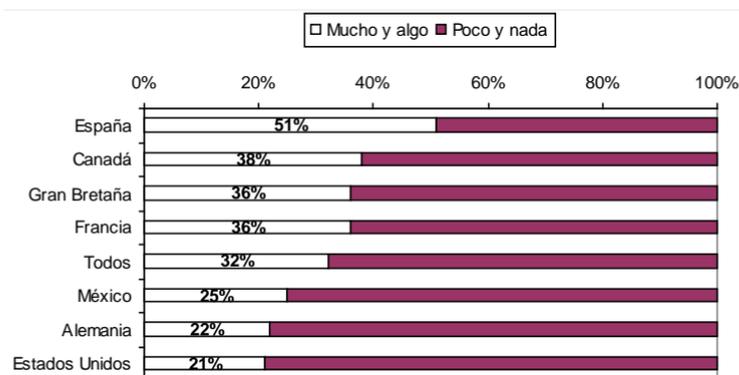


Fuente: Elaborada con base en Banco de Datos de la Encuesta Mundial de Valores, encuestas nacionales realizadas durante 2004 en Guatemala; 2005 en México y Colombia; y 2006 en el resto de los países. Disponible en www.worldvaluessurvey.org (fecha de consulta: septiembre de 2009).

observa que los niveles existentes en México son compartidos por varios países de la región. En los extremos se encuentran Uruguay, con los niveles de confianza más altos de la región y, con los niveles más bajos, Argentina, Guatemala y Perú, países que están atravesando la crisis de confianza en los congresistas más acentuada de la zona.

La gráfica 7 hace posible voltear la vista hacia los países llamados desarrollados. Los casos aquí considerados permiten comparar la situación de México y Estados Unidos con diversos sistemas parlamentarios. En este caso nuestro país está ubicado debajo del promedio de los países seleccionados. En el extremo superior se encuentra España, con un nivel de confianza de 51%; en el rango inferior se encuentran Estados

Gráfica 7. ¿Qué tanta confianza tiene en cada una de las siguientes instituciones: el Congreso o Parlamento? (países desarrollados, 2005-2007)



Fuente: Elaborada con base en Banco de Datos de la Encuesta Mundial de Valores, encuestas nacionales realizadas durante 2005 en México; 2007 en España; y 2006 en el resto de los países. Disponible en www.worldvaluessurvey.org (fecha de consulta: septiembre de 2009).

Unidos y Alemania, con rangos incluso más bajos que los observados en nuestro país.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en América Latina al mismo tiempo que se ha avanzado en la construcción de sistemas e instituciones políticas democráticas, se vive una crisis política en diversos grados.

Esta crisis se expresa —según el PNUD— tanto en la baja credibilidad y prestigio de los partidos políticos, como en la poca eficacia de los gobiernos para abordar las cuestiones centrales que demanda la ciudadanía.¹⁵

Así, en una gran parte de los países democráticos coexiste un apoyo mayoritario a las instituciones y valores de la democracia, al mismo tiempo que un extendido sentimiento de desconfianza hacia la praxis política, los partidos y los políticos profesionales.

Algunos factores que se han utilizado para explicar dicha desconfianza son los siguientes:

Debilitamiento de los vínculos de identificación entre ciudadanos y partidos que se viene produciendo desde los años sesenta, y que podría ser consecuencia de los cambios sociales expresados en la crisis de 1968.

Frustración por los resultados de la política, sobre todo en el caso en el que las principales fuerzas políticas se revelan limitadas para garantizar un modelo económico de crecimiento estable.

Un proceso cada vez más complejo para lograr la agregación de preferencias, así como para hacer compatibles la

¹⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar Altea, Argentina, 2004, p. 49.

resolución de los problemas generales y la satisfacción de demandas particulares sobre las que es difícil el consenso.¹⁶

La distancia que media entre la ley y la realidad. A pesar de la existencia de un marco normativo en el cual se consagran las normas de convivencia democrática, las estructuras sociales y políticas reales se configuran de una manera muy distinta.

Lo extendido de la corrupción. En México, la corrupción no es un fenómeno aislado: ha tenido una presencia muy extendida a lo largo de la historia y es una conducta recurrente en la vida cotidiana. La corrupción, la arbitrariedad y la impunidad han impedido la conformación de un marco de reglas aceptadas y respetadas colectivamente.

El choque entre las tendencias modernizantes y las estructuras sociales tradicionales. En el análisis de la legitimidad de la democracia moderna, se ha encontrado un carácter mixto de sus fuentes, en donde se pueden encontrar fundamentos basados en la creencia de la legalidad, conviviendo con ingredientes carismáticos, e incluso tradicionales. En sociedades como la mexicana, dice Noemí Luján Ponce, se ha avanzado sobre la ruta de la modernidad sin haber sustituido estructuras y prácticas tradicionales.¹⁷

Sobre estos temas, Giovanni Sartori ha observado que los cambios introducidos por la vida en las grandes concentracio-

¹⁶ Ludolfo Paramio, "Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias", Instituto de Estudios Sociales Avanzados, documento de trabajo 98-11, disponible en www.iesam.csic.es (fecha de consulta: enero de 2008).

¹⁷ Noemí Luján Ponce, *La construcción de la confianza política*, Instituto Federal Electoral (Colección "Temas de la Democracia", ensayos, núm. 6), México, 1999, pp. 92-96.

nes urbanas han transformado las formas de desarrollo de la democracia. En palabras del politólogo italiano:

La megalópolis no favorece el sentido de la eficacia individual y, en su lugar, promueve la atomización y fomenta la despersonalización que lleva a la anomia. Un segundo factor es la dramática aceleración de la historia, de la máquina del tiempo. El mundo actual se mueve a tal velocidad que en el breve espacio de una vida llegamos a convertirnos en ajenos totalmente al mundo que conocimos en nuestra niñez. Aun si lo novedoso supone una mejora respecto de lo que le precedió, la experiencia sigue siendo la propia de un desarraigo histórico traumático. El tercer factor, concomitante, es la tasa y el avance de la movilidad horizontal. En las sociedades occidentales un número cada vez menor de gente vive y muere donde nace; y esto supone el desarraigo de la comunidad.¹⁸

En síntesis —como lo señala el propio Sartori—, ha desaparecido el abrigo que anteriormente proporcionaba el grupo primario; la sobrevivencia en entornos rápidamente cambiantes deja el camino sembrado de abandonos e inadaptaciones; el vacío resultante provoca la alienación y la anomia.

El círculo virtuoso de la legitimidad democrática

En el caso del Congreso mexicano, como se mostrará a continuación, existen evidencias de que se ha consolidado entre

¹⁸ Sartori Giovanni, *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, 3a. reimp., Alianza Editorial, Madrid, 2001, p. 48.

la población lo que algunos autores han denominado “apoyo difuso” a la institución, que alude a la adhesión al sistema político en general y a sus reglas. En contraste con el “apoyo específico”, que se refiere al apoyo nominal o concreto que beneficia a las personas que se encuentran en el cargo.¹⁹ Un punto de partida para subsanar las rupturas que existen entre la opinión pública y el Congreso podría ser aprovechar este apoyo difuso y vincularlo a la promoción y difusión de los valores democráticos que le son inherentes.

Un primer obstáculo en esta tarea son los escasos conocimientos y el desinterés que tienen los ciudadanos en torno al trabajo legislativo. Esta situación se puede convertir en una ventana de oportunidad, pues está indicando la necesidad de ampliar y diversificar la información disponible para los ciudadanos en torno a las facultades y desempeño de los diputados. Con base en las encuestas realizadas por el CESOP en 2007 y 2008, se ha constatado que alrededor de 60% de los entrevistados desconoce datos elementales sobre el funcionamiento del Congreso de la Unión, tales como las cámaras que lo integran, la facultad que tienen los diputados para reformar la Constitución, el partido con el mayor número de legisladores, la existencia del Canal del Congreso o el número total de diputados federales. Al mismo tiempo, una proporción similar manifiesta tener “poco” o “nada” de interés en los temas discutidos por los legisladores (véase cuadro 3).²⁰

¹⁹ David Easton, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1979.

²⁰ Los datos de la encuesta CESOP 2007 corresponden al trabajo denominado “Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados”, la cual se

Cuadro 3. Conocimientos generales de los ciudadanos sobre la Cámara de Diputados (porcentajes)

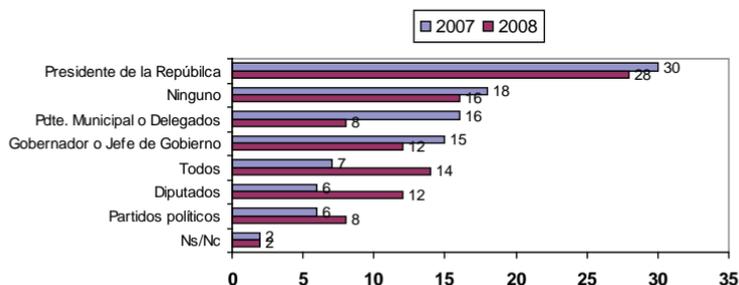
<i>Reactivo</i>	2007	2008
Sabe que los diputados reforman la Constitución	39%	30%
Conoce qué partido tiene más diputados en la Cámara	31%	s/d
Conoce qué cámaras integran el Congreso de la Unión	31%	30%
Ha visto o conoce el Canal del Congreso	24%	38%
Conoce el número de diputados federales que integran la Cámara	19%	13%
Tiene “mucho” o “algo” de interés en los temas que se discuten en la Cámara de Diputados	38%	39%
Tiene “poco” o “nada” de interés en los temas que se discuten en la Cámara de Diputados	61%	57%

Fuente: Encuestas nacionales CESOP, 2007 y 2008, *op. cit.*

Un segundo gran obstáculo es la escasa representatividad y confianza que los ciudadanos otorgan a los diputados. Sin embargo, la falta de representatividad no es un problema exclusivo de los legisladores, pues las padecen —en casi todo el mundo— los partidos políticos y la política en general, tal como se detalló líneas arriba. La gráfica 8 muestra algunos datos sobre la situación en México. El presidente de la República, la figura política mejor conocida y evaluada en nuestro país, tiene un promedio de 29% en este rubro entre 2007 y 2008. Los diputados registraron en estos años una mejoría, pues la cifra correspondiente se incrementó de 6 a 12 por ciento.

realizó con las siguientes características técnicas: levantamiento en campo del 14 al 18 de diciembre de 2007, 1,200 entrevistas a ciudadanos de 18 años y más, con un nivel de confianza de 95% y margen de error aproximado de +/- 3.2%. Empresa responsable del levantamiento: Ipsos-Bimsa. Los detalles técnicos de la encuesta CESOP 2008 fueron mencionados en la nota al pie número 5 de este documento.

Gráfica 8. De esta lista de personas, ¿cuál cree que representa mejor sus intereses? (porcentajes)



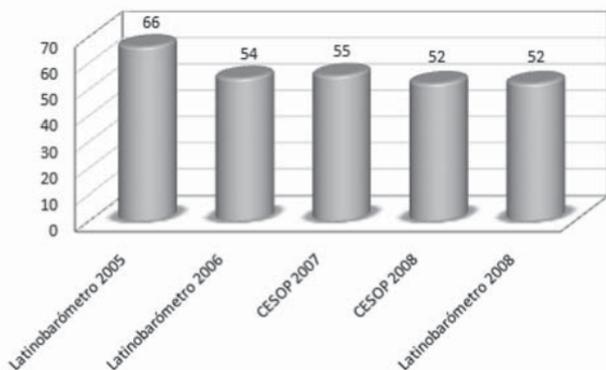
Fuente: CESOP 2007 y CESOP 2008.

Valores cívicos del trabajo legislativo

En esta sección se revisarán aquellos indicadores que permiten constatar que entre los ciudadanos mexicanos se ha consolidado una mayoría que se adhiere u ofrece su “apoyo difuso” al Congreso. Para ello se analizarán lo que aquí podemos denominar los cuatro valores esenciales del trabajo legislativo. El primero de ellos es la relación intrínseca que existe entre democracia y Congreso; el segundo es la función de los congresistas como contrapeso y vigilante del Poder Ejecutivo; el tercero es el pluralismo; y el cuarto la participación de los ciudadanos. ¿Cómo se encuentran los mexicanos en cada uno de estos valores?, ¿qué tendencias se observan en los últimos años? A continuación abordaremos estas interrogantes.

a) Relación Congreso-democracia. Para poco más de la mitad de la población la democracia no puede funcionar sin Congreso o sin diputados. La gráfica 9 permite comparar estudios realiza-

Gráfica 9. Porcentaje de la población que considera que la democracia no puede funcionar sin Congreso o sin diputados



Fuentes: Latinobarómetro, reportes de prensa 2005, 2006 y 2008, disponibles en www.latinobarometro.org (fecha de consulta: septiembre de 2009) y CESOP (2007 y 2008), con base en encuestas nacionales en vivienda, realizadas en diciembre de 2007 y octubre de 2008, respectivamente.

dos entre 2005 y 2008. El porcentaje que sostiene esta opinión oscila entre 52 y 55 por ciento.

b) Contrapeso y vigilante del Ejecutivo. Uno de los principales estereotipos utilizados en contra del trabajo legislativo es la asociación de los diputados con los conflictos. Esta asociación suele ser exitosa porque, efectivamente, para 40% de los ciudadanos resulta cierta o cuando menos creíble. Sin embargo, para la mayoría (60% en la última medición disponible), también es posible identificar a estos representantes con valores positivos, tales como acuerdos, diálogo y contrapeso del Ejecutivo (véase gráfica 10).

A lo anterior hay que añadir, tal como lo han mostrado las encuestas del CESOP, que los ciudadanos tienen en alta estima

Gráfica 10. Le voy a mencionar una lista de opciones, por favor dígame con cuál de ellas identifica más a la Cámara de Diputados



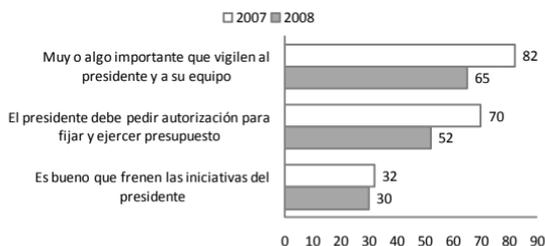
Nota: para cada año, con “no sabe” y “no contestó” y otros = 100%.

Fuente: Parametría, “Diputados incomprensidos, pero bien calificados”, con base en encuestas nacionales en vivienda”, www.parametria.com.mx (fecha de consulta: enero de 2008); y para 2008, CESOP, 2008.

la posibilidad de que los diputados vigilen y sirvan como contrapeso a las decisiones del Ejecutivo, pero sin que esto implique obstruir la acción de gobierno.

Como se observa en la gráfica 11, sectores mayoritarios de la población se muestran a favor de que los diputados vigilen al presidente y a su equipo de trabajo; y valoran positivamente el hecho de que el presidente pida autorización para definir y ejercer el presupuesto. En tanto, sólo para un sector de entre 30 y 32% es “bueno” o “muy bueno” que los legisladores “frenen” el trabajo del presidente. Es decir, los ciudadanos valoran positivamente el equilibrio de poderes, pero rechazan la posibilidad de que esta característica del sistema político sirva para frenar al Ejecutivo.

Gráfica 11. Percepciones predominantes sobre la relación con el Poder Ejecutivo (porcentajes)



Fuente: CESOP (2007 y 2008).

Los estudios realizados por el CESOP también arrojan información relevante sobre la “responsabilidad” que la ciudadanía atribuye al Congreso o al presidente de la República, respecto a los que normalmente son los principales problemas identificados por la población. En cuanto al problema de la inseguridad, como se observa en el cuadro 4, los sectores más amplios de la población (entre 47 y 68%) coinciden en señalar que este problema no se ha resuelto porque el presidente o las autoridades del Ejecutivo no aplican las leyes existentes. En tanto, entre 13 y 20% considera que el Congreso tiene una mayor responsabilidad por no reformar o crear nuevas leyes.

En materia económica, las responsabilidades están más repartidas. Sin que existan mayorías al respecto, casi un tercio de los entrevistados consideró que la falta de empleo es responsabilidad del presidente (por no cumplir sus promesas de campaña) y entre 21 y 23% que es culpa del Congreso (por no aprobar las reformas que necesita el país).

c) *El valor del pluralismo.* Por lo que respecta al pluralismo existente en la Cámara de Diputados, los ciudadanos mues-

Cuadro 4. Autoridad a quien la población atribuye los problemas del país en los siguientes rubros una mayor responsabilidad (porcentajes)

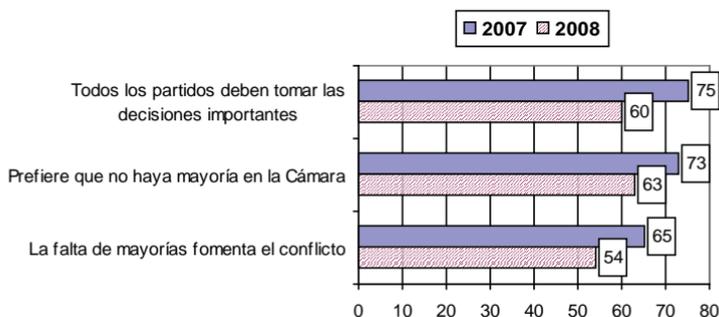
	<i>Congreso: faltan crear o modificar leyes</i>	<i>Presidente: no se aplican leyes existentes, no cumple promesas</i>	<i>Ambos</i>
El problema de la inseguridad	2007: 13% 2008: 20%	2007: 68% 2008: 47%	2007: 15% 2008: 26%
La falta de empleos	2007: 23% 2008: 21%	2007: 33% 2008: 30%	2007: 24% 2008: 24%
Los problemas económicos	2007: 29% 2008: s/d	2007: 25% 2008: s/d	2007: 18% 2008: s/d

Fuente: CESOP 2007 y CESOP 2008.

tran, sólo en apariencia, una contradicción: están a favor de una Cámara diversa e incluyente de todos los partidos en la toma de decisiones (dos tercios así lo manifestaron), aunque también reconocen que la falta de mayoría fomenta el conflicto. Esto se puede interpretar en el sentido de que el ciudadano busca un pluralismo eficaz, aquel en el cual participen todos los partidos, que sirva como contrapeso político, pero que no redunde en parálisis (véase gráfica 12).

d) Participación ciudadana. Diversos estudios han destacado la opinión mayoritaria de los ciudadanos a favor de que sean tomados en cuenta por sus legisladores. Nueve de cada diez entrevistados estuvieron de acuerdo en que, para un diputado, deben ser más importantes los intereses de los ciudadanos que representan, que los intereses de su partido; un número similar asintió ante la necesidad de que los diputados consulten con los ciudadanos el sentido de su voto.

Gráfica 12. Opiniones en torno al pluralismo en la Cámara de Diputados (porcentajes)



Fuente: CESOP 2007 y 2008.

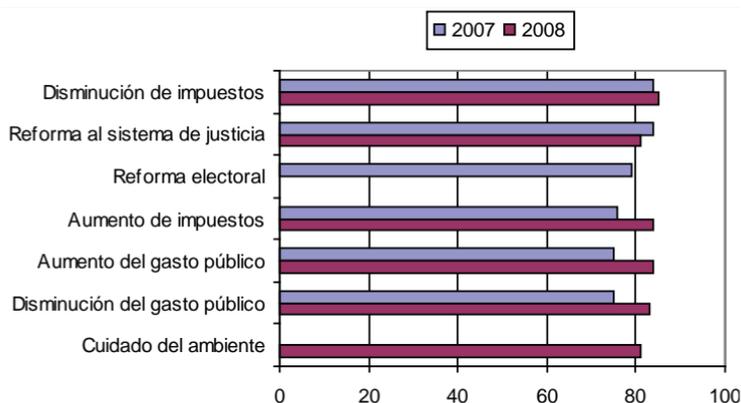
Como se observa en la gráfica 13, la opinión mayoritaria a favor de que los ciudadanos tengan oportunidad de expresar sus opiniones, se mantiene en los principales temas de trabajo de los legisladores.

Conclusiones

La consolidación de la democracia en México enfrenta varios desafíos. Uno de ellos es alcanzar su plena legitimidad. Este proceso implica construir políticas públicas más eficientes, pero también lograr que la población conozca e interiorice la complejidad de los procesos democráticos.

En este contexto la Cámara de Diputados enfrenta varios retos. Los ciudadanos, a pesar de que en su mayoría reconocen a este órgano como componente esencial de la democracia,

Gráfica 13. Rubros en los cuales los ciudadanos consideraran que deben ser consultados por los diputados (porcentajes)



Fuente: CESOP, 2007 y CESOP, 2008.

tienen escasos conocimientos sobre su funcionamiento, no se sienten representados por los legisladores y tienen bajos niveles de confianza en los mismos.

Como se expresó en este documento, existe una ruptura entre la importancia que ha ido ganando el Congreso en la vida política del país y los niveles de conocimiento y aprecio que muestra la ciudadanía hacia este órgano constitucional.

También existe una ruptura entre la nueva densidad legislativa que tiene el Congreso mexicano —medida en función de la capacidad de más actores para proponer y aprobar leyes— y los constantes estereotipos utilizados para descalificar el trabajo legislativo.

Para subsanar estas rupturas, el Congreso enfrenta varios obstáculos: culturales, debido a la escasa comprensión que existe entre ciudadanos y líderes de opinión sobre sus atribu-

ciones y alcances; de proyección mediática, que se refieren a las dificultades para proyectar en los medios (generalmente regidos por lo espectacular y lo inmediato) la complejidad y temporalidad del trabajo legislativo; de correlación de fuerzas, que se refiere al interés que han mostrado diversos actores políticos por atacar y desprestigiar el trabajo legislativo; e históricos, referido a las inercias de opinión predominantes heredadas de la época en que el Congreso tenía un papel menos relevante en la articulación de interés y fuerza políticas.

En este documento se identificaron diversos elementos para subsanar estas rupturas. Son de dos tipos: coyunturales y de largo plazo. En el primer grupo se detalló y se comprobó que la confianza en los diputados (como también en senadores y partidos políticos) creció considerablemente entre los años de 2005 y 2006; y que entre 2008 y 2009 se ha mantenido estable en niveles relativamente altos. Esto nos llevó a sostener que existen evidencias de que se está configurando una nueva percepción social sobre el trabajo partidista y legislativo.

También coyunturalmente, la elección de 2009 y el inicio de una nueva legislatura marcan —como ha ocurrido en las dos legislaturas anteriores— un ciclo favorable de “mayor acuerdo” con el trabajo de los diputados.

En los elementos de largo plazo, se mostraron evidencias numéricas de que amplios sectores de la población tienen un alto aprecio por diversos valores que dan sustento al trabajo legislativo. Se identificaron cuatro valores cívicos: el carácter ineludible de la existencia del Congreso para el funcionamiento de la democracia; la necesidad de que los legisladores sean un vigilante y contrapeso del Ejecutivo; el valor del pluralismo

para la toma de decisiones; y el deseo de los ciudadanos por ser tomados en cuenta en las principales decisiones.

Las campañas del Congreso, en función del grado de evocación de los ciudadanos, parece que están ofreciendo resultados: su difusión ha coincidido con un incremento en la confianza de los ciudadanos. Sin embargo, los retos siguen siendo muy grandes: mantener este crecimiento; promover un mayor conocimiento sobre el trabajo legislativo; crear nuevas pautas para el posicionamiento mediático y resolver, paulatinamente, lo que aquí se ha denominado la ruptura entre la importancia del Congreso y las percepciones predominantes sobre el mismo.

La reforma electoral, avances pendientes*

César Augusto Rodríguez Gómez**

El presente texto tiene como objetivo analizar los cambios que están ocurriendo en el sistema político mexicano en todo el régimen, así como el debate en torno a la democracia imperante dentro de éste, para tratar de esclarecer los alcances y los límites, las virtudes y los defectos del proceso de la reforma electoral de 2007, analizada a la luz de los demás componentes del sistema político mexicano, puesto que al ser el sistema electoral uno de sus principales componentes, los cambios planteados en esta reforma se constituyen en uno de los hechos más relevantes al interior del mismo sistema.

* Un primer trabajo sobre el tema puede consultarse en la *Revista Socioscopio*, núm. 14, bajo el título “La reforma del Estado y su afectación al sistema electoral y al sistema de partidos”, CESOP, diciembre de 2007, en: www.diputados.gob.mx/cesop.

** Director de Estudios de Opinión Pública del CESOP. Maestría en Política y Gestión Pública por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Correo electrónico: cesar.rodriguez@congreso.gob.mx

Para lograr este objetivo remitiré una descripción breve de cada uno de estos conceptos, sobre todo al de régimen y al de democracia, este último en su acepción reduccionista¹ para el tratamiento general, puesto que aunque también se analizan las condiciones consideradas por Robert Dahl para determinar si un régimen es o no democrático, no se puede utilizar una concepción tan global del término para explicitar lo que en México está ocurriendo en su sistema político, sino para englobar el término de democracia ideal de todo el sistema, pero acotándolo al accionar político.

Los elementos del sistema político a analizar serán las estructuras de decisión-instituciones, las normas o reglas del juego con las que interactúan y las ideologías, valores o creencias dominantes o en situación de competencia,² comprendiendo dentro de las estructuras institucionales a los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), interrelacionando el sistema de partidos y el sistema electoral, reduciendo el espacio analítico a la actuación de estos actores como determinantes del grado de democracia resultante en México.

Concretamente, y a raíz de la anterior categorización, es evidente que en el presente documento la parte deliberativa está comprendida en las modificaciones a las normas y reglas del juego que se sucedieron con la reforma, mismas que estu-

¹ Timothy Garton Ash, *We the people. The Revolution of 89, Witnessed in Warsaw, Budapest y Berlin and Prague*, Granta Books, Cambridge, 1990, pp. 149-152. Citado por Soledad Loaeza, *Oposición y democracia*, IFE (Cuadernos de Divulgación y Cultura Política, núm. 11), México, 1996, p. 19.

² Leonardo Morlino, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pp. 45 y 46.

vieron a prueba en el proceso electoral, que tuvo su clímax en las elecciones federales del pasado 5 de julio. La reforma electoral que implicó cambios de gran envergadura, partió de la base constitucional del Estado mexicano, y del código respectivo. Su aprobación se vio antecedida por acalorados debates al interior del Poder Legislativo y, sobre todo, por algunos sectores sociales y grupos de poder, que abiertamente manifestaron su reprobación. Una vez que ésta ya se ha puesto en marcha, y a la luz de todas sus críticas y vicisitudes, es pertinente echar una mirada a su desarrollo.

Como en el apartado final se observará, y a manera de adelanto de las conclusiones con base en los planteamientos de diversos especialistas, se puede afirmar que las modificaciones a la Ley Electoral tienen en su desempeño una evaluación matizada por claros oscuras, tanto en sus avances como en sus limitaciones.

Para una mejor descripción analítica de los factores citados, el texto está dividido en tres apartados. En el primero se hace un recuento general del debate de la transición a la democracia en México, y cómo la liberalización del régimen se ha oxigenado con las sucesivas reformas electorales que tuvieron como punto de inflexión la reforma política de 1977.

De la misma forma, en este apartado se contextualizan los elementos del sistema político que han estado cambiando a raíz de dicha transición; aunado a ello, se consideran algunas mediciones sociales realizadas por organismos reconocidos en el ámbito latinoamericano, para apreciar la percepción social en México acerca de la democracia. En el segundo acápite se abordan los contenidos más relevantes de la reforma electoral

del año 2007, partiendo de los planteamientos de la denominada Reforma del Estado, promulgada en el mismo año, poniendo énfasis en los elementos que más han sido debatidos y observados, como lo fueron los cambios en el sistema de partidos, y concretamente en el nuevo modelo de comunicación político.

Aparte de realizar comparaciones argumentativas de especialistas en pro o en contra del desempeño de las modificaciones, se toman en cuenta también las percepciones sociales a través de encuestas de diferentes empresas y algunas realizadas por el propio Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Por último, en las conclusiones se deduce que el arreglo institucional en México todavía es muy incipiente, por lo que la democracia enfrenta aún muchas dificultades para desarrollarse desde el punto de vista social, tomando en cuenta que aunque la mayoría del país se manifiesta como preferentemente democrático, hay un segmento que dice que preferiría contar con un gobierno eficiente aunque no democrático. Estas vicisitudes son provocadas en gran parte por el desencanto social hacia el juego electoral-partidista, sin duda elementos de preocupación y que deben ser tomados en cuenta en futuras revisiones del tema.

En este rubro se hace también un recuento de las expresiones que se han manifestado en pro y en contra de la reforma electoral, concluyendo que muchas veces se pierde de vista que el análisis debe conducir al planteamiento de reformar el sistema político mexicano en su conjunto, con mayor detenimiento en el régimen que es conveniente procurar.

La transición a la democracia del régimen político mexicano

La transición a la democracia en el sistema político mexicano ha sido fruto de debate político durante los últimos años, hasta casi monopolizarlo. Inclusive, por momentos a los actores políticos se les podría agrupar según su posición en esta discusión:

1. La de los actores inmiscuidos en el sistema electoral que consideraban que la transición a la democracia había concluido, puesto que ya imperaban las variables mínimas que exige la democracia: igualdad de los ciudadanos y equidad, un sistema competitivo de partidos, respeto al voto, es decir, hay un sistema de incertidumbre organizada,³ etcétera.
2. La segunda visión estaba comprendida sobre todo por los grupos políticos opositores al PRI, que consideraban que para alcanzar la democracia era necesario que éste perdiera el poder presidencial,⁴ que se diera la alternancia, por ser ésta la depositaria de la gravitación del poder.
3. Por último, a aquellos que consideran que todo el conjunto de valores que encarna la democracia aún no se ha implantado totalmente, por lo que no se puede hablar de que la transición a la democracia haya concluido.

³ Soledad Loaeza, *Oposición y... op. cit.*, p. 22.

⁴ José Antonio Crespo, *El PRI, de la hegemonía a la oposición. Un estudio comparado 1994-2000*, CEPACOM, México, 2001, p. 27.

Puede verse, pues, que el hecho de afirmar una u otra posición depende en gran medida de la forma en que se utilice el concepto de democracia, si ésta es considerada en su sentido más amplio o en un sentido reduccionista. En palabras de Andreas Schedler, se puede señalar lo siguiente:

En su concepción mínima la democracia formal está definida en términos de instituciones y procedimientos. Las nociones amplias, sustantivas, de democracia tienden a incluir todo tipo de cosas deseables que se suponen hacen falta o son débiles en la sociedad mexicana: la gobernabilidad, la cultura democrática, la justicia social, lo que sea. Si estos elementos forman parte integral de nuestra idea de democracia, se entiende que conceptualmente no hay otra manera de conseguirlos que continuar con “la transición a la democracia.”⁵

Este es el argumento que aún muchos actores políticos reivindican ideológicamente, puesto que han hecho de él un discurso electoral para, en palabras del mismo autor, llegar a la tierra prometida y resolver todas las penurias económicas y sociales, situación que la democracia por sí sola no puede lograr. Para tratar de resolver este escollo, hay que situarse entre la visión minimalista de democracia y la amplia: la primera para afirmar que México se encuentra en un régimen democrático con instituciones que interactúan con procedimientos más

⁵ Andreas Schedler, “¿Por qué seguimos hablando de transición democrática en México?”, en Labastida, Camou y Luján (coords.), *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, UNAM-Flacso, México, 2001, p. 35.

o menos aceptados, los cuales requieren perfeccionarse para otorgar reglas más claras que permitan propiciar los resultados deseados;⁶ por la amplia, para señalar que muchas de las dificultades por las que el país atraviesa derivan fundamentalmente de la inconsistencia del régimen político.

Desde el punto de vista electoral, las condiciones para considerar al régimen político como democrático ya se habían cumplido. Para unos se puede decir que desde las elecciones de 1994, para otros a partir de las reformas de 1996 y los resultados electorales de 1997, cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y prácticamente los partidos opositores le sobrepasaron en el número de legisladores, originándose un gobierno dividido. Para otro sector, la transición a la democracia termina, por fin, cuando el PAN obtuvo la victoria electoral en las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000, en las manos de su candidato Vicente Fox Quesada.

En el mismo tenor, Luis F. Aguilar Villanueva menciona que algunos conceptos, como el de transición a la democracia, Reforma del Estado, sociedad civil, “son las palabras emblemáticas de una época o de un tiempo social, que han sabido captar la agitación intelectual y política de la sociedad, recoger su impaciencia y cuestionamientos y proponer una solución”.⁷ Como

⁶ Al respecto Andreas Schedler dice: “...‘el punto final’ de los procesos democratizadores suele ser más claro. Las transiciones democráticas terminan cuando se establecen, de manera efectiva, nuevas reglas democráticas. O más bien concluyen cuando la institución central de la democracia liberal —las elecciones libres, limpias, inclusivas y competitivas—, se establecen de manera efectiva”. *Ibid.*, p. 21.

⁷ Luis F. Aguilar Villanueva, “Reformas”, en *Reforma*, 21 de noviembre de 2007.

señala este autor, aunque dichas categorías no son la panacea social, las dimensiones a su significado en esa época sí lo fueron.

No es propósito de este texto analizar la transición a la democracia en su concepción más amplia, sino establecer que este proceso terminó al menos en sus mínimos electorales y, por tanto, las dificultades de su perfeccionamiento traen consigo otras tantas como el cumplimiento de las características que sobre el término propusiera Robert Dahl;⁸ características más de tipo institucional en su propósito porque resulte tangible a los ojos del ciudadano dicha transición. En tal sentido, Dahl menciona que para que un sistema político sea considerado democrático, se necesita que sus habitantes cuenten con ciertos valores como la libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes políticos a luchar por los votos, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales, instituciones que garanticen que la política del gobierno depende de los votos y demás formas de expresar las preferencias. Así, y aceptando que en México la transición a la democracia es un hecho acabado, faltaría precisar en qué grado ésta ha sentado sus bases partiendo de las características descritas por Robert Dahl.

¿Qué cambia?

De las partes constitutivas del sistema político, se puede indicar qué cambió y en qué sentido va ese cambio; por lo cual

⁸ Robert A. Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, REI, México, 1993, pp. 14 y 15.

se concluye que, en gran medida, está en los elementos integrantes del régimen la responsabilidad de lograr que estos cambios se dirijan a ampliar el desarrollo de las características que definen a un sistema democrático de otro incipientemente democrático (que sería el caso de México).

De acuerdo con la definición de Leonardo Morlino⁹ —que sobre el análisis realizado por Easton proporciona—, el sistema político está comprendido principalmente por tres elementos: la comunidad política, el régimen y la autoridad. Dentro del régimen podemos observar ideologías, valores o creencias, dominantes o en mutación de competencia, normas o reglas del juego, estructuras de decisión y estructuras de *enforcement*.

Ante el objetivo de este texto, la mayoría de los componentes del sistema político sólo serán enunciados, dejándolos para una discusión posterior. En el caso que nos ocupa, el de la reforma electoral, está situada dentro del componente de régimen, específicamente dentro del subcomponente de normas o reglas del juego, estructuras de decisión y estructuras de *enforcement*.

Componentes del régimen

Del análisis de los factores que dan vida al régimen, como *a*) La ideología, valores o creencias, dominantes o en situación de competencia; *b*) Normas o reglas del juego; *c*) Estructuras de decisión; y *d*) Estructuras de *enforcement*, se evidencian las dificultades para perfeccionar la democracia.

⁹ Leonardo Morlino, *Cómo cambian...*, *op. cit.*, p. 44.

*La ideología, valores o creencias, dominantes
o en situación de competencia*

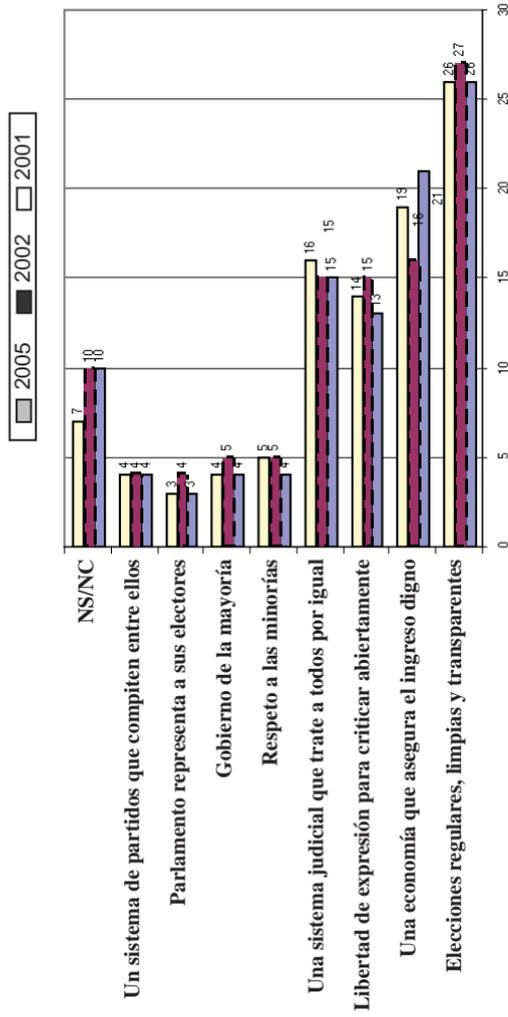
Este factor es, evidentemente, demasiado amplio. En la discusión sobresalen las estructuras de decisión y las normas o reglas del juego como los factores más importantes; sin embargo, la importancia de este rubro no puede simplificarse, ya que del grado de compromiso con valores e ideologías enmarcados en un esquema democrático resultará la solidez de las reglas y normas en las estructuras de decisión y en el respeto a las *enforcement*.¹⁰ Adrián Acosta Silva comenta que: "...este conjunto opaco y complejo de conductas ciudadanas explica por qué transitamos exitosamente de régimen político, pero también muestra las debilidades de nuestra consolidación democrática".¹¹ En efecto, gran parte de las debilidades democráticas del país derivan del cumplimiento de valores que los ciudadanos asocian con la democracia, algunos de los cuales coinciden con los expuestos por Robert Dhal (gráfica 1).

De esta manera, se aprecian ciertas paradojas, como aquella donde al describir las condiciones del régimen, éste sea reconocido como democrático y se prefiera a cualquier otra forma de gobierno, pero a la vez sea percibido en sentido contrario por algunos ciudadanos, y sientan que éste no

¹⁰ Esta idea la extraigo de la frase que Federico Reyes Heróles escribe en el artículo "La revolución de los valores", la cual dice: "...de poco sirven las reformas llamadas institucionales, legales, si el cimiento axiológico de una sociedad está podrido", en *Nexas*, octubre de 2002, p. 40.

¹¹ Adrián Acosta Silva, "El déficit cívico", en *Nexas*, octubre de 2002, p. 36.

Gráfica 1. Características más importantes de la democracia

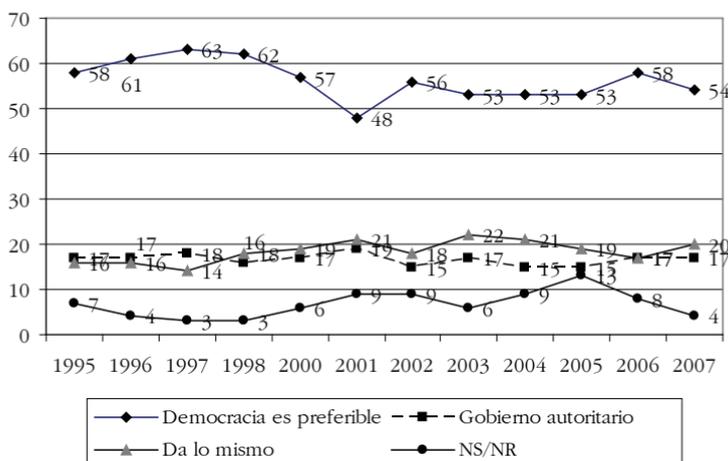


Fuente: Tomado del artículo “Anhelo democrático y crisis institucional en México”, de Karla Valverde Viesca, con base en el Latinobarómetro 2001, 2002 y 2005: n 18 135/18 522/20 202, en *Cultura política y participación en México antes y después de 2006*, Secretaría de Gobernación, México, octubre de 2007, p. 22.

les satisface completamente y, ante tal contradicción, señalen que preferirían un gobierno autoritario si éste fuera eficiente. Dicho tipo de percepciones se está reproduciendo en los habitantes del país y se extiende a lo largo de América Latina en las esferas del quehacer político y en todos los ámbitos del régimen: en la comunidad política, en los detentadores de los roles del poder, en sus estructuras institucionales, incluyendo a los mismos ciudadanos (gráfica 2).

Al respecto Leo Zuckerman señala que “... las ideas y la evidencia empírica coinciden en que una robusta ciudadanía es condición *sine qua non* para el desarrollo y consolidación de la democracia”.¹²

Gráfica 2. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático



Fuente: Latinobarómetro 1995-2007, en www.latinobarometro.org

¹² Leo Zuckerman, en *Nexos*, octubre de 2002, pp. 41 y 44.

El cambio en las normas o reglas del juego: la reforma del Estado

Si hay en México espacios que deben ser redefinidos, éstos seguramente serán los de las normas o reglas del juego. El engranaje que dio vida por tantos años a las adaptables instituciones mexicanas y con ello al sistema político en el periodo que gobernó el PRI, ha dejado de tener vigencia; los roles de autoridad han cambiado, así como la relación entre las estructuras de decisión y las normas existentes.¹³ Esto a pesar de que hay cierto consenso en que los cambios sustanciales en la normatividad mexicana han sido los del sistema electoral. La mayoría señala como pauta inicial de éstos la reforma electoral de 1977, encabezada por el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, que, a decir de Jacqueline Peschard,¹⁴ ex consejera general del IFE, “buscó darle vitalidad a los comicios, abriendo nuevos espacios de participación institucional y de representación política”. A partir de ahí, y a medida que iba aumentando la competencia electoral, la necesidad de implementar otras reformas se hacía evidente. A la reforma de 1977 le sucedieron otras (1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996, 2005). Aunque varias de ellas han contado en su

¹³ Empleo el término de *adaptabilidad-rigidez* utilizado por Samuel P. Huntington, al describir las características dicotómicas de diferenciación de las instituciones de un sistema político, entre modernizadas o arcaicas, las cuales, además, son: complejidad-simplicidad y coherencia-desunión. Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Argentina, 1992, pp. 22-32.

¹⁴ Jacqueline Peschard, “Hasta dónde ha llegado la reforma electoral”, en *Etcétera*, www.etcetera.com.mx (fecha de consulta: 5 de diciembre de 2007).

momento con un gran consenso por su alcance democrático, no han sido terminales; y es que, a decir de Lorenzo Córdova Vianello, “si algo hemos aprendido en materia electoral es que, si hay algo definitivo es que no hay reformas electorales definitivas, y las normas que regulan esta materia deben de estar en permanente revisión y adecuación a la dinámica vida político-electoral”.¹⁵

Cuando en el país se efectuó la alternancia en la Presidencia de la República, la mayoría comentaba que ya de una vez por todas estábamos en un régimen democrático, porque la principal condición para que esto sucediera —la de sacar al PRI de Los Pinos— ya se había cumplido. El optimismo inundante en los actores políticos y sociales se ha ido desmoronando gradualmente,¹⁶ y esto se debe en gran medida a la falta de revisión de las estructuras institucionales que no habían seguido un camino de modernización, y continuaron siendo pautas de conducta reiteradas, estables y apreciadas, pero en sentido inverso al requerido.¹⁷

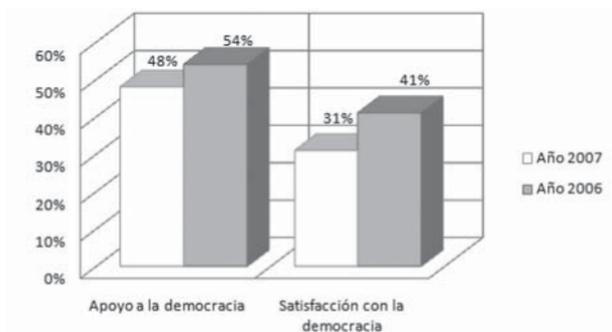
Desde este punto de vista se puede retomar la premisa de que la democracia en México parece haber llegado a un estancamiento en su percepción de eficacia como sistema de gobierno. Ello ha permeado en el ánimo de la sociedad (gráfica 3) y como consecuencia ha originado una disminución de su participación en los asuntos políticos, debido en gran parte a que muchos ciudadanos no palpan los beneficios obtenidos

¹⁵ Lorenzo Córdova Vianello, en *Nexos*, octubre de 2007, p. 10.

¹⁶ Como ejemplo basta ver la presentación del libro de César Cansino titulado *La transición mexicana 1977-2000*, CEPCOM, México, 2000.

¹⁷ Samuel P. Huntington, *El orden político...*, *op. cit.*, p. 22.

Gráfica 3. Evolución de apoyo y satisfacción con la democracia en México



Fuente: Latinobarómetro 2007, en www.latinobarometro.org

por “su gobierno”. Al respecto el ex presidente del Consejo General del IFE, Luis Carlos Ugalde, señala:

Durante muchos años hubo la ilusión de que la alternancia sería la solución a los males del país. El IFE contribuyó de manera decisiva a que hubiera limpieza electoral. Los votantes hablaron y hubo alternancia. Pero los resultados han sido magros. La ilusión de que sacar al PRI de Los Pinos resolvería los problemas resultó falsa. Un nuevo inquilino entró a la casa, pero ésta siguió con los mismos defectos de origen.

Relacionada con la afirmación del ex consejero presidente del IFE, se tiene, por ejemplo, que en 2005 las personas que consideraban a la democracia como la mejor forma de gobierno era de 75%, mientras que para 2006 era 68%; es decir, de uno a otro año hubo una disminución de 7 puntos. En el mismo orden de

ideas se puede señalar que entre los que apoyaban la democracia en 2006 eran 54%, y en el informe de 2007 es 48 por ciento.¹⁸

No cabe duda —como se apreciará más adelante— que el proceso electoral de 2006 fue uno de los sucesos que más tuvieron que ver con la percepción resultante; mas no sólo eso, tiene que ver lo ya expuesto por muchos autores acerca de las expectativas que los ciudadanos se habían hecho con la alternancia de partido en la Presidencia de la República. Pero entre las diversas causas de esta percepción, la crisis poselectoral de 2006 puso en evidencia la necesidad de no aplazar más las reformas a las reglas del juego electoral.

*Las reformas como válvulas de oxígeno
del sistema político mexicano*

Las demás normas o reglas del juego se han ido modificando gradualmente, no con la celeridad que varios actores reclaman, sino más bien las reformas se han producido como válvulas de oxígeno a las crisis políticas o económicas que ha padecido el país. A decir de John Ackerman:¹⁹ “Una de las lecciones más evidentes de las últimas décadas es que las reformas significativas no surgen de la buena voluntad de los políticos, sino que se construyen a través de vigorosos movimientos sociales”.

De manera semejante se manifestaba el ex presidente del IFE, José Woldenberg (1996-2003), respecto al alzamiento del

¹⁸ Latinobarómetro 2007, en www.latinobarometro.org.

¹⁹ Jhon M. Ackerman, “Abstencionismo y movimiento social”, en *La Jornada*, 2 de junio de 2009.

EZLN en 1994 y a las medidas que se adoptaron para “normalizar el proceso electoral y para reforzar la vía de la convivencia y competencia abierta, libre, tolerante. No irradiaban espectacularidad, no reclamaban sangre, eran política pura y dura”.²⁰ Así, Woldenberg recordaba que las reformas de 1996 eran producto de los acuerdos partidistas a raíz del alzamiento armado de Chiapas; fueron reformas que tuvieron, entre sus elementos principales, a decir del propio ex presidente:²¹

[...] modificar la conformación del Consejo General y reforzó la autonomía del instituto... las modificaciones legales que cristalizaron la “ciudadanización” del IFE, la multiplicación de las facultades de los observadores electorales, la aceptación de los “visitantes extranjeros”, el establecimiento de topes a los gastos de campaña... los acuerdos políticos que llevaron a la remoción de decenas de funcionarios del IFE, al acceso permanente de los partidos a la base de datos e imágenes del padrón electoral, a la implementación de una auditoría externa a ese mismo instrumento, al nombramiento de un fiscal especial en materia comicial, a las boletas foliadas y a la tinta indeleble, a reglas mejor decantadas para la doble insaculación de los funcionarios de casilla, a la reducción de las casillas especiales, al incremento de los tiempos de radio y televisión para los partidos, al primer debate televisivo entre los candidatos presidenciales, a la transmisión directa por televisión de los actos de cierre de campaña, a la suspensión 20 días antes de los comicios de la propaganda gubernamental, y otras.

²⁰ José Woldenberg, “15 años: violencia y política”, en *Reforma*, 14 de julio de 2009.

²¹ *Idem*.

Toda proporción guardada, los procesos electorales federales celebrados en 2000 y 2006 incitaron también respuesta a coyunturas políticas inusitadas. Específicamente, en el 2000 la candidatura presidencial panista de Vicente Fox Quesada se forjó en una larga precampaña que duró alrededor de dos años. La falta de reglamentación de la misma hizo evidente varias lagunas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), las cuales se describen más adelante en el apartado respectivo. Asimismo, los resultados tan estrechos de 2006 maximizaron las posiciones de los partidos respecto al propio funcionamiento del IFE: se cuestionó la equidad en el gasto de los partidos políticos en campañas, su acceso a los medios de comunicación, los ataques entre candidatos y las campañas negativas, las coaliciones electorales, y un sinnúmero de factores que se pusieron en la agenda como susceptibles de reformarse. En palabras de Joy Langston:

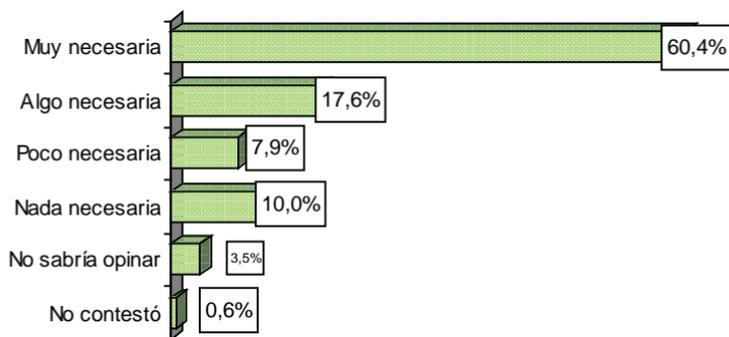
Las reformas a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) promulgadas en 2007 se explican por dos razones generales: la primera es que muchos expertos reconocieron que los errores y las consecuencias no previstas del Cofipe de 1996 deberían ser corregidas, tales como la falta de definición de las precampañas electorales y la falta de herramientas para fiscalizar gastos. La segunda está directamente relacionada con los eventos de julio de 2006 y los meses siguientes.

Cabe mencionar que en diversas encuestas realizadas en 2007, un gran sector de la población del país se manifestó a

favor de la realización de una reforma en el ámbito electoral (gráfica 4). Para tal fin, el Congreso de la Unión planteó —mediante la denominada Ley para la Reforma del Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2007— las materias prioritarias y susceptibles de ser modificadas:²² I. Régimen de Estado y Gobierno; II. Democracia y Sistema Electoral; III. Federalismo; IV. Reforma del Poder Judicial.

Sin duda dentro de estos cuatro grandes acápites se encuentran los principales problemas referenciales del sistema político mexicano. Las dificultades vinieron dadas por el plazo perentorio que en la misma ley se estipuló, siendo éste de un año. Por tal motivo, el logro de tal envergadura fue pues- to en duda por conocidos especialistas, como el politólogo

Gráfica 4. En su opinión, ¿qué tan necesaria es una reforma electoral en México?



Fuente: IMO, Instituto de Mercadotecnia y Opinión, 27 de septiembre de 2007, Encuesta telefónica nacional realizada del 19 al 22 de septiembre de 2007.

²² Ley para la Reforma del Estado, artículo 12. Publicada el 13 de abril de 2007, México, D.F.

italiano Giovanni Sartori:²³ “... concretarla sería un récord y ameritaría una medalla olímpica”. Estas declaraciones de Sartori propiciaron un revuelo entre los principales actores políticos impulsores de la misma. El coordinador del PRI en el Senado, Manlio Fabio Beltrones,²⁴ dijo por ejemplo que “la duda de Sartori proviene del fallido proceso de reforma del Estado que encabezó en 1997 en Italia”, pero que esperaban complementar la reforma en el año que se habían puesto como plazo.

*El debate de la factibilidad de la reforma,
poderes fácticos y ciudadanía*

No sin algunas dificultades los legisladores empezaron a plantear dentro del marco de esta serie de reformas —concretamente dentro del punto II de la Ley para la Reforma del Estado— adecuaciones al sistema electoral y de partidos. Después de serios debates entre actores políticos y grupos de poder nacionales, la reforma constitucional en materia electoral fue aprobada por una significativa mayoría en ambas cámaras del Congreso y por 30 congresos locales. Fue promulgada en el decreto del 13 de noviembre de 2007, firmado por el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos,

²³ Giovanni Sartori, en el Coloquio sobre la Reforma del Estado, celebrado en la Rectoría General de la UNAM, abril de 2007. Publicado en *El Universal*, véase en www.eluniversal.com.mx.

²⁴ En *El Universal*, jueves 12 de abril de 2007, en www.eluniversal.com.mx.

y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en la misma fecha. Su entrada en vigor se dio un día después. A raíz de ello, en el mismo decreto se estableció un plazo de 30 días, contados después de su publicación, para que el Congreso hiciera las adecuaciones a las leyes secundarias. El 11 de diciembre de 2007, luego de haberse aprobado una semana antes por el pleno del Senado, la Cámara de Diputados aprobó por 351 votos a favor y 86 en contra (17 de Convergencia por la Democracia, 11 del Partido del Trabajo y 43 del Partido de la Revolución Democrática) el dictamen del nuevo Cofipe.

De todo lo planteado por la Ley para la Reforma del Estado, los legisladores comenzaron a abordar dos de sus apartados, II y IV. La reforma electoral y la reforma al sistema de impartición de justicia se convirtieron en los primeros en ser atendidos por los legisladores y hasta la fecha son los que llevan más avance.

A continuación se exponen brevemente los contenidos sustanciales de la reforma electoral, así como algunos de los argumentos en pro y en contra que se presentaron durante el proceso de aprobación de la misma. En atención a los puntos más sensibles de la reforma electoral, en los cuadros 1 y 2 se muestran los ejes rectores de dicha reforma.

Enseguida se analizan los aspectos de la reforma que tienen mayor incidencia en el sistema de partidos, como las precampañas y las coaliciones electorales. De igual manera, se pone atención especial al aspecto sustantivo de la equidad, mediante el análisis del modelo de comunicación política entre partidos, medios de comunicación y ciudadanos, resultante de la propia reforma.

Cuadro 1

<i>Ejes rectores de la reforma electoral</i>
<ul style="list-style-type: none"> • El nuevo modelo de comunicación política, por el cual los partidos pueden hacer uso gratuitamente de los tiempos oficiales destinados al Estado, por parte de los medios electrónicos concesionados. Además de prohibir constitucionalmente las campañas negativas, y el que particulares puedan contratar publicidad política.
<ul style="list-style-type: none"> • Un nuevo financiamiento público a los partidos políticos, que deberá producir, a partir de las elecciones intermedias de 2009, una significativa reducción de los recursos públicos y del gasto en campañas electorales. Al tener como base del cálculo financiero el número de votantes empadronados y no el del listado nominal.
<ul style="list-style-type: none"> • La renovación escalonada de los consejeros electorales y del consejero presidente del Consejo General del IFE.
<ul style="list-style-type: none"> • Un conjunto de cambios que habrán de fortalecer la autonomía y las capacidades del IFE en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la transparencia de su información y la racionalidad y eficacia en el ejercicio del gasto público utilizado para organización y desarrollo de los procesos electorales.

Cuadro 2. Principales aspectos que regula el nuevo Cofipe

<i>En general la adecuación de las normas legales se da en materia de:</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Nuevas obligaciones de transparencia y acceso a los ciudadanos a su información.
<ul style="list-style-type: none"> • Las referidas a la vida interna de los propios partidos y las facultades que en la materia establece la Carta Magna para las autoridades electorales.
<ul style="list-style-type: none"> • La integración del Consejo General del IFE y sus nuevas facultades en diversas materias.
<ul style="list-style-type: none"> • La existencia, de rango constitucional, de la Contraloría Interna del propio IFE, así como la creación de un órgano de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, ubicado orgánicamente como parte integrante del IFE, con autonomía de gestión.
<ul style="list-style-type: none"> • Las normas que habrán de regular los procedimientos sancionatorios de infracciones a la ley (procedimiento especial sancionatorio).

Fuente: Elaboración propia con base en el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el documento de la Dra. Macarita Elizondo Gasperín, “Ensayo sobre la ampliación de la reforma constitucional en material electoral y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales recientemente aprobados”.

Los principales cambios al sistema de partidos

Un régimen político definido como democrático dice representar la diversidad de creencias y valores de una sociedad plural, en la cual —como consecuencia de dicha pluralidad— se da una natural partición que da origen a los partidos políticos, los que se llaman así porque son partes, a decir de Giovanni Sartori.²⁵

Cuando sostenemos que el disenso y la diversidad son buenos para el cuerpo social y para la ciudad política, se da por supuesto que la ciudad política está compuesta, e incluso está bien que así sea, de partes. Y esas partes que llamamos *partidos* se han afirmado históricamente en virtud de ese supuesto.

Por el contrario, a la concepción de partido se superpone otra, la llamada *camarilla* o *facción*, según lo descrito por los ingleses Edmund Burke y Bolinbroke (1733-1734). Al respecto, el primero dijo: "... partido es un cuerpo de personas unidas para promover, con su común compromiso, los intereses nacionales a partir de un específico principio sobre el que todos están de acuerdo". De esta forma, Burke diferenciaba el carácter ideal del partido sobre el de la facción, ya que "las facciones representan sólo 'una lucha mezquina' e interesada por la conquista de puestos y de remuneraciones, mientras que los partidos son honorables conexiones necesarias para el pleno cumplimiento de nuestro deber público".²⁶

²⁵ Giovanni Sartori, *La sociedad multiétnica*, Taurus, 2001, p. 23.

²⁶ Para un mayor estudio acerca de este tema, véase Jaime Cárdenas Gracia, *Partidos políticos y democracia*, IFE (Cuadernos de Divulgación y Cultura Política, núm. 8), México, en <http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx>.

Está claro que a los partidos, por su condición política, no se les puede evaluar por su calidad moral o ética, pero sí por el resultado que sus acciones provocan. El sistema de partidos en México se ha estabilizado en su número, estamos entre el pluralismo limitado descrito por Giovanni Sartori (el cual está compuesto por cuatro o cinco partidos que cuentan en el espectro político), y el tripartidismo expuesto por Soledad Loaeza.²⁷ Al respecto Mauricio Merino comenta:

Hoy tenemos un régimen de partidos consolidado, que hace 11 años estaba todavía en construcción. Si algo produjo nuestra transición a la democracia fue, precisamente, ese cambio central en la historia política mexicana: pasamos de un sistema que se fraseaba en singular, a un régimen en el que varias fuerzas políticas compiten en condiciones de equidad por los puestos públicos, y que han asentado una nueva distribución de la representación legislativa y de los gobiernos en todo el país.²⁸

Las reformas contenidas en el proyecto de Cofipe, aprobado por el Congreso, marcan reglas muy claras para la formación de nuevos partidos. En el cuadro 3 se describen los cambios al sistema de partidos más significativos de la reforma.

²⁷ Al respecto véase Soledad Loaeza, “El tripartidismo, un arreglo inestable”, en Labastida y Antonio Camou (coords.), *Globalización, identidad y democracia, México y América Latina*, UNAM/Siglo XXI Editores, México, 2001.

²⁸ Mauricio Merino, “Reconstruir la confianza en el IFE”, en *El Universal*, 5 de diciembre de 2007, en: www.eluniversal.com.mx (fecha de consulta: 10 de diciembre de 2007).

Cuadro 3. Modificaciones al sistema de partidos

<ul style="list-style-type: none"> • Se propone la adecuación de los derechos y obligaciones de los partidos políticos, ello con el propósito de fortalecer la regulación aplicable a su vida interna, en consonancia con la disposición constitucional que establece que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en tales asuntos en los términos que señale la ley.
<ul style="list-style-type: none"> • De acuerdo con el artículo 6 de la Carta Magna, se propone establecer un nuevo capítulo en el que se contienen las obligaciones de los partidos políticos en esa materia, la forma en como los ciudadanos accederán a la información de los partidos y aquélla no será pública, por ser confidencial o reservada, o bien porque atañe de manera directa a las decisiones de estrategia política o electoral que cada partido adopta.
<ul style="list-style-type: none"> • En cuanto a la creación de nuevos partidos, adecuarse a las disposiciones constitucionales en lo que hace a la no intervención de organizaciones gremiales, o de otra naturaleza, ajenas al sistema de partidos. A fin de que dicho sistema no siga sujeto a la inestabilidad que se provoca con el potencial registro de nuevos partidos cada tres años... se propone que la apertura del proceso respectivo se realice cada seis años, en el año posterior al de la elección presidencial.
<ul style="list-style-type: none"> • Las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, tendrán la obligación de ceñir su intervención en los asuntos internos de los partidos a lo que señale la norma legal, así como la obligación que la norma máxima impone a los ciudadanos afiliados a los partidos políticos de agotar las instancias internas de solución de conflictos antes de acudir a la autoridad electoral para la protección de sus derechos.
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el papel de los partidos como organizaciones de ciudadanos supone que su vida interna se desarrolle, primero que nada, bajo sus propias normas estatutarias, las que deben establecer los medios y mecanismos de defensa para asegurar el ejercicio democrático de los derechos y obligaciones de sus afiliados.

Fuente: Elaboración propia con base en el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los puntos que han focalizado los cambios al sistema de partidos son básicamente los referidos al nuevo diseño de las coaliciones electorales (cuadro 4). Se parte del hecho de que los votos que obtenga cada partido se contabilicen en forma particular para cuestiones de prerrogativas de representación y de financiamiento, pero se sumen al candidato cabeza de la coalición; el diseño anterior de coaliciones electorales precondicionaba porcentajes posibles que se deberían fijar anticipadamente, es decir, se especificaban posibles futuros porcentajes para cada uno de los partidos coaligados, lo que repercutía tanto en su probable número de espacios plurinominales a adquirir, como en su financiamiento.

Estos cambios han provocado reacciones en ciertos actores políticos que no están de acuerdo con los mismos. Por ejemplo, el ex senador Porfirio Muñoz Ledo afirmó que:

Cuadro 4

<i>Coaliciones electorales</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilizar al máximo los requisitos y trámites para la formación de coaliciones electorales, acompañando esas medidas del necesario respeto a la voluntad de los ciudadanos.
<ul style="list-style-type: none"> • Que cada uno de los partidos coaligados aparezca en la boleta con su propio emblema, y que los votos se sumen a favor del candidato de la coalición y cuenten, por separado, a favor de cada partido. En consecuencia, los partidos coaligados deberán registrar, por sí mismos, listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y a senadores por el mismo principio.

Fuente: Elaboración propia con base en el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

[...] los sucesos (las modificaciones al esquema de coaliciones) hacen tambalear a todo el edificio de la reforma del Estado, en el que tantos y tantos estamos embarcados de buena fe, impulsando el debate público haciendo avanzar las genuinas negociaciones. Parece ahondarse así el abismo entre los intereses de unos cuantos grupos y las necesidades del país.²⁹

El analista Alberto Aziz Nassif comenta que:

[...] los partidos pequeños calculan que las nuevas reglas les van a quitar una parte del negocio, porque va a cambiar el paraguas de las coaliciones que los mantenían protegidos y les daban vida artificial. A pesar de ello la reforma les otorgaba la llamada cláusula de la “vida eterna”, con lo que podrán seguir dentro del juego si logran el 1% de los votos, ya que sus socios mayores les completarán el resto para tener el 2% necesario.³⁰

Meses más tarde la Suprema Corte derogaría dicha norma por considerarla inconstitucional.³¹

²⁹ Porfirio Muñoz Ledo, “Los reclutas electorales”, en *El Universal*, 7 de diciembre de 2007 (fecha de consulta: 12 de diciembre de 2007).

³⁰ Alberto Aziz Nassif, “El ciclo permanente: conflicto y reforma”, 11 de diciembre de 2007, en *El Universal* (consulta: 11 de septiembre de 2007).

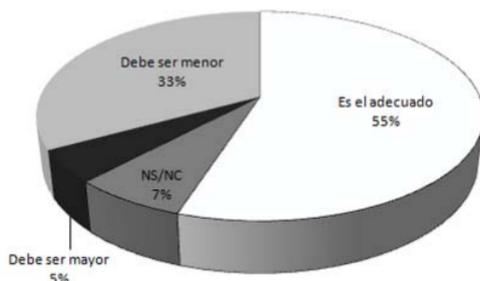
³¹ Periódico *El Universal*, 3 de julio de 2008.

*La regulación de las precampañas
y las campañas electorales en la reforma electoral*

Dentro de todos los aspectos modificados en la reforma electoral, los concernientes a la reglamentación de las precampañas y la disminución del tiempo de las campañas fueron de los que alcanzaron los mayores consensos. Inclusive socialmente este tipo de iniciativas contaban con apoyo mayoritario, tal y como se muestra en la encuesta realizada por el CESOP (gráfica 5). En ésta, casi 60% se manifestó a favor de que las campañas duraran menos de 60 días, y un porcentaje importante —35%— aún prefiere que el periodo sea menor.

Y es que para explicarnos tal coyuntura basta remitirnos a los procesos electorales de 2000 y 2006, en los cuales se presentaron fenómenos relativamente nuevos en la política mexicana, como la existencia de precampañas al interior de los partidos políticos, las cuales no estaban reglamentadas en

Gráfica 5. La Constitución prevé una duración de 60 días para que los partidos difundan sus campañas a favor de sus candidatos, ¿usted cree que este periodo..?



Fuente: Encuesta del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Encuesta telefónica nacional, 25 al 31 de marzo de 2009.

ninguna ley. Casos como el del precandidato Vicente Fox y Roberto Madrazo en 1999 fueron de los más visibles, pero parecidas circunstancias se repetían a lo largo del territorio nacional. Las consecuencias eran visibles, largos periodos de precampaña, en donde se reproducían circunstancias al interior de los partidos, en situaciones semejantes respecto a gasto en publicidad al de las campañas formales, estipuladas en el Cofipe. Los tiempos de uno y otra se sumaban y prácticamente se presentaban casi dos años de campaña permanente por parte de los partidos, con las repercusiones financieras y sociales que esto conllevaba. Los contendientes necesitaban grandes flujos de capital para solventar el gasto de las largas precampañas y después de las campañas. Los casos del empresario Carlos Ahumada y su financiamiento al PRD, el de los Amigos de Fox y el de Pemex con el PRI son paradigmáticos por evidenciadores de la necesidad de los partidos políticos y sus candidatos de allegarse recursos para estas actividades.

Ante tal problemática, la mayoría de los partidos plantearon de una u otra forma la necesidad de corregir los vacíos legales en materia de precampañas y de reducir la duración de las campañas formales. Prácticamente todos lo tocaron de una u otra forma en sus propuestas. Hablaron de la necesidad de regular las precampañas, definir las y establecer el periodo de duración. De la misma forma, el cómo de su financiamiento fue otro aspecto que quedó regulado. Respecto a las campañas políticas, las propuestas también coincidieron en el objetivo de acortar su duración, y así quedó reflejado en la reforma. En el cuadro 5 se describen sucintamente los puntos principales de la reforma electoral en este rubro.

Cuadro 5. Las precampañas y campañas según la reforma constitucional

<i>Tipo de elección</i>	<i>Duración de las precampañas y campañas de acuerdo con la reforma</i>
Precampañas	<ul style="list-style-type: none"> • Su duración no podrá exceder las dos terceras partes de las campañas: 60 días en el caso de presidente de la República y 45 en el caso de diputados.
Presidencial	<ul style="list-style-type: none"> • Antes de la reforma, la campaña duraba 186 días. • Con la reforma durará un máximo de 90 días.
Senadores y diputados	<ul style="list-style-type: none"> • 90 días para el proceso electoral en que se elija presidente de la República. • 60 días en el proceso de elecciones intermedias para la renovación sólo del Congreso de la Unión.
Elecciones estatales: gobernador, diputados locales y ayuntamientos.	<ul style="list-style-type: none"> • Se homologan los tiempos con los de las campañas federales: para el caso de gobernador no podrán exceder de 90 días, y 60 días para los diputados.

El nuevo modelo de comunicación política

El punto más polémico de la reforma fue sin duda —y sigue siendo— el relativo al nuevo modelo de comunicación política. Los elementos más cuestionados entre los actores políticos, sociales y económicos —con mayor ingerencia en el planteamiento de la agenda nacional—, posicionaron varios de estos puntos en la discusión de la reforma. Temas como los ya expuestos de recorte en los tiempos de campaña, la misma renovación escalonada del Consejo General del IFE, y los nuevos atributos de fiscalización de éste, pasaban a segundo plano. Como se expone en el cuadro 6, el nuevo modelo de comunicación se basó en el

Cuadro 6

<i>Ejes del nuevo modelo de comunicación política</i>
Los partidos políticos, las empresas y los ciudadanos tienen prohibido contratar tiempos en radio y televisión para realizar proselitismo. Consecuentemente, las campañas se llevaron a cabo a través de los tiempos con que ya cuenta el Estado en estos medios, administrados por el IFE y distribuidos proporcionalmente entre los partidos políticos.
En la propaganda política o electoral están prohibidas expresiones que denigren a las instituciones o a los propios partidos, o que calumnien a las personas.
Durante las campañas electorales se suspende la difusión de toda propaganda gubernamental de los tres órdenes de gobierno.
Adicionalmente, en el artículo 6 constitucional quedó garantizado el derecho de réplica.

Fuente: Efrén Arellano Trejo, “Campañas y cobertura noticiosa en medios electrónicos”, en *Reporte CESOP*, núm. 24, julio de 2009. Disponible en: www.diputados.gob.mx/cesop

acceso gratuito de la publicidad de los partidos políticos en los medios concesionados, a través de los tiempos que por ley le corresponden al Estado.

Esta medida tenía varios fines: primero, reducir la influencia de los grandes medios de comunicación del país, especialmente de las televisoras, ya que diversos estudios acerca de las campañas de 2006 demostraron que casi 90% de los recursos —públicos— de los partidos fueron utilizados para contratar publicidad en estos medios. Joy Langston³² argumenta que con base en un estudio de Ciro Murayama, “... el

³² Joy Langston, “Las reformas electorales de 2007”, documento de trabajo núm. 209, CIDE, México, enero de 2009, p. 13.

total de recursos destinados por los partidos políticos a medios masivos de comunicación durante las campañas federales de 2006 fue alrededor de dos mil millones de pesos, casi el total de financiamiento público recibido por los partidos (95%)”. De tal manera, uno de los principales objetivos con esta reforma era —citando el dictamen elaborado por la Cámara de Diputados— evitar el abuso de los medios electrónicos en las contiendas electorales, terminar con el poder e influencia del dinero en la conducción de las campañas electorales y evitar que los mensajes se sustentaran en “la ofensa, la diatriba (y) el ataque al adversario”.³³

Estos argumentos, pues, son los que se pusieron en entredicho. Por una parte, los dueños de los medios de comunicación más importantes del país —y algunos de los conductores más reconocidos de las televisoras— se erigieron en los críticos más acérrimos de este esquema de comunicación. Por otra parte, también, algunas de las cámaras empresariales del país —y no pocos intelectuales— se unieron contra la misma; su argumento principal era que con esta ley se limitaba la libertad de expresión. La Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) interpuso 42 amparos³⁴ contra la re-

³³ Cámara de Diputados, “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, adiciona el artículo 134, y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 2341-I, 14 de septiembre de 2007, en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: octubre de 2007).

³⁴ Coparmex gana un amparo contra reforma electoral, en *Milenio Diario*, 20 de mayo de 2009.

forma, ya que decían: “coartan la libre expresión, el derecho a la información y la participación política garantizados en los artículos 1, 6, 8, 9, 14 y 16”.³⁵

Aunque para los meses de discusión y aprobación de la reforma los medios de comunicación acentuaron aún más sus críticas a las modificaciones en este apartado, la sociedad mexicana mayoritariamente apoyó los términos generales de la reforma y en específico el nuevo esquema de comunicación. Los diferentes estudios de opinión que empresas del ramo levantaron en esas fechas, y aún algunas recogidas durante el proceso electoral del 5 de julio de 2009, dan cuenta de ello. Parametría,³⁶ por ejemplo, anotaba en su portal lo siguiente:

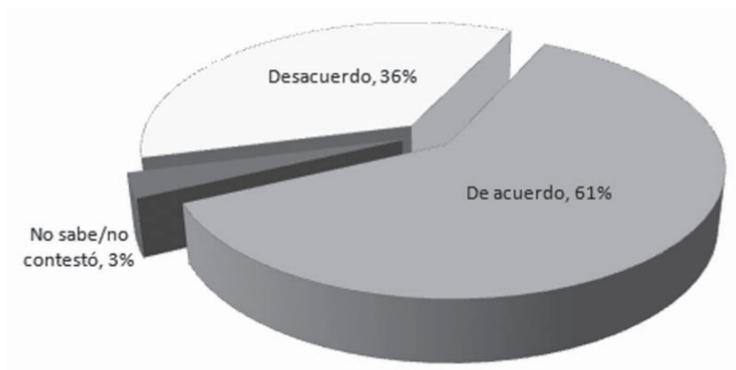
La controvertida Reforma Electoral cuenta con el respaldo de dos terceras partes de la sociedad mexicana en lo que se refiere a la contratación de tiempos de radio y televisión a través del Instituto Federal Electoral (IFE)... La mitad de la población cree que el cambio, que dejaría fuera de las negociaciones de la compra en los espacios electrónicos a los partidos políticos, daría mayor transparencia en el gasto de las organizaciones políticas.

En el mismo tenor, la encuesta realizada por el CESOP a finales de 2007 mostraba un apoyo social mayoritario a los contenidos generales de la reforma (gráfica 6), y sobre todo en lo

³⁵ *Idem.*

³⁶ Mexicanos aprueban que IFE controle gastos en radio y televisión, Parametría, fecha de levantamiento del 8 al 11 de junio de 2007.

Gráfica 6. ¿Usted está de acuerdo o desacuerdo en que los partidos políticos no puedan contratar propaganda electoral en la radio y la televisión durante las campañas?

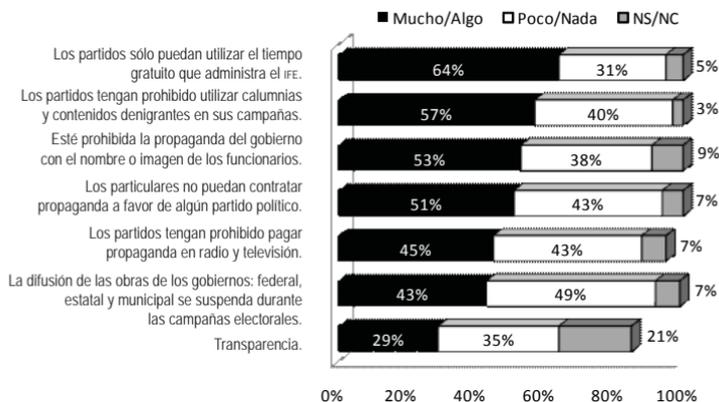


relativo a la prohibición de la contratación de propaganda. Resultados similares se observan en el estudio levantado también por el CESOP en marzo de 2009 (gráfica 7), a unas semanas de que se pusieran en marcha las campañas federales para la renovación de la Cámara de Diputados en los comicios que se realizaron el 5 de julio pasado.

Otro de los elementos más cuestionados del modelo de comunicación fue el que se elevó a rango constitucional la prohibición para que los partidos utilizaran “calumnias y contenidos denigrantes en sus campañas”, ya que cabe recordar —como señala Joy Langston—³⁷ que la “prohibición existía en el Co-fipe de 1996, pero que no fue respetada en los comicios de 2006”. Tan cuestionada fue esta disposición que incluso socialmente la opinión pública se dividió entre los que estaban a

³⁷ Joy Langston, *Las reformas electorales de 2007...*, op. cit., p. 12.

Gráfica 7. ¿Qué tan de acuerdo está con que...?



Fuente: Encuesta telefónica del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, fecha de levantamiento: 25 al 31 de marzo de 2009, puede consultarse en www.diputados.gob.mx/cesop

favor y en contra de tal medida (gráfica 8). Al respecto, muchos especialistas coincidían en la pregunta que se hacía el ex presidente del IFE (2003-2007), Luis Carlos Ugalde, después de analizar la reforma a la luz de los resultados del 5 de julio pasado: si “prohibir las campañas negativas enaltece el debate o lo deteriora aún más”. Y es que básicamente es en esta prohibición que los detractores de la reforma han basado su ataque diciendo que con estas medidas se limitaba la libertad de expresión. Porque, entre otras cosas, argumentan que “ni el conflicto ni los desacuerdos ni la realidad pueden desaparecer por decreto”.³⁸ Aunado a ello, el papel de fiscalizador consagrado al IFE a fin de que las campañas se llevaran de acuerdo con lo establecido por la ley, desencadenó otro aluvión de críticas

³⁸ Luis Rubio, “Elecciones”, en *Reforma*, México, 19 de julio de 2009.

Gráfica 8. ¿Usted considera que la prohibición de las campañas negativas para que no se diga nada malo de los candidatos, es positivo o dañino para la democracia?



Fuente: CESOP, Encuesta nacional en vivienda, realizada del 8 al 11 de diciembre de 2007.

al considerar que el Consejo General del IFE perdería mucho tiempo en resolver las demandas de los partidos.

Argumentos parecidos a los que la reconocida especialista María Amparo Casar realizaba en su columna del periódico *Reforma*.³⁹

Se debe desechar la prohibición de las llamadas campañas negativas que atentan contra la libertad de expresión y el consecuente papel de los consejeros electorales como censores. El artículo 6o. de la Constitución contiene ya los límites a la libre manifestación de las ideas: ataques a la moral, derechos de terceros y aquello que provoque algún delito o perturbe el orden público.

³⁹ María Amparo Casar, “Va de nuevo”, en *Reforma*, 30 de junio de 2009.

No hay por qué añadirle el rollo de la “denigración”. Los ciudadanos tenemos derecho a saber y los candidatos a recordarnos las pillerías, mentiras e incumplimientos de los competidores.

Implementación del nuevo modelo de comunicación en la campaña federal de 2009, algunas reacciones

Aunque, como se ha podido apreciar —pues los ejes de la reforma son varios debido a la trascendencia de la misma y al ríspido debate que provocó—, el nuevo modelo de comunicación política se convirtió en el elemento más visible de la propia reforma; un debate sobredimensionado, sobre todo por los medios de comunicación, que de una u otra forma sintieron la necesidad de expresar su posición a favor o en contra de tales modificaciones, una derivación democrática *per se*.

Conforme al Cofipe, la distribución de los tiempos de publicidad para los partidos políticos deberá darse de la siguiente manera:⁴⁰

- El 70% de acuerdo con la votación que hayan tenido en la elección inmediata anterior.
- El 30% restante se distribuye por igual a todos los partidos con registro.

De esta manera, para la elección intermedia del 5 de julio de 2009 se distribuyeron más de 23 millones de *spots*, de 30

⁴⁰ Luis Carlos Ugalde, “Las elecciones del 5 de julio y la reforma electoral de 2007”, en *Milenio Diario*, 14 de julio de 2009.

segundos cada uno, colocados de las 6 a las 24 horas del día, durante el periodo de campañas.

La distribución de las pautas de transmisión, como podrá inferirse, no sólo propiciaron el debate, sino que también dieron lugar a que las partes que se sintieron afectadas —como las mismas televisoras nacionales TV Azteca y Televisa— emprendieran acciones que minaron la credibilidad social en la reforma, como el agrupar los comerciales en bloques de varios minutos, lo cual provocaba que interrumpieran su transmisión, aduciendo que era por instrucciones del IFE. Esto no hacía más que constatar que su “lucha”, por todos los medios, contra las disposiciones de la ley, continúa vigente. Ello ocasionó, como rememoraba el ex senador Javier Corral, que el IFE reiteradamente pusiera sanciones a estas cadenas televisoras⁴¹ —la última el 28 de julio por 62 millones 844 mil pesos—, que después fue rebajada a 21.9 millones,⁴² impuesta a TV Azteca porque según el monitoreo realizado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) a pedido del IFE, esta televisora dejó de transmitir 5,734 *spots* de los partidos políticos. Por razones parecidas, citaba el mismo Corral, ya habían sido sancionadas las dos televisoras con dos millones en las sesiones del 20 y 24 de marzo, y del 20 de abril.

Aunque algunos difieren en sus formas, la mayoría de los politólogos especialistas en el tema celebran la disposición gratuita para los partidos políticos de los tiempos del Estado en la radio y televisión concesionados, que con sus particularidades

⁴¹ Javier Corral Jurado, “62 millones 844 mil pesos”, en *El Universal*, 28 de julio de 2009.

⁴² *La Jornada*, 30 de julio de 2009.

“se aplica con diversas modalidades en países como Francia, Reino Unido, Brasil, Chile y Colombia”.⁴³ Lo que cuestionan precisamente es el modelo de implementación: “El principio de acceso gratuito a los medios electrónicos es buena medida, pero el modelo implantado fue tan malo que quizá haya oscurecido aún más el trato discrecional entre políticos y medios”.⁴⁴ Ponían de relieve que las disposiciones técnicas dificultaron una eficiente comunicación entre los ciudadanos y los partidos políticos, ya que deberían pasar al menos 15 días entre la recepción de los *spots* y su transmisión; por lo que las estrategias de competencia entre los partidos se diluían, amén también de que con la prohibición de las campañas negativas éstas perdían interés.

Luis Carlos Ugalde afirma que se deben privilegiar las pautas de transmisión en beneficio de la calidad de los horarios, considerando a la audiencia que van dirigidos los *spots* de los partidos y no repartirlos a lo largo del día, por el solo hecho de transmitirlos. Al respecto el propio ex presidente del IFE comentaba: “... defender la gratuidad no significa festejar un modelo que es malo por su volumen, por sus mecanismos de asignación que generan rigidez en las campañas”.⁴⁵ Además, aducía, que si uno de los puntos centrales de la reforma era disminuir la “espotización” de las campañas, resultó evidentemente todo lo contrario. Uno de los artífices de la reforma desde el Poder Legislativo, el diputado Diódoro Carrasco Al-

⁴³ Efrén Arellano Trejo, “Campañas y cobertura noticiosa...”, *op. cit.* Disponible en: www.diputados.gob.mx/cesop

⁴⁴ Luis Carlos Ugalde, “Las elecciones del 5 de julio y la reforma electoral de 2007”, en *Milenio Diario*, 14 de julio de 2009.

⁴⁵ Luis Carlos Ugalde, *op. cit.*

tamirano, refería en una entrevista⁴⁶ que “necesitamos retomar el espíritu original de la reforma que era que no se transmitieran *spots* de 30 segundos, sino *spots* o sistemas de información de dos minutos y medio a tres minutos... y habría que hacer obligatorio los debates”. En el mismo orden de ideas coincidió el consejero general del IFE, Francisco Guerrero Aguirre:⁴⁷

[...] me parece que sería necesario emprender algunos ajustes —al modelo de comunicación política—. Particularmente en lo relativo a la duración de los *spots* y la posibilidad de tener más debates entre candidatos en tiempos oficiales... es necesario generar barras en las que los partidos políticos tengan la oportunidad de explicar sus plataformas políticas y sus propuestas y, además, que la ciudadanía tenga la oportunidad de contrastarlas a través de la obligatoriedad de los debates.

Afirmaciones que entre otras cosas parecieron ser respaldadas por la percepción ciudadana, ya que una gran parte mostraba un nulo interés en la publicidad partidista en los medios de comunicación, y más aún, un porcentaje importante manifestaba que éstos no les gustaban (gráfica 9).

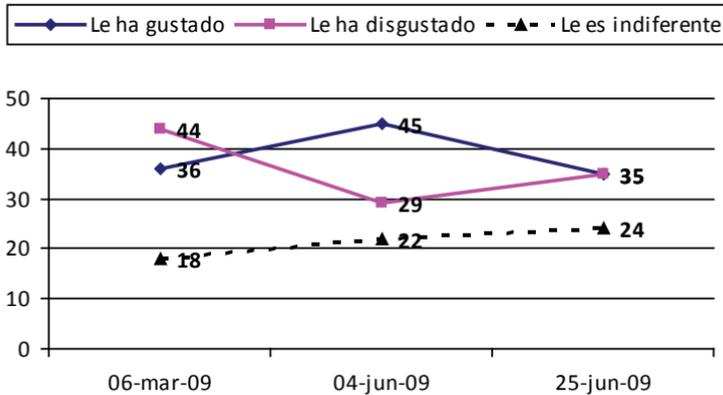
Los cuestionamientos al modelo no acaban ahí, uno de los señalamientos más graves fue el realizado por algunos actores políticos, como el del ex senador panista Javier Corral,⁴⁸ hacia

⁴⁶ Dunia Ludlow, “Evaluación de la Reforma Electoral 2007”, en *Reporte CESOP*, núm. 24, julio de 2009, p. 53. En: www.diputados.gob.mx/cesop.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 53.

⁴⁸ “Estas elecciones golpean la reforma electoral: especialistas”, en *La Jornada*, México, 25 de junio de 2009.

Gráfica 9. A usted, ¿qué tanto le han gustado los comerciales que han transmitido los partidos políticos en el último mes en radio y TV? (porcentajes)



Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, “Pena de muerte captó miradas”, en *Excelsior*, 29 de junio de 2009, p. 8, con base en encuestas nacionales telefónicas, 400 casos, con margen de error de ± 5 por ciento.

candidatos por “realizar subrepticios actos de contratación de publicidad”.

Una arista más de la complejidad del modelo se encuentra en la fiscalización que el IFE debe realizar para garantizar su cumplimiento, el cual si ya de por sí en su papel sancionador de las campañas negativas vio acrecentadas sus funciones, con el monitoreo su papel de juez⁴⁹ para realizar bien su cometido es aún más difícil. Por eso también especialistas como José Woldenberg⁵⁰ han sugerido que algunas de las atribuciones dadas por la reforma electoral al instituto, como

⁴⁹ Al respecto véase el artículo de José Woldenberg, “El IFE como juez”, en *Reforma*, 18 de junio de 2009.

⁵⁰ *Idem*.

la de desahogar las quejas contra las “campañas calumniosas” a través del denominado “procedimiento especial sancionador” (PES), sea realizado por otras instituciones, como el propio Tribunal Electoral de la Federación, a fin de que los conflictos puedan ser atajados y subsanados más rápidamente, y a su vez que en el instituto disminuyan los puntos de tensión con y entre los partidos, argumento que también es apoyado por el diputado Diódoro Carrasco,⁵¹ sobre todo en lo referente al aumento de la carga de trabajo del instituto con esta disposición.

Comentarios finales

Sin ser categóricos, se puede concluir que en torno a las disposiciones prescritas por la reforma, han convergido tres posiciones: las naturales a favor y en contra, y una más que argumenta que más allá de los simples cambios al sistema electoral, lo que debe plantearse es sustancialmente el cambio de régimen. Cabe decir que entre todos estos actores, se encuentran personas que no se circunscriben tajantemente a uno u otro, y que exponen algunos puntos virtuosos y otros que deben revisarse acerca de las reformas.

Explícitamente, María Amparo Casar⁵² menciona que “no se debe de satanizar toda la reforma, que debe de permanecer la desaparición del secreto bancario en términos electorales, y

⁵¹ Dunia Ludlow Deloya, “Evaluación de la Reforma Electoral 2007...”, *op. cit.*, p. 52.

⁵² María Amparo Casar, “Va de nuevo”, en *Reforma*, 30 de junio de 2009.

la desaparición de la cláusula de la vida eterna, para evitar que los partidos hagan ‘transferencia de votos no autorizada por los ciudadanos’”. También recomienda dejar de prohibir las campañas negativas “los ciudadanos tenemos derecho a saber y los candidatos a recordarnos las pillerías, mentiras e incumplimientos de los competidores”.

Otro de los aspectos principales a los que alude Casar es al financiamiento, pues aduce que deben disminuirse aún más los recursos destinados a los partidos y a la propia estructura del IFE: “somos el único país que mantiene una burocracia electoral federal permanente y 32 burocracias locales, también permanentes”. Y otro de los aspectos en que prácticamente hay unanimidad, es que debe modificarse el nuevo esquema de comunicación, el que “basado en un buen principio —la equidad— tuvo un diseño desafortunado. No logró sus propósitos esenciales: la desespotización de la política e ‘impedir que el poder del dinero influya en los procesos electorales a través de la compra de propaganda en radio y televisión’”. En el mismo sentido opina Ezra Shabot: “... suponer que el aumento cuantitativo de los spots genera por sí mismo una mayor calidad en el contenido es algo totalmente falso”.⁵³

El aspecto del nuevo modelo de comunicación conllevó grandes retos, y aunque no resultó indemne, produjo consensos acerca de sus beneficios en lo general, pero también en sus críticas en lo particular. El camino, según comentan muchos actores, es que en el futuro se siga garantizando la gratuidad de las campañas políticas bajo nuevos esquemas de transmi-

⁵³ Ezra Shabot, “Las campañas”, en *Reforma*, 6 de marzo de 2009.

sión, en donde también el volumen de *spots* sea considerablemente más bajo.

Pero si bien la naturaleza de la reforma deriva en planteamientos coincidentes y divergentes en sus resultados, también muchos de los especialistas remitidos en este documento llaman la atención respecto a que no se debe perder de vista que aún más importante que satisfacer el acomodo de las reglas electorales, es plantearse un cambio de régimen. A decir de Jesús Silva Herzog Márquez: "... los cambios necesarios están en la órbita del régimen presidencial y del arreglo federal. Ahí está la reforma urgente".⁵⁴ Y es que, argumenta, en las diferentes crisis que han habido en el sistema político siempre se argumentan modificaciones que se vuelven modas: "desaparecer o disminuir las franjas de la representación proporcional; empuqueñecer el Congreso; candidaturas 'ciudadanas'; consultas, plebiscitos, revocaciones, reelección inmediata", las cuales señala que son importantes, pero que sólo atienden una parte del problema.

Al considerar la reflexión de Jesús Silva Herzog, se puede observar que quizá el tiempo planteado por los legisladores en la Ley para la Reforma del Estado que permita llevar a cabo todas las reformas necesarias para cambiar el régimen político de México sí ameritaría la medalla olímpica referida por Sartori; pero, en efecto, para cumplir con los propósitos de esta ley bien vale la pena intentarlo, aunque requiera todo el proceso que lleva la preparación de unos juegos olímpicos.

⁵⁴ Jesús Silva-Herzog Márquez, "La receta y el quejido", en *Reforma*, México, D.F., 13 de julio de 2009.

Representación proporcional en los congresos locales

Efrén Arellano Trejo y
César Augusto Rodríguez Gómez***

Presentación

El objetivo del presente trabajo es ofrecer una visión comparativa de la forma en que se aplica el método de representación proporcional (RP) para integrar los congresos locales en las entidades federativas del país, así como identificar los casos en que se han experimentado modalidades para enriquecer este procedimiento. Dicho propósito adquiere relevancia en función de la propuesta de reforma política dada a conocer por el presidente Felipe Calderón, que incluye modificaciones al número de legisladores que conforman el Congreso federal y

* Investigador de la Dirección de Opinión Pública del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Correo electrónico: efren.arellano@congreso.gob.mx

** Director de Estudios de Opinión Pública del CESOP. Maestría en Política y Gestión Pública por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Correo electrónico: cesar.rodriguez@congreso.gob.mx

posibles variaciones en el de los legisladores a ser elegidos por el principio de RP.

Para lograr su objetivo, el trabajo se divide en dos secciones: en la primera se describen el significado y las aportaciones de la representación proporcional a la integración democrática de los congresos y parlamentos; se abordan los lineamientos establecidos en la Constitución federal y que, por tanto, son comunes a todas las entidades federativas del país; y se describe brevemente la propuesta de reforma del presidente Felipe Calderón. En la segunda sección se desglosa la forma en que aplica este método en las entidades federativas del país, se describen los rasgos comunes y se abordan varios casos en los que se han experimentado algunos procedimientos particulares.

Lineamientos para la representación proporcional

En función de la heterogeneidad y complejidad de las sociedades actuales, uno de los problemas esenciales de las democracias es traducir los votos en puestos de representación y gobierno. La conducción del gobierno y el diseño de políticas públicas a través de las decisiones de la mayoría encuentran un límite en la existencia cada vez más frecuente de preferencias partidistas fraccionadas; es decir, en contextos sociopolíticos en los cuales no existe dicha mayoría.¹ Este problema explica,

¹ Diego Reynoso, *Votos ponderados. Sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*, Flacso/Cámara de Diputados, México, 2004, pp. 13-14.

en gran medida, la popularidad que han alcanzado los sistemas electorales mixtos, aquellos que combinan métodos de elección de mayoría y métodos de representación proporcional. Estos sistemas surgieron hace aproximadamente 55 años en Alemania y algunos recuentos señalan que actualmente se utilizan, con diversas modalidades, en más de 30 países.²

La introducción de los métodos de representación proporcional tiene el propósito de incorporar a los partidos minoritarios en los parlamentos o congresos nacionales o subnacionales y ajustar la composición de dichos órganos a un tamaño similar al porcentaje de votos obtenidos por los partidos en los comicios.³ Para el caso de México, la proporción de los diputados de RP garantiza, además, que ningún partido político, por sí mismo, cuente con la mayoría (calificada) para modificar la Constitución y que las fracciones minoritarias puedan emprender una acción de inconstitucionalidad (la cual requiere 33% de los diputados).⁴

² Ernesto Calvo y Marcelo Escolar, “La implementación de sistemas electorales mixtos en legislaturas de magnitud fija”, en *Política y gobierno*, vol. X, núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, segundo semestre de 2003, p. 359.

³ Un recuento sobre las etapas y modalidades como se han aplicado los métodos de RP en el Congreso federal mexicano se encuentra en Jesús Javier Cruz Vázquez, “El sistema de representación proporcional, marco jurídico-político para la integración plural del Congreso (escenario para el ejercicio de sus funciones)”, en *Quórum*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, año VII, núm. 63, noviembre-diciembre de 1998, México, pp. 63-73.

⁴ Héctor Solorio Almazán, *La representación proporcional*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Col. Temas selectos de derecho constitucional, núm. 2), México, 2008, p. 26.

La Constitución federal de México establece algunos lineamientos básicos para la integración de los congresos locales. El artículo 116 señala que el número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada entidad y estipula el mínimo de legisladores que deberá existir en cada congreso: cuando menos siete diputados para poblaciones menores de 400 mil habitantes; nueve para poblaciones entre 400 mil y 800 mil; y once para poblaciones mayores a esta última cifra. Una estimación rezagada respecto al crecimiento poblacional, debido a que el estado con la menor población, Baja California Sur, cuenta con más de 500 mil habitantes y su Congreso está integrado por 25 diputados.

El artículo 116 contiene otros tres lineamientos relevantes: uno, la prohibición para la reelección inmediata de los diputados electos y de sus suplentes en caso de que estos últimos hubieran ejercido el cargo; dos, la obligación de establecer entidades estatales de fiscalización; y tres, de mayor relevancia para este trabajo, la obligación para que la elección de los diputados locales se realice “según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes”.⁵

Este precepto constitucional explica que todas las entidades federativas incluyan, en sus constituciones y leyes locales, la aplicación de sistemas electorales mixtos. Su generalidad explica la diversidad que existe en su forma de aplicación, en el porcentaje de diputados electos por el método de RP y los

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, versión actualizada disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: diciembre de 2009).

límites impuestos a los partidos mayoritarios. Sin embargo, en muchas entidades federativas la aplicación de estos lineamientos ha ocasionado diversas querellas jurídicas debido, entre otras cosas, a que las leyes locales provocan confusión o son sujetas a diversas interpretaciones por parte de los organismos encargados de su aplicación; a que las fórmulas de asignación son confusas o a que la misma definición de representación proporcional es *sui géneris*.⁶

En algunos casos la representación proporcional ha sido fuente de litigio para la integración de los congresos locales en varios estados: México (1996, 2000 y 2003), Campeche (1997), Guerrero (1999 y 2002), Quintana Roo (1998), Tlaxcala (2001), Puebla (2001), Nayarit (2002) y en la Asamblea Legislativa del D.F. (2000).⁷

Como resultado de una sentencia sobre el caso de Quintana Roo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación elaboró una tesis en la cual se afirma lo siguiente:

MATERIA ELECTORAL. El principio de representación proporcional se integra a un sistema compuesto por bases generales tendientes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios

⁶ Gustavo Ernesto Emmerich y Luis Eduardo Medina, “Problemas de la representación proporcional: la elección de diputados locales en Guerrero, 2002”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 109, enero-abril 2004, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 13-15.

⁷ *Ibid.*, p. 11.

e impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación. Esto explica por qué en algunos casos se premia o se estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías. Por tanto, el análisis de las disposiciones que se impugnen, debe hacerse atendiendo no sólo al texto literal de cada una de ellas en lo particular, sino también al contexto de la propia norma que establece un sistema genérico con normas diversas que deben analizarse armónicamente, pues no puede comprenderse el principio de representación proporcional atendiendo a una sola de éstas, sino en su conjunto; además, debe atenderse también a los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y el valor del pluralismo político que tutela, a efecto de determinar si efectivamente la disposición combatida inmersa en su contexto normativo hace vigente ese principio conforme a las bases generales que lo tutelan.⁸

La participación y representación de las minorías —como bien lo hacen notar Emmerich y Medina— fue concebida desde el siglo XIX por John Stuart Mill, como una parte esencial de la democracia, como un factor que evita las falsas apariencias democráticas. La sentencia ya citada hace explícitos los tres objetivos primordiales que, desde el punto de vista del máximo tribunal, debe propiciar la RP:

⁸ *Ibid.*, p. 14, con base en “Tesis jurisprudencial aprobada por el Tribunal Pleno del 29 de octubre de 1998”, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, t. VIII, noviembre de 1998, tesis P./J. 70/98, p. 191. *Cfr. Principio de proporcionalidad en materia electoral*, México, SCJN, 2000, pp. 593 y 594.

1. La participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano legislativo, siempre que tengan cierta representatividad.
2. Que cada partido político alcance en el seno del Congreso o legislatura correspondiente una representación aproximada al porcentaje de su votación total.
3. Evitar un alto grado de sobrerrepresentación de los partidos dominantes.⁹

Estos lineamientos resultan útiles para analizar los casos específicos en las entidades federativas, así como para desglosar las implicaciones que tiene, en materia de RP, la propuesta de reforma dada a conocer por el presidente Felipe Calderón el 15 de diciembre de 2009, dirigida a modificar el tamaño del Congreso de la Unión y la forma en que son electos los legisladores.

Reforma política y situación en las entidades

Una de las propuestas del jefe del Ejecutivo que impactará en la integración de los congresos locales es la de permitir la reelección consecutiva de los legisladores. El presidente propone dejar a la decisión de cada entidad federativa los alcances de la reelección, con el único límite de una permanencia máxima de 12 años.

⁹ *Ibid.*, p. 14. De estos mismos autores también puede consultarse “La representación proporcional en el Congreso mexicano: el caso de 2003”, en *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, UAM-Xochimilco, número 46-47, diciembre de 2003-abril de 2004, pp. 97-119.

El documento del Ejecutivo considera que esta propuesta fortalecerá la profesionalización y especialización de los legisladores; favorecerá la acumulación de experiencias y conocimientos; dará continuidad al trabajo legislativo e incrementará la rendición de cuentas y los vínculos con los ciudadanos, pues éstos tendrán en sus manos la decisión sobre la permanencia de los legisladores.¹⁰

El presidente de la República también propuso reducir el tamaño de la Cámara de Diputados de 500 a 400 legisladores, de los cuales 240 serían electos por el principio de mayoría relativa y 160 por el mecanismo de representación proporcional. Esta nueva distribución mantendría, como hasta ahora, la utilización de listas regionales en cinco circunscripciones plurinominales; el mismo tope máximo de diputados provenientes de un mismo partido (66%); y la misma proporción de diputados electos por RP (40%).

Esta propuesta tiene dos propósitos, de acuerdo con la iniciativa elaborada por el Ejecutivo: primero, “facilitar los mecanismos de negociación y concreción de acuerdos”; y segundo, atender una corriente de opinión pública y política a favor de reducir el tamaño del Congreso. El presidente se refiere a que la Encuesta de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, realizada en 2008, reportó que 80% de los entrevistados está a favor de dicha reducción; así como al hecho de que existen más

¹⁰ Presidencia de la República, exposición de motivos de la “Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República*, núm. 71, México, 15 de diciembre de 2009.

de 30 iniciativas, provenientes de diversos partidos políticos, con este mismo objetivo.

Por último, y de relevancia para este artículo, hay que mencionar que el presidente propone elevar de 2 a 4% el mínimo de votos exigido a los partidos políticos como requisito para que puedan mantener su registro y tengan derecho a participar en la asignación de diputados de representación proporcional. Los argumentos a favor de esta medida —expresados en la exposición de motivos— refieren que en América Latina México es uno de los países con el umbral más bajo para el registro y la permanencia de los partidos políticos y que elevar este mínimo contribuirá a “estimular la formación de institutos políticos con capacidad de una representación amplia de intereses de la ciudadanía” y a fortalecer “los incentivos para que las expresiones políticas con menor peso electoral concilien sus agendas con otros grupos ideológicamente afines”.¹¹

Es evidente que la propuesta del presidente Calderón podría modificar sustancialmente la forma en que se plasma la representación política en el Congreso mexicano. La posibilidad de la reelección inmediata plantea nuevos escenarios para la creación y articulación de liderazgos locales; la reducción de los distritos electorales de 300 a 240, demanda revisar que los actuales criterios legales concilien adecuadamente la representación territorial y demográfica del país evitando, en la medida de lo posible, la sub o la sobrerrepresentación de cada uno de los nuevos distritos;¹² y, por último, el ajuste del nú-

¹¹ Presidencia de la República, *op. cit.*

¹² Diego Reynoso, investigador de Flacso, se ha especializado en estudiar los efectos de la distritación en la representación política. Algunos

mero de diputados electos por el principio de RP propicia la ocasión para revisar las reglas y los resultados de este método para la integración de la representación política.

Desde la perspectiva y la experiencia de la integración de los congresos locales, ¿qué elementos se pueden retomar para evaluar la propuesta del presidente Felipe Calderón? En los cuadros 1 y 2 se encuentran los datos generales sobre el tamaño, los requisitos mínimos y las fórmulas para la integración de estos cuerpos legislativos.

Con los datos ahí recabados se puede sostener que el tamaño del Congreso federal es, comparativamente hablando, más pequeño que los 32 congresos locales. Para sostener esta afirmación se calculó, para cada entidad federativa, la tasa de diputados por cada 100 mil habitantes (cuadro 1, columna 4). Esta tasa muestra que, en general, las entidades con los tamaños de población más reducidos son al mismo tiempo los estados con las tasas más altas. En cambio, aquellas entidades con una mayor cantidad de habitantes muestran tasas de diputados más bajas. Es decir, el crecimiento de la población permite

de sus trabajos son: *Votos ponderados. Sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*, op. cit.; en coautoría con Abel Villareal, "Sobre-rrepresentación distrital y sesgos partidarios. El caso de Nuevo León", en *Estudios políticos*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, enero-abril de 2005, pp. 181-205; "La sobrerrepresentación distrital electoral en Sonora y Sinaloa, 1994-2004: sus efectos en perspectiva comparada", en *Región y sociedad. Revista del Colegio de Sonora*, vol. XVI, núm. 29, enero-abril de 2004, pp. 145-168; y con especial interés para el caso del Congreso federal, "Distritos electorales y representación bicameral en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 3, julio-septiembre, UNAM, México, 2004, pp. 537-564.

ajustar a la baja el número de diputados por cada 100 mil habitantes. Esto explica que los actuales 500 diputados que conforman el Congreso federal representen una tasa de 0.48 por cada 100 mil habitantes; una cifra menor a la existente en las entidades con las tasas más bajas, como el Estado de México (0.5), Jalisco (0.5), Veracruz (0.7), Guanajuato (0.7), Distrito Federal (0.7) y Puebla (0.7). Con la propuesta de reducir los diputados federales de 500 a 400, esta tasa sería de 0.39.

Respecto al porcentaje de diputados asignados por representación proporcional, en los 32 congresos locales existe un promedio de 39%. Los estados que más se alejan de este promedio son Tabasco, donde los diputados de RP pueden alcanzar hasta 80% y Baja California Sur, donde dicha cifra es de sólo 22%. De tal manera que la propuesta del presidente de mantener un porcentaje de diputados de RP de 40%, es prácticamente el promedio de lo que existe en los congresos locales.

La existencia de un sistema mixto —a decir de la literatura especializada— tiene la ventaja de “garantizar simultáneamente la responsabilidad, visibilidad y control individual de los candidatos (personalización) y la participación efectiva de las minorías (proporcionalidad)”.¹³ Sin embargo, para poder alcanzar dicha ventaja es necesario contar con algunos mecanismos que permitan ajustar la proporcionalidad asignada a cada partido. Muchos de estos mecanismos, aplicados en el mundo, están presentes en las constituciones y leyes subnacionales que regulan la elección e integración de los congresos locales.

¹³ Ernesto Calvo y Marcelo Escolar, *op. cit.*, p. 395.

Un primer mecanismo es la posibilidad de que los congresos tengan una magnitud variable. En el cuadro 1 se han señalado ocho casos en los cuales la legislación correspondiente deja abierta dicha posibilidad. Así, por ejemplo, la Constitución de Veracruz señala lo siguiente:

En caso de que el Congreso se integre por menos de 50 diputados, al partido mayoritario no podrán asignársele más de 4 diputados por el principio de representación proporcional, y en caso de que el Congreso se integre por 50 diputados o más, al partido mayoritario no podrán asignársele más de 5 diputados por este principio. En ningún caso el Congreso se integrará por más de 60 diputados.¹⁴

La aplicación de este mecanismo en países como Alemania, permite un nivel de desproporcionalidad muy bajo, vinculado a la posibilidad de los distintos partidos para obtener un premio de mayoría en la arena uninominal. Sin embargo, su aplicación requiere requisitos institucionales importantes.¹⁵

El cuadro 2 ilustra otros mecanismos utilizados en las leyes locales para mantener o mejorar el equilibrio entre la representatividad de los partidos, los votos ganados en las urnas y los escaños asignados en el Congreso. El primer elemento consignado en este cuadro es el porcentaje mínimo de votos requerido a los partidos para tener acceso a representación en

¹⁴ Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, última reforma: 24 de junio de 2009, disponible en la página web del Congreso local, www.legisver.gob.mx (fecha de consulta: enero de 2010).

¹⁵ Ernesto Calvo y Marcelo Escolar, *op. cit.*, p. 396.

Cuadro 1. Tamaño de los congresos locales y distribución porcentual según método de elección y tasa por cada 100 mil habitantes

<i>Entidad</i>	<i>Población</i>	<i>Total de diputados</i>	<i>Tasa por 100 mil hab.</i>	<i>Dip. de MR</i>	<i>Dip. de RP</i>	<i>Porcentaje de RP</i>
Campeche	754,730	35	4.6374	21	14	40.0
Colima	567,996	25	4.4014	16	9	36.0
Baja California Sur	512,170	21	4.1002	16	5	23.8**
Nayarit	949,684	30	3.1589	18	12	40.0
Tlaxcala	1,068,207	32	2.9957	19	13	40.6
Aguascalientes	1,065,416	27	2.5342	18	9	33.3**
Quintana Roo	1,135,309	25	2.2020	15	10	40.0
Zacatecas	1,367,692	30	2.1935	18	12	40.0
Durango	1,509,117	30	1.9879	17	13	43.3*
Morelos	1,612,899	30	1.8600	18	12	40.0
Tabasco	1,989,969	35	1.7588	21	14	80.0*
Querétaro	1,598,139	25	1.5643	15	10	40.0
Guerrero	3,115,202	48	1.5408	28	20	41.6*
Sinaloa	2,608,442	40	1.5335	24	16	40.0
Sonora	2,394,861	33	1.3780	21	12	33.3**
Yucatán	1,818,948	25	1.3744	15	10	40.0
Hidalgo	2,345,514	30	1.2790	18	12	40.0
Oaxaca	3,506,821	42	1.1977	25	17	41.0*
Tamaulipas	3,024,238	36	1.1904	22	14	38.9
San Luis Potosí	2,410,414	27	1.1201	15	12	44.4*
Chihuahua	3,241,444	33	1.0181	22	11	33.3**
Michoacán	3,966,073	40	1.0086	24	16	40.0
Coahuila	2,495,200	25	1.0019	16	9	36.0
Nuevo León	4,199,292	42	1.0002	26	16	38.0
Chiapas	4,293,459	40	0.9316	24	16	40.0
Baja California	2,844,469	25	0.8789	16	9	32.0**
Puebla	5,383,133	41	0.7616	26	15	36.5
Distrito Federal	8,720,916	66	0.7568	40	26	39.4
Guanajuato	4,893,812	36	0.7356	22	14	38.8

<i>Entidad</i>	<i>Población</i>	<i>Total de diputados</i>	<i>Tasa por 100 mil hab.</i>	<i>Dip. de MR</i>	<i>Dip. de RP</i>	<i>Porcentaje de RP</i>
Veracruz	7,110,214	50	0.7032	30	20	40.0
Jalisco	6,752,113	39	0.5776	20	19	48.7*
México	14,007,495	75	0.5354	45	30	40.0
<p>■ La legislación local aplicable permite un tamaño variable del Congreso.</p> <p>* Estados con los mayores porcentajes de RP.</p> <p>** Estados con los menores porcentajes de RP.</p>						

Fuentes: Constituciones y leyes locales de cada entidad federativa, revisadas en el sitio web de cada Congreso local, con excepción de Baja California Sur, cuyos textos locales fueron consultados en www.ordenjuridico.gob.mx (fecha de consulta: diciembre de 2009).

el Congreso. En la mayoría de las entidades federativas, dicho umbral de acceso se encuentra entre 2 y 3.5%. Las excepciones son, en el límite inferior, los estados de México, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí y Tamaulipas, en los cuales el porcentaje mínimo requerido es de sólo 1.5%. En el extremo superior se encuentra Baja California, donde el mínimo requerido es de 4%. Esto significa que la propuesta del presidente Calderón ubicaría al Congreso federal en el umbral máximo de los congresos locales.

El segundo elemento consignado en el cuadro 2 es la exigencia de que los partidos registren candidatos en los distritos de mayoría en que se divide el estado. Como se observa en este cuadro, dicho requisito es muy variable, pues incluso en 11 casos no aparece de forma explícita en la legislación correspondiente. En promedio, en los estados donde existe, la legislación local exige que, para que los partidos participen de los diputados de representación proporcional, registren candidatos en 64% de los distritos de mayoría. Como se sabe,

Cuadro 2. Requisitos y lineamientos utilizados en los congresos locales para la aplicación del método de representación proporcional

Entidad	Mínimo de votos para acceder a RP (%)	Requisito mínimo de candidatos de MR		Tope máximo de diputados por ambos principios		Sobrerrepresentación máxima respecto a votos obtenidos	Es posible incluir candidatos de MR en listas de RP
		Núm.	%	Núm.	%		
Aguascalientes	2.5	14	77.7				Si
Baja California	4			16	64		
Baja California Sur	2	8	50	16	64		Si
Campeche	2	14	66.7				
Coahuila	3.5	9	37.5	16	64	16%	Si
Colima	2	8	36.4	15	60	10%	
Chiapas	2			24	60		
Chihuahua	2	14	87.5	20	60.6	8%	Si
Distrito Federal	2	40	100	40	60.6		Si
Durango	2.5	12	70.6	17	56.7		
Guajuato	2	15	68.2	25	69.4		Si
Guerrero	3	15	53.6			8%	
Hidalgo	3	12	66.7				
Jalisco	3.5	14	70.0	23	59.0		Si

Entidad	Mínimo de votos para acceder a RP (%)	Requisito mínimo de candidatos de MR		Tope máximo de diputados por ambos principios		Sobrerrepresentación máxima respecto a votos obtenidos	Es posible incluir candidatos de MR en listas de RP
		Núm.	%	Núm.	%		
México	1.5	30	66.7	38	50.7		Sólo para cuatro fórmulas
Michoacán	2	12	50.0	24	60	10%	
Moreros	3	12	66.7	18	60	8%	
Nayarit	2			18	60		Sí (opcional)
Nuevo León	1.5			26	61.9		
Oaxaca	1.5	12	48.0			16%	Sí (opcional)
Puebla	2			26	63.4		Sí (sólo para el mayor)
Querétaro	3			15	60		
Quintana Roo	2			15	60		
San Luis Potosí	1.5	10	66.7	15	55.6		Sí (opcional)
Sinaloa	2.5	10	41.7	24	60	10%	
Sonora	3	9	42.9				

Entidad	Mínimo de votos para acceder a RP (%)	Requisito mínimo de candidatos de MR		Tope máximo de diputados por ambos principios		Sobrerrepresentación máxima respecto a votos obtenidos	Es posible incluir candidatos de MR en listas de RP
		Núm.	%	Núm.	%		
Tabasco	2			22	62.9	10%	
Tamaulipas	1.5			19	52.8		
Tlaxcala	3.125	13	68.4	19	59.4	6.25%	
Veracruz	2			30	60		
Yucatán	2	15	100.0	15	60		
Zacatecas	2.5	13	72.2	18	60		
PROMEDIO	2.3		64.1		60.1	10%	

Fuentes: Constituciones y leyes locales de cada entidad federativa, revisadas en el sitio web de cada Congreso local, con excepción de Baja California Sur, cuyos textos fueron consultados en www.ordenjuridico.gob.mx (fecha de consulta: diciembre de 2009).

a nivel federal se exige a los partidos registrar candidatos en 200 de los 300 distritos actuales; es decir, en un porcentaje cercano a 67 por ciento.

El tercer elemento se refiere al tope máximo de representación que puede alcanzar por sí mismo un partido político. En 2001 la SCJN declaró inconstitucional el artículo 208 del Código Electoral de Aguascalientes, porque permitía que el partido mayoritario pudiera obtener diputaciones por ambos principios, en número superior al total de los distritos uninominales.¹⁶ Es decir, se estableció expresamente un tope máximo. Un segundo mecanismo incluido en las leyes locales es asentar una diferencia máxima entre el porcentaje de votación obtenida por cada partido y su porcentaje de representación en el Congreso. A nivel federal, ningún partido puede tener más de 300 diputados por ambos principios (60%) y tampoco puede tener un porcentaje de curules que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación nacional.

En el cuadro 2 se puede constatar que en la mayoría de las entidades federativas los límites a la sobrerrepresentación son, en promedio, muy similares a los que existen a nivel federal. Los únicos dos casos que se alejan de esta tendencia son Coahuila y Oaxaca, donde es posible que un partido obtenga hasta 16% más de curules respecto del porcentaje de votación que obtuvo en las urnas.

En algunas entidades como Quintana Roo, Aguascalientes o el D.F., existe la llamada “cláusula de gobernabilidad”, la cual ha motivado diversas controversias legales. En la legis-

¹⁶ Héctor Solorio Almazán, *op. cit.*, p. 43.

lación capitalina si bien existe el límite de 40 diputados como máximo para un solo partido, el artículo 37 del Estatuto de Gobierno señala que:

[...] al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.¹⁷

La última columna del cuadro 2 muestra lo extendida que se encuentra una modalidad que no existe a nivel federal. Se trata de la posibilidad de que los candidatos que participan en los distritos de mayoría sean incluidos, obligatoria u opcionalmente, en las listas para la asignación proporcional. Así, por ejemplo, en Aguascalientes los lugares segundo, cuarto, sexto y octavo de las listas se reservan para los candidatos que no obtuvieron la mayoría en sus distritos, pero que representan los porcentajes más altos obtenidos por dicho partido.¹⁸ En otros casos, como Nayarit, Oaxaca y San Luis Potosí, dicha modalidad no es obligatoria, pero tal posibilidad está abierta para aquellos partidos que quieran ponerla en práctica.

¹⁷ Un análisis sobre la controversia jurídica que provocó este marco legal se encuentra en Gustavo Ernesto Emmerich y Luis Eduardo Medina, “La cláusula de gobernabilidad y la representación proporcional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El caso de 2003”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVIII, núm. 113, mayo-agosto, UNAM, 2005, pp. 689-734.

¹⁸ Código Electoral del Estado de Aguascalientes, artículo 193, versión actualizada disponible en www.congresoags.gob.mx (fecha de consulta: enero de 2010).

Es importante mencionar, por último, que en la mayoría de las entidades federativas el método utilizado para la asignación de diputados de representación proporcional es el del “cociente natural”, que consiste en eliminar los votos nulos y los votos por candidatos independientes que no obtuvieron la mayoría y dividir el total de votos restantes entre los escaños a repartir.¹⁹ De esta manera se obtiene un cociente o cantidad mínima de votos para obtener un escaño y se asignan a cada partido tantos escaños como veces quepa el cociente en su votación. Una vez aplicados todos los procedimientos legales detallados en el cuadro 2, existen dos métodos básicos para medir la adecuada representación de los partidos. El primero consiste en calcular las diferencias entre el porcentaje de escaños y el porcentaje de votos obtenido por cada partido; el segundo consiste en calcular el coeficiente “D”, de desviación de la proporcionalidad, con base en la siguiente fórmula:

$$D = (0.5) \times (\sum [e_i - v_i])$$

donde e_i = porcentaje de escaños del partido “i”; y v_i = porcentaje de votos del partido “i”.

De acuerdo con esta fórmula, cuanto más puro o exacto sea el ajuste entre escaños y votos, más tenderá el índice a acercarse a 0; este valor también indica qué porcentaje de votantes quedaron sin ser representados por su partido de preferencia.²⁰

¹⁹ Una descripción general de las fórmulas de asignación utilizadas se encuentra en Héctor Solorio Almazán, *op. cit.*, pp. 47-53.

²⁰ La explicación de esta fórmula y un ejercicio de su aplicación se encuentra en Gustavo Emmerich y Luis Medina, “Problemas de la representación proporcional: la elección de diputados locales en Guerrero, 2002”,

Conclusiones

La utilización de los métodos de representación proporcional ha permitido, en una gran cantidad de países, favorecer un mejor equilibrio entre los porcentajes de votos obtenidos por los partidos y el número de escaños asignados a cada uno de ellos. En el caso de México, tanto a nivel federal como en los congresos estatales, dicho procedimiento ha permitido, además, otorgarles representación a las minorías y evitar que los partidos mayoritarios obtengan, debido a sus triunfos en los distritos electorales uninominales, una sobrerrepresentación en los congresos.

La Constitución federal obliga a las entidades federativas a incluir, como método para integrar los congresos locales, los procedimientos de representación proporcional, aunque deja a las constituciones y leyes electorales locales precisar las modalidades de dichos procedimientos.

Ello explica la diversidad de límites impuestos a los partidos para participar en el reparto de los asientos de representación proporcional. Considerando sólo los promedios, los congresos locales tienen un componente de RP cercano a 39%; en tanto, se exige a los partidos un mínimo de votación de 2.3% y contar con candidatos registrados en 64.1% de los distritos de mayoría. Por lo que se refiere a la máxima representación que puede alcanzar un partido, también considerando el promedio, en los congresos locales un partido puede alcanzar

op. cit., pp. 30 y subs., con base en Rein Taagepera y Shugart Matthew Soberg, *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1989, pp. 104 y subs.

hasta 60.1% de las curules y hasta 10% respecto de los votos obtenidos en las urnas. Todos estos indicadores son muy similares a los existentes para la integración del Congreso federal.

En este trabajo se describieron dos mecanismos aplicados en algunos congresos locales, que no han sido utilizados a nivel federal: la posibilidad de que el Congreso tenga un tamaño variable y la de que los candidatos de mayoría que no obtuvieron el triunfo en sus distritos puedan figurar en las listas para la asignación de RP. Se trata, en todo caso, de evitar que los ciudadanos se queden sin representación y que quienes ocupen una curul tengan una mayor representatividad.

Reglas de operación de los programas del gobierno federal: una revisión de su justificación y su diseño

Gilberto Fuentes Durán*

Antecedentes

El papel del Estado en la economía

En razón de la complejidad de las problemáticas que caracterizan a las sociedades contemporáneas —en el caso de países en vías de desarrollo—, las diversas teorías que proponen la adopción de determinados modelos económicos que privilegian a ultranza el mercado o el Estado (en forma recíprocamente excluyente), con frecuencia son señaladas como deficitarias.

En este sentido, la experiencia internacional señala que las teorías en que el Estado o el mercado por sí mismos alcanzan el equilibrio económico, resultan insuficientes para solucionar las situaciones derivadas de una crisis o de la ausencia de políticas públicas adecuadas.

Al respecto, es fundamental señalar que el Estado moderno se puede definir como “una organización e institución do-

* Investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Correo electrónico: gilberto.fuentes@congreso.gob.mx

tada de poder económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico”.¹

Ello otorga al Estado atribuciones para intervenir en la vida económica y política de un país, como resultado de la necesidad social de contar con una institución que haga valer los derechos de los ciudadanos ante otros particulares.

En el contexto actual, para que un país pueda alcanzar un mayor nivel de desarrollo debe existir una colaboración estrecha entre los particulares y el Estado, en la que éste defina y establezca los lineamientos generales que regirán su participación, los límites de su intervención, al tiempo de crear las condiciones adecuadas que permitan incrementar la producción de bienes y servicios procurando el mayor beneficio colectivo.

Por su parte, el mercado, como una de sus actividades, se encarga de producir bienes y servicios que requiere la sociedad, para lo cual es imperativo que realice inversiones en infraestructura y en otros rubros, que le permitan satisfacer dicha demanda; y para tal propósito, a su vez requiere generar empleos y con ello ingresos que serán utilizados en la compra de satisfactores, así como para el pago de impuestos.

Políticas públicas

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Estado tiene la responsabilidad de proveer a

¹ José Ayala Espino, *Mercado, elección pública e instituciones*, Facultad de Economía de la UNAM-Porrúa, México, 2004, p. 32

la sociedad de los mínimos que le permitan desarrollarse, mediante la provisión de la educación básica gratuita, la salud, la seguridad social, la alimentación y el empleo, entre otros.

En lo que respecta a la participación del Estado en las diferentes actividades de la vida pública que inciden en el desarrollo de la sociedad, los artículos 25 y 26 de nuestra Carta Magna otorgan atribuciones al Estado para regular, intervenir y planificar el desarrollo nacional.

Para lograr dicho propósito, el Estado utiliza *políticas públicas*, herramientas que pueden ser definidas como el conjunto de las decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. En este proceso se encuentran en juego bienes y recursos que pueden afectar o beneficiar a determinados individuos y grupos.²

El diseño de una política pública debe tener como objetivo maximizar el beneficio colectivo mediante un uso racional de los recursos existentes, de forma tal que el programa o proyecto involucrados sean sustentables en el mediano y largo plazos. En aquellos casos en los que el mercado no es eficiente, la participación del Estado es necesaria, mediante la implementación de programas de apoyo que contribuyen a subsanar las deficiencias y desigualdades de los sectores más vulnerables de la sociedad.

En una economía como la nuestra, las funciones económicas del Estado son fundamentales y representan la herramienta más importante para alcanzar el crecimiento, el desarrollo y el pleno empleo. Dichas funciones se vinculan a los objetivos que se muestran en el cuadro 1.

² Edith F. Kauffer Michel, “Las políticas públicas: algunos apuntes generales”, en www.ecosur.mx/ecofronteras/ecofronteras/ecofront16/pdf

Cuadro 1

<i>Objetivo</i>	<i>Instrumento</i>
Mejorar la asignación de los recursos	Producción y provisión de bienes públicos, regulación de monopolios, entre otros.
Mejorar la distribución del ingreso	Asistencia social, pensiones y jubilaciones, salud y educación públicas, subsidios y transferencias.
Estabilización y pleno empleo	Administración de la demanda y manejo de la política económica.
Promoción del crecimiento	Políticas sectoriales: industrial, agraria y comercial.
Garantizar el cumplimiento de los derechos de propiedad, contratos y regulaciones	Promulgación de leyes económicas y creación de instituciones públicas, a través de los poderes Legislativo y Judicial.

Fuente: José Ayala Espino, *Mercado, elección pública e instituciones*, Facultad de Economía de la UNAM-Porrúa, México, 2004, p. 57.

La política pública no es una acción que segmente o una medida que se tome de manera aislada, ya que en el proceso de su diseño y aplicación se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos.

En el diseño y la aplicación de una política pública coinciden un conjunto de herramientas multidisciplinarias que le permiten alcanzar niveles de aceptación y cumplimiento más altos. Uno de los instrumentos más utilizados es el criterio de Pareto, ya que no sólo incluye elementos de costo-beneficio, sino que además considera la participación del Estado como un elemento que incrementa la eficiencia.

El criterio de Pareto es un concepto relevante para evaluar el impacto del papel del Estado en la economía, porque sirve para

definir la asignación eficiente de recursos en el modelo competitivo de equilibrio. El óptimo de Pareto define como deseable un cambio de una política pública, o la introducción de una nueva, si socialmente permite que todos los individuos mejoren (definición débil del criterio de Pareto) o al menos algunos mejoren al mismo tiempo (definición fuerte del criterio de Pareto). Cuando las posibilidades de introducir un cambio en la política pública manteniendo el criterio de Pareto, se agotan, entonces ya no es posible introducir un cambio sin perjudicar, al menos, a algunos individuos.³

En el diseño y la aplicación de una política pública el principal objetivo debe ser el beneficio social y para lograrlo se requiere encontrar un punto de equilibrio en virtud del cual quienes son objeto de dicha política, obtengan una mejoría sustancial en su calidad de vida.

De manera que para cumplir con dicho propósito la combinación de factores debe ser la óptima, de forma tal que la participación mayor de alguna de las partes no perjudique a las otras. En este sentido, la intervención —en mayor o menor medida— del mercado y del Estado debe garantizar que los resultados obtenidos permitan alcanzar un nivel mayor de desarrollo.

Programas del gobierno federal y su justificación

El Estado mexicano se ha caracterizado por la implementación de un modelo económico mixto en el que mercado y gobierno

³ José Ayala Espino, *Mercado, elección pública...*, *op. cit.*, p. 92.

conviven y desempeñan papeles específicos; modelo en el que cada uno de ellos puede intervenir en los casos en que el otro falle, con el fin de subsanar las respectivas deficiencias.

El Estado-gobierno participa a través del diseño y la aplicación de políticas públicas, mediante la utilización de programas que constituyen la herramienta más eficiente en la erradicación de las diferencias sociales.

En el caso particular de México, el Estado hace uso de los Programas Sujetos a Reglas de Operación (PSRO), como el instrumento para atender a grupos considerados vulnerables, así como para otorgar apoyos e incentivos dirigidos a sectores o actividades productivas que requieren de alternativas que les permitan continuar desarrollándose.

A pesar de la importancia y contrario a lo que podría suponerse, la bibliografía referente a los Programas Sujetos a Reglas de Operación es escasa, de manera que no hay una definición ampliamente consensada respecto a su naturaleza. Sin embargo, consideramos estimable la definición que aporta Carola Conde Bonfil, quien señala que los PSRO son aquellos ejecutados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que destinan recursos fiscales del gobierno federal a beneficiarios, a través de subsidios o transferencias, los cuales pueden ser en efectivo o en especie, o bien mediante la prestación de servicios.⁴

Por su parte, la Secretaría de la Función Pública define las Reglas de Operación como un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa federal que otorga

⁴ Carola Conde Bonfil, *Evaluación de programas sujetos a reglas de operación. ¿Un ejemplo de cuentas horizontal*, El Colegio Mexiquense, México 2007, p. 4.

subsidios a la población, con el propósito de lograr niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.⁵

La existencia de un PSRO debe respaldarse en una política pública específica, que dé sustento a su aplicación y delimite el ámbito de su acción. En el diseño de un programa convergen elementos políticos, sociales y económicos que, en suma, conforman su contenido.

Los PSRO están orientados a atender diferentes sectores, actividades y aspectos relacionados con el desarrollo productivo nacional y, en este sentido, representan una herramienta que impulsa y fomenta el crecimiento económico.

Los programas resolverán los problemas para los que fueron creados en la medida en que cuenten con un diagnóstico y un plan estratégico y de operación adecuados, procurando que los resultados se orienten a la ciudadanía, que recoja sus inquietudes y que los apoyos lleguen a todos los ciudadanos que formen parte del mismo, considerando en especial a los más desprotegidos y vulnerables.

Reglas de operación y sistemas de evaluación

El antecedente histórico de la primera referencia a las reglas de operación se encuentra en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal de 1998, que era aplicable para los programas que integraban el Ramo 26, de-

⁵ Secretaría de la Función Pública (portal de Reglas de Operación de los Programas Gubernamentales; www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/indez.htm).

nominado de Desarrollo Social y Productivo de Regiones de Pobreza, al tiempo que en el artículo 18 del decreto del PEF se hace referencia a dichas reglas.⁶

A partir del ejercicio fiscal del año 2000, con las adecuaciones normativas aprobadas, en el decreto del PEF se enumeran los programas sujetos a reglas de operación. Por su parte, para el año fiscal 2002 se homogeneizó el requisito para que todos los programas federales que entregan subsidios contaran con dichas reglas y estuvieran apegados a ellas.

Para la elaboración de los PSRO se requiere de un marco normativo en el que se establezcan los lineamientos generales que permitan el funcionamiento óptimo de dicho programa.

El proceso general a seguir para la elaboración de las reglas de operación, de acuerdo con lo señalado en documentos elaborados por el gobierno federal y por algunos investigadores sobre el tema, está constituido por los siguientes pasos:

1. La Cámara de Diputados aprueba el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
2. En coordinación, las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, así como el Consejo Nacional de Evaluación (Coneval), trabajan para:

⁶“Las reglas de operación de los programas deberán ser claras y transparentes, y su mecanismo de operación y administración deberá facilitar la evaluación periódica de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación, así como asegurar la coordinación de acciones con otras dependencias y entidades para evitar duplicaciones en el ejercicio de los recursos”, decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998; *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2007.

- a) Emitir conjuntamente los lineamientos para las evaluaciones, con el fin de elaborar una matriz de indicadores, construcción del marco lógico),⁷ los

⁷ La metodología del marco lógico, en la cual se fundamenta la formulación de la matriz de indicadores, tiene su origen en el desarrollo de técnicas de administración por objetivos desde la década de 1960; sin embargo, a partir de la década de 1970 el método adoptado con algunas variaciones por numerosas agencias e instituciones, como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la GTZ (Empresa Alemana de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB), el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo Asiático, la Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional AusAid y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA). Asimismo, es utilizada en varios países latinoamericanos como Chile, Colombia y Perú para la preparación de programas, así como para la evaluación de resultados e impactos.

Los componentes de la matriz de indicadores son:

- Objeto. Establece los procedimientos técnicos y normativos que deberán ser aplicados por las dependencias y entidades para generar la matriz de indicadores del programa e indicadores que permitan la evaluación.
 - Formulación, captura y aprobación de la matriz de indicadores.
 - Vinculación con el sistema de evaluación del desempeño.
 - Resumen narrativo. En el que se determina la relación lógica entre los distintos ámbitos de control del programa: resultados (fin y propósito), servicios (componentes) y gestión (actividad e insumos).
 - Fin del programa. Es la descripción de cómo el programa contribuye, en el mediano o largo plazo, a la solución de un problema de desarrollo o la consecución de objetivos estratégicos de la institución.
 - Propósito del programa. Es el resultado directo que se espera alcanzar en la población objetivo como consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y/o servicios) producidos o entregados por el programa.
 - Componentes del programa. Son los bienes y/o servicios que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito. Deben expresarse

sistemas de monitoreo, y para la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades (que deben entregarse a más tardar el último día hábil de marzo).

- b)* Los lineamientos deben contener: criterios para la elaboración de los términos de referencia, requisitos mínimos de legibilidad de los evaluadores, diferentes tipos de evaluación, mecanismos de pago a evaluadores, mecanismos para dar seguimiento a los resultados y criterios para la evaluación de nuevos programas, entre otros.
3. Por su parte, las dependencias y entidades de gobierno deben dar a conocer sus objetivos estratégicos y describir la forma en que cada uno de los programas que opera y coordina su sector contribuye al logro de dichos objetivos (la fecha límite para ello es el último día hábil de junio).
 4. De igual forma, dichas dependencias y entidades deben elaborar los indicadores de resultados, servicios y gestión de dichos programas, a partir de una matriz de indicadores que describa su finalidad, propósito, componentes, actividades, metas, medios de verifi-

en acciones o trabajo terminado (despensas entregadas, drenaje instalado, población discapacitada, etcétera).

- Actividades e insumos del programa. Son las principales tareas que deben cumplirse para el logro de cada uno de los componentes del programa. Corresponde a un listado de actividades en orden cronológico para cada componente. Este apartado también contempla los insumos financieros y presupuestales que utiliza el programa para su operación.

cación y supuestos, para cada uno de los niveles de objetivos.

5. Los indicadores anteriores deberán enviarse al Consejo Nacional de Evaluación (la fecha límite de entrega es el último día hábil de agosto).
6. El Consejo Nacional de Evaluación (Coneval) deberá aprobarlas a más tardar el último día hábil de octubre.
7. Una vez aprobada la matriz de indicadores, la dependencia o entidad deberá incluirlas en sus reglas de operación. El objetivo es que dichos indicadores formen parte del sistema de monitoreo de los programas para mejorar la gestión y el desempeño por resultados.
8. Las dependencias o entidades deberán contar con la aprobación de su proyecto de reglas de operación a más tardar el último día hábil de febrero, a fin de que los programas puedan dar inicio.
9. El siguiente paso es la determinación conjunta de la evaluación de los PSRO por parte de las secretarías de Hacienda, de la Función Pública y del Coneval.

Después de aprobado el PEF, en el que se asignan las partidas presupuestarias para cada uno de los PSRO, el Ejecutivo, de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, debe publicarlos en el *Diario Oficial de la Federación*, a fin de que sean del conocimiento público y se incorporen los interesados en ser beneficiarios de dichos programas.

En términos generales, las reglas de operación de un programa deben contener, como mínimo, los siguientes elementos:

- a)* Presentación y antecedentes.
- b)* Objetivos.
- c)* Lineamientos generales. Cobertura, población objetivo, características de los apoyos (tipo y monto), beneficiarios, criterios y procedimiento de selección, elegibilidad, requisitos, transparencia, derechos, obligaciones, sanciones (que de presentarse son causa de incumplimiento, retención, suspensión y, en su caso, reducción en la otorgación de recursos).
- d)* Lineamientos específicos. Coordinación institucional, instancias ejecutoras, instancia normativa, instancias de control y vigilancia.
- e)* Informes programático-presupuestarios. Avances físicos-financieros, cierre de ejercicio, recursos devengados.
- f)* Evaluación. Tanto interna como externa, indicadores de resultados y relación de las reglas de operación con la matriz de indicadores de resultados.
- g)* Seguimiento, control y auditorías. Atribuciones, objetivo, resultados y seguimiento.
- h)* Quejas y denuncias. Mecanismos, instancias y canales.
- i)* Anexos. Formatos y modelos de convocatoria de solicitud, de cédula de registro de aspirantes, de convenio de coordinación, de informe financiero de fideicomisos y seguimiento de apoyos pagados.

En su conjunto, los puntos mencionados son los pilares que permiten a un PSRO ser funcional y operacional. En este sentido, cabe señalar que en el caso de México el diseño de posprogramas y sus reglas de operación no están apegados a

un estándar de lineamientos en particular, que haya elaborado alguna institución u organismo nacional o internacional.

El Ejecutivo federal tiene la atribución exclusiva de diseñar y promulgar las reglas de operación de los programas gubernamentales, lo que se encuentra establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Planeación, al tiempo de apoyarse en lo señalado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, los PSRO no son exclusivos del gobierno federal, ya que las entidades federativas también tienen la atribución de diseñar e implementar los programas que consideren pertinentes para apoyar a grupos poblacionales, sectores y actividades productivas particulares. Para ello, el gobierno estatal en cuestión establece un convenio de colaboración con el gobierno federal, tras justificar la viabilidad del programa de que se trate, en el marco que establece la Ley de Planeación.

Respecto a los sistemas de evaluación, se puede mencionar que el marco jurídico que permite evaluar los resultados de los programas gubernamentales está conformado por las siguientes normas: 1) la Ley General de Desarrollo Social; 2) la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 3) la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y las leyes anuales del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, 2007, 2008 y 2009.⁸

La Ley General de Desarrollo Social creó, en el año 2003, el Consejo Nacional de Evaluación (Coneval) con la función de evaluar la política social en México. En este contexto, el

⁸ Gladys López-Acevedo, "Gestión por resultados y el papel del coneval", Banco Mundial, en www.coneval.gob.mx

Coneval publicó en 2007 los lineamientos de monitoreo y evaluación, junto con la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública (SFP) para impulsar la agenda de resultados en el país.

Programas gubernamentales

El número de programas gubernamentales sujetos a reglas de operación ha mostrado un incremento importante desde el año 2004, tal como lo demuestra el siguiente cuadro.

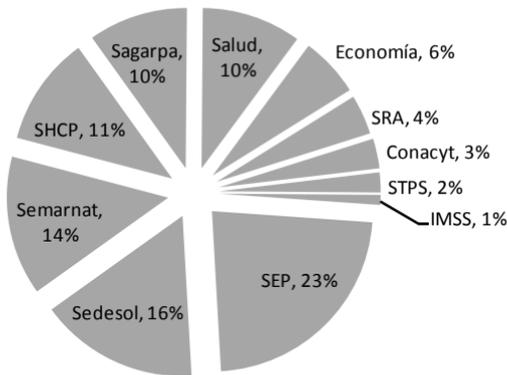
Programas gubernamentales sujetos a reglas de operación en México 2004-2009						
	Años					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Número de programas	110	138	131	137	127	111

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados para los años 2004 a 2009.

El número de PSRO en 2009 se establece de acuerdo con el PEF del mismo año; sin embargo, cabe la posibilidad de que el Ejecutivo federal pueda modificar dicha cantidad en función de la evolución que muestre el país. Así se encuentra señalado en el artículo 28 del decreto del PEF 2009, y en la Ley de Planeación, misma en la que se indica que el Ejecutivo diseñará e implementará los programas regionales, sectoriales y de apoyo a grupos sociales que sean necesarios para impulsar el desarrollo nacional.

Cabe señalar que el número de programas puede mostrar variaciones a lo largo del ejercicio fiscal, ello en razón de las variaciones del crecimiento y el desarrollo económicos. De manera que si por alguna razón plenamente justificada y fundamentada, se requiere establecer un acuerdo para que surja un programa de apoyo, el Ejecutivo federal puede decidir la creación de un nuevo proyecto, instruyendo a la dependencia correspondiente para que diseñe las reglas de operación de dicho mecanismo de compensación.

Distribución de los programas por ramo administrativo



Fuente: ICADI 2009; gesoc a.c.

Deficiencias en la metodología y contenidos de las reglas de operación

Los PSRO presentan enormes vacíos normativos que son aprovechados por el Jefe del Ejecutivo en turno para manejar de manera discrecional el número y los objetivos de dichos pro-

gramas. Así, el marco normativo en que se sustenta la existencia de estas modalidades de apoyo es insuficiente, lo que, de igual forma, permite que no se obtengan los resultados esperados en el momento de evaluar las medidas aplicadas.

Por otra parte, el proceso administrativo que debe observarse para la elaboración y aprobación de las reglas de operación no garantiza del todo la viabilidad y la eficiencia de la implementación del programa específico. En tal sentido, se requieren mecanismos más claros en los que participen de manera activa los diferentes órdenes de gobierno, así como el Congreso de la Unión, a fin de procurar que las medidas contenidas en los PSRO alcancen un mayor nivel de eficiencia.

De manera general, podemos resumir de la siguiente manera el proceso a seguirse:

1. De acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Ejecutivo ordena al titular de la secretaría de Estado correspondiente para que diseñe las reglas de operación de los programas que han sido autorizados en el PEF del año en cuestión.
2. Posteriormente, dicho documento es enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que el área encargada de la revisión de reglas de operación revise los lineamientos de dicho documento y verifique la viabilidad y el impacto del programa que se propone.
3. Después de ello, y con la aprobación de la Secretaría de Hacienda, las reglas de operación se envían a la Comisión Federal de Reforma Regulatoria (Co-

femer), que verifica que los trámites del programa no se dupliquen, además de validar su flexibilidad, agilidad y disponibilidad, ello con el fin de que los beneficiarios puedan acceder de manera pronta y fácil a los recursos disponibles. La Cofemer emite y valida el impacto regulatorio de dichas reglas y del programa en general.

4. Por último, tras ser aprobadas, se publican las reglas de operación del programa en el *Diario Oficial de la Federación*, con el objetivo de que la población las conozca y, en su caso, se incorpore a sus beneficiarios en los términos establecidos en dicho marco regulatorio.

El procedimiento descrito anteriormente, si bien es necesario, no cuenta con los suficientes elementos que garanticen su viabilidad, ya que las deficiencias en la operatividad de los programas se encuentra en el propio diseño de las reglas de operación, lo que representa un obstáculo para que se alcancen las metas propuestas.

Criterios como la focalización, la cobertura universal, la demanda y la población objetivo son heterogéneos y no permiten que se atiendan las problemáticas existentes de manera integral. En el caso de la focalización, se utilizan elementos tanto geográficos como poblacionales, sin que existan fórmulas o criterios que logren aglutinar el objetivo planteado por la política pública que respalda al programa en cuestión.

La participación de los tres niveles de gobierno es fundamental para que los programas obtengan mejores resultados en su aplicación. Sin embargo, la gran mayoría son adminis-

trados por el gobierno federal, que a través de sus delegaciones secretariales se encarga de distribuir los apoyos involucrados.

Por otra parte, la demanda por mayores recursos que permitan a un determinado grupo social o actividad ser sujeto de apoyos mediante la implementación de un programa es diversa y amplia. En este sentido, es imperativo resolver la paradoja en la que se evalúa el costo social de apoyar sólo a uno.

Pocos son los estudios que evalúen el diseño de las reglas de operación, pues la gran mayoría de los análisis centran sus esfuerzos en revisar los resultados de la implementación de los programas. Lo anterior puede ser considerado como una evaluación *ex post*, en la medida en que no se establecen mecanismos de prevención o de control que garanticen un diseño apropiado de los programas. Por ello, un número importante no alcanza las metas establecidas previamente a su implementación.

La organización Gestión Social y Cooperación, Asociación Civil (gesoc a.c),⁹ a partir de 2007 se ha dedicado a evaluar el diseño de los programas gubernamentales a través del Índice de Calidad de Diseño (ICADÍ), el cual se divide en tres subíndices:

- a) Diseño y alineación estratégica, que agrupa la información que define objetivos, metas y alcances estratégicos del programa federal evaluado.

⁹ Fue creada en el año 2006 y es una organización de la sociedad civil dedicada a investigar, monitorear y evaluar el desempeño de las instituciones públicas, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas de alto impacto social con el fin de incidir en la producción de los resultados de valor público que requieren y demandan los ciudadanos.

- b) Operación, que integra la información con las previsiones institucionales y organizacionales que permiten una correcta operación de los programas por parte de las dependencias ejecutoras; y
- c) Orientación a resultados y a la ciudadanía, que analiza las previsiones de los programas para medir los resultados.

Los resultados de la evaluación realizada para el presente año indican que 40% de los PSRO no aprobó las evaluaciones del diseño de las reglas de operación.

El informe indica que “de los tres subíndices analizados en los programas, el aspecto más débil fue la Orientación a Resultados y a la Ciudadanía con una calificación promedio de 4.9, mientras que en Operación se obtuvo 7.1”.¹⁰ Ello es un indicativo de que el diseño de las reglas de operación concebidas en las esferas de la burocracia implica que las metas se centren en el cumplimiento de la normatividad aplicable y de los procedimientos establecidos, dejando de lado los resultados que benefician a los ciudadanos.

Los programas que presentaron el menor índice de calificación en el diseño de sus reglas de operación son los vinculados con la asistencia social, los agrarios y los de urbanización, así como los de desarrollo regional y vivienda. Por su parte, en el conjunto de programas a los que se les asignan presupuestos más cuantiosos, los que muestran mayores deficiencias son: Alianza para el Campo (4.4), Adultos Mayores (4.0), Seguro Popular (4.0) y Enciclomedia (1.6).

¹⁰ “Reprobado en el diseño del 40% de los programas gubernamentales”, en www.icadi.gesoc.org/mx/boletín_prensa.pdf marzo 2009.

Los diez programas con mayor participación presupuestaria obtuvieron una calificación promedio de 5.9, que los ubica por debajo del resto de los programas.

Un elemento que resulta fundamental para el buen funcionamiento de un programa está relacionado con su temporalidad, es decir, cuanto mayor sea el tiempo de su implementación, mejor calificación promedio alcanza, lo que es consecuencia del mejoramiento y perfeccionamiento del diseño de las reglas de operación, de acuerdo con lo que señala la gesoc a.c.¹¹

Lo anterior se refleja en el resultado de la evaluación que realizó dicha organización, la cual señala que los programas implementados en el periodo de 2001 a 2007 obtuvieron una calificación promedio de 5.9, en tanto que los programas que iniciaron operaciones en 1971 y 1980 alcanzaron una calificación promedio de 8.0.

Respecto a la capacidad de la burocracia, el referido informe sobre la evaluación del diseño de las reglas de operación señala que “los programas reflejan que los funcionarios públicos no poseen las competencias necesarias para diseñar correctamente una política pública”, lo que representa un obstáculo que limita la posibilidad de lograr buenos resultados.¹²

Dicha deficiencia es preocupante considerando que se cuenta con un servicio profesional de carrera cuyo costo de operación fue en 2008 de 270.8 millones, en tanto que en 2009 se destinaron 283.3 millones de pesos a ello.

Uno de los componentes que se ha dejado de lado es la participación activa de la sociedad, a la cual se le ha conside-

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

rado sólo como beneficiaria y no como parte integrante en el diseño de las reglas de operación de los programas de los cuales puede ser beneficiaria. Ante ello, es imperativo abrir canales de participación que permitan una mayor injerencia de los actores sociales, a fin de que se le atienda de mejor manera.

El Poder Legislativo y su incidencia en las reglas de operación

A través de sus integrantes, el Congreso de la Unión ha manifestado en innumerables ocasiones su preocupación e interés por participar en el diseño de los Programas Sujetos a Reglas de Operación. Sin embargo, debido a los vacíos jurídicos que ya se han mencionado, no ha sido posible que incidan en ello.

Como parte de las propuestas que se han vertido al respecto, se incluye la que solicita que como parte del paquete económico que envía el Ejecutivo a la Cámara de Diputados en septiembre, se incluyan las reglas de operación de los diferentes programas comprendidos en el Presupuesto de Egresos. Ello con el objetivo de revisar los contenidos de dichas reglas y, de ser necesario, realizar las adecuaciones pertinentes, a fin de lograr una mayor eficiencia en la implementación de los programas.

Cabe señalar que el marco normativo que establece y enumera las atribuciones y formas de participación de las entidades de la Administración Pública Federal es el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual, para el ejercicio fiscal del año 2009, menciona en su Título Cuarto lo referente a las reglas de operación para programas.

En particular, el artículo 28 del PEF establece que la Cámara de Diputados, a través de la Comisión Ordinaria que corresponda en razón de su competencia, podrá presentar su opinión sobre las reglas de operación que el Ejecutivo federal haya emitido conforme a lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en un plazo a más tardar de 30 días naturales posteriores a su publicación en el DOF.¹³

En este sentido, desde hace años y de manera recurrente, la Cámara de Diputados hace uso de la atribución conferida en el PEF, en virtud de la cual y mediante la presentación de un punto de acuerdo, se solicita rediseñar o reformular las reglas de operación después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. Ello supondría adecuaciones como resultado de las demandas e inconformidades que manifiestan los diferentes sectores sociales que pretenden ser beneficiarios de un programa.

Comentarios finales

- Las reglas de operación son el instrumento normativo y regulatorio que permite a los programas su implementación y funcionamiento, procurando que sean eficientes, eficaces e incluyentes.
- Los PSRO requieren el respaldo de una política pública que sustente su aplicación, puesto que debe incidir de

¹³ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009; Artículo 28; Título Cuarto “De las Reglas de Operación de los Programas”.

manera directa en la mejoría de un grupo social o en actividad determinada.

- En el caso de México no existe un parámetro que permita comparar el contenido de las reglas de operación respecto a la manera en que se diseñan, se aprueban y se operan, ya que las metodologías vigentes son aplicadas en función de las prioridades que las entidades establezcan.
- Existe un vacío jurídico respecto a los PSRO, ya que, con apego a lo establecido en la Ley de Planeación, el Ejecutivo federal decide la implementación de un determinado programa, delegando la responsabilidad del diseño de sus reglas de operación a la entidad de la Administración Pública Federal a la cual se le asigna.
- Es fundamental trabajar en el diseño de un marco normativo que regule no sólo la implementación de los PSRO, sino que además norme lo referente a los contenidos mínimos con que debe contar cada programa, a fin de dar mayor certidumbre y transparencia al uso de los recursos públicos.
- La posibilidad de revisar con anticipación las reglas de operación de los programas gubernamentales permitirá implementar medidas preventivas que coadyuven a la obtención de mejores resultados. En este sentido, es imperativo diseñar mecanismos institucionales de evaluación de la metodología, de los criterios y de los contenidos de las reglas.
- Con el objetivo de mejorar la calidad de los programas gubernamentales, es necesario revisar los contenidos

de sus reglas de operación, a fin de procurar que sus lineamientos no sólo sean claros y prácticos, sino que además se caractericen por la responsabilidad y los compromisos sociales asumidos. Ello con el fin de evitar discrecionalidades y ampliar la cobertura, utilizando criterios más claros, flexibles e incluyentes.

- La rendición de cuentas no debe circunscribirse al mero límite de informar sobre los resultados de la implementación de los programas, sino que además debe ofrecer los elementos necesarios que permitan a la sociedad conocer cuáles son los criterios o parámetros utilizados en el diseño de las reglas de operación. En tal sentido, es prioritario obligar a las dependencias e instituciones a cargo de los PSRO a que informen sobre los contenidos de las reglas con las que habrán de operar.

Programas sujetos a reglas de operación 2009 población objetivo

	<i>Clave presupuestal y nombre del programa</i>	<i>Población objetivo</i>
1	S001 Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario	A los productores agropecuarios, sean personas físicas o morales que contraten un seguro agropecuario a través de una aseguradora privada mediante una aseguradora privada y de los fondos de aseguramiento agropecuario.
2	S016 Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	Dirigido a mujeres que habitan en zonas rurales de alta o muy alta marginación, con la finalidad de impulsar el autoempleo, las prácticas productivas y fomentar la cultura del ahorro.
3	S017 Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad FONAES	Dirigido a población campesina, indígena y urbana en condiciones de pobreza extrema, con potencial para el desarrollo de proyectos productivos con impacto social, y cuyo acceso a programas de instituciones financieras públicas o privadas, o de otras instituciones o programas del gobierno federal es limitado.
4	S020 Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	Dirigido a las empresas, en particular a las de menor tamaño y a los emprendedores con el propósito de promover el desarrollo económico nacional. Fomentar la creación, desarrollo, consolidación, viabilidad, productividad, y sustentabilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas
5	S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	Para la población que vive en las regiones o municipios que presentan situación de marginación social y que pueda mejorar sus condiciones de vida.
6	S022 Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza (CONAFE)	Dirigido a niñas y niños de 5 años que habitan en comunidades que no cuenten con atención educativa de preescolar, así como también a niños y niñas de 6 a 14 años 11 meses que no cuenten con educación primaria y aquellos con necesidades educativas especiales, con y sin discapacidad.
7	S024 Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA)	Dirigido a aquellas personas que forman parte de la población de 15 años o más que requieren los servicios educativos en los niveles de alfabetización, primaria o secundaria, donde se incluye a los niños y jóvenes de entre 10 y 14 años de edad sin educación primaria.

8	S027 Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)	A personal académico con licenciatura trunca.
9	S028 Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)	A los estudiantes inscritos en universidades públicas a nivel federal y estatal, solamente en nivel licenciatura y técnico superior, durante los dos primeros años no deben reprobar ninguna materia y en el tercero sólo con promedio de 8.
10	S029 Programa Escuelas de Calidad	A las escuelas del sector público, para que mejoren la calidad de la educación en el nivel básico.
11	S030 Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES)	Las instituciones públicas de educación superior para que respondan con oportunidad y niveles crecientes de calidad a las demandas del desarrollo nacional.
12	S031 Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA)	Promover y coadyuvar al aseguramiento de una educación superior de buena calidad que forme profesionistas, especialistas y profesores investigadores capaces de aplicar, innovar y transmitir conocimientos actuales, académicamente pertinentes y socialmente relevantes en las distintas áreas y disciplinas.
13	S033 Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa	A los niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales, otorgando prioridad a los que presentan discapacidad, mediante el fortalecimiento del proceso de integración educativa y de los servicios de educación especial.
14	S035 Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas	A elevar la calidad de la formación inicial de los futuros docentes de educación básica, mediante el mejoramiento de la infraestructura física y el fortalecimiento de la gestión institucional de las escuelas normales públicas.

15	S037 Programa Comunidades Saludables	A la población de alta o muy alta marginación, de localidades o zonas rurales y urbanas ubicadas entre los 500 y 2,500 habitantes.
16	S038 Programa IMSS-Oportunidades	A la población que radica en las localidades del ámbito de operación del programa y no cuenta con servicios de salud por no estar inscrita en los esquemas formales de la seguridad social, la zona de influencia cubre un rango promedio de 5 mil, 20 mil y hasta de 120,000 habitantes.
17	S039 Programas de Atención a Personas con Discapacidad	El universo de trabajo está constituido por las personas con discapacidad temporal o permanente o aquella en riesgo de presentarla en las modalidades neuromotora, visual, auditiva, de lenguaje e intelectual que habitan en localidades en condiciones de pobreza.
18	S042 Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC)	A trabajadores de todos los niveles de la estructura ocupacional de las empresas: micro de 0 a 10 empleados; pequeñas de 11 a 50 empleados; medianas de 51 a 250 empleados, y grandes de 251 a 300 empleados.
19	S043 Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	A la población de 16 años o más que se encuentra en situación de desempleo abierto, subempleo o suspensión temporal de relaciones de trabajo y que solicite personalmente su incorporación al sistema.
20	S044 Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)	A los ejidos, comunidades y pequeños propietarios o poseedores de recursos forestales, así como las sociedades o asociaciones que éstos constituyan entre sí, para el aprovechamiento forestal sustentable.
21	S045 Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN)	A las persona físicas de nacionalidad mexicana y morales que estén constituidas de conformidad con las leyes mexicanas, interesadas en participar en el procedimiento general de selección.

22	S046 Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS)	A los ejidos y comunidades, ubicados en los municipios de las Regiones Prioritarias, así como las sociedades y /o personas morales que éstos constituyen entre sí, de conformidad con las leyes mexicanas, en localidades iguales o menores a 15,000 habitantes.
23	S047 Programa de Agua Limpia	A las localidades que cuentan con sistemas de abastecimiento de agua y las que se abastecen a través de fuentes naturales, dando atención prioritaria a las poblaciones marginadas y grupos indígenas que se ubican en zonas con problemas de morbilidad y mortalidad relacionados con el consumo de agua contaminada.
24	S048 Programa Habitat	A los integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial. Para ser elegibles, las personas o unidades domésticas deberán residir en las zonas urbano marginales.
25	S049 Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA)	A las áreas encargadas de la administración de recursos naturales y medio ambiente de los gobiernos estatales.
26	S052 Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	A las organizaciones y/o personas para la apertura de lecherías o puntos de venta de leche Liconsa, cuyo producto tiene un costo preferencial para las familias de escasos recursos económicos.
27	S053 Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	A los hogares de localidades rurales con población, preferentemente, entre 200 y 2,500 habitantes, definidas como de alta o muy alta marginación.
28	S054 Programa de Opciones Productivas	A los hombres y mujeres, familias, grupos sociales y organizaciones de productoras y productores, interesados en desarrollar proyectos que se realicen en municipios y localidades con menor índice de desarrollo humano.

29	S057 Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	Contribuir a mejorar las fuentes de ingreso de los artesanos en situación de pobreza, mejorando sus condiciones productivas.
30	S058 Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa"	A las familias mexicanas en situación de pobreza patrimonial, que necesiten recibir apoyo para adquirir, edificar, ampliar, o mejorar su vivienda actual.
31	S059 Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)	A las localidades identificadas como Centros Estratégicos Comunitarios ubicadas en las micro regiones determinadas por la Secretaría de Desarrollo Social.
32	S061 Programa 3x1 para Migrantes	A atender localidades de alta y muy alta marginación que sean expulsoras de migrantes al extranjero, de acuerdo con los indicadores de marginación a nivel municipal de Conapo.
33	S065 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	A la población jornalera agrícola y sus familias mediante acciones orientadas a la igualdad de oportunidades y ampliación de sus capacidades. Se puede atender a las 31 entidades del territorio nacional, siempre y cuando se cuente con alta presencia de población jornalera.
34	S070 Programa de Coinversión Social	Actores sociales que realizan actividades para promover el desarrollo de la población en situación de pobreza, vulnerabilidad, marginación, desigualdad de género o exclusión social.
35	S071 Programa de Empleo Temporal (PET)	A los hombres y mujeres de 16 años o más, que hayan sido afectados por periodos de baja demanda laboral, emergencias y habitar en zonas de cobertura del programa. Se atienden localidades de hasta 15,000 habitantes, con preferencia a las que tienen hasta 5,000 habitantes.
36	S072 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	A las familias de pobreza extrema, para facilitarles que cuenten con servicios de educación y salud, así como a la adquisición de alimentos, que les permita con su esfuerzo alcanzar una vida plena y autosuficiente.

37	S074 Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	Dirigido a localidades de los estados, con población mayor a 2,500 habitantes en donde existan organismos operadores prestadores de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
38	S075 Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales	El universo de atención son los estados y los municipios del país, y se dirigen a las comunidades rurales con población igual o menor a 2,500 habitantes, preferentemente con índices de alta y muy alta marginalidad.
39	S076 Programa de Desarrollo de Infraestructura de Temporal	A los 67,033 usuarios de los 18 distritos de Temporal Tecnificado o Unidades de Drenaje del sureste establecidos o en proceso de establecimiento, agrupados en ACU (Asociaciones Civiles de Usuarios), en los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.
40	S077 Programa de Conservación y Rehabilitación de Áreas de Temporal	Se dirige a los usuarios de los 22 distritos de temporal tecnificado del país, ubicados en los estados de Campeche, Chiapas, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán, que cuentan con infraestructura hidroagrícola de drenaje, caminos y sus respectivas estructuras.
41	S078 Programa de Ampliación de Distritos de Riego	A los productores rurales, sin distinción del régimen de propiedad en el ámbito nacional, que habrán de constituirse en usuarios de los distritos de riego que se construyan.
42	S079 Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego	Se dirige a los 506,317 usuarios (ejidatarios y pequeños propietarios) representados en las 439 ACU (Asociaciones Civiles de Usuarios), a las que les ha sido concesionada la infraestructura hidroagrícola para el riego de 3, 309, 761 hectáreas.

43	S080 Programa de Desarrollo Parcelario	Está dirigido a los 506,317 usuarios (ejidatarios y pequeños propietarios) representados en las 439 ACU (Asociaciones Civiles de Usuarios), a las que les ha sido concesionada la infraestructura hidrogrícola para el riego de 3, 309,761 hectáreas. Los apoyos a este programa se otorgarán por única vez hasta completar el parque óptimo de maquinaria de las ACU.
44	S081 Programa de Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica	A los productores agrícolas, ejidatarios, colonos, comuneros, pequeños propietarios, asociaciones de productores y sociedades civiles y mercantiles, que requieran bombeo para riego agrícola en las URDERALES (Unidades de Riego para el Desarrollo Rural). En el país existen 39,492 Unidades de Riego que cubren 2,956,032 hectáreas.
45	S082 Programa de Ampliación de Unidades de Riego	A los productores rurales, sin distinción del régimen de propiedad en el ámbito nacional, que habrán de constituirse en usuarios de las unidades de riego que se construyan. Los beneficiarios de las obras serán responsables de su operación, conservación y mantenimiento.
46	S083 Programa de Uso Pleno de la Infraestructura Hidrogrícola	A los productores agrícolas, ejidatarios, colonos, comuneros, pequeños propietarios, asociaciones de productores o sociedades de producción mercantil dedicadas a la agricultura en las URDERALES. En el país existen 39,492 unidades de riego que cubren 2,956, 032 hectáreas.
47	S084 Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)	A la población de 0 a 14 años de edad que habita en zonas de alto rezago social y educativo permanentez y concluya exitosamente la educación básica.
48	S085 Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA)	Dirigida para hombres y mujeres adultos a quienes se ofrecen opciones educativas vinculadas con sus necesidades e intereses, orientadas a desarrollar competencias para desenvolverse en mejores condiciones en su vida personal, laboral y social.

49	S088 Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	El fin es atender por lo menos 900 proyectos productivos que se ubiquen en los lugares determinados en la Estrategia Nacional de Atención a Microregiones, que la Secretaría de Desarrollo Social establezca, y beneficiar mínimo a 6,000 mujeres.
50	S089 Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA)	Dirigido a los avecindados y pobladores habitantes de núcleos agrarios que no posean tierras de ningún tipo y que se agrupen con la finalidad de establecer un proyecto productivo.
51	S090 Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante (CONAFE)	A niños y jóvenes de comunidades rurales de alto y muy alto rezago social.
52	S097 Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE)	Dirigida a atender el desarrollo y necesidades específicas de las micro, pequeñas y medianas empresas, que representen el mayor número de establecimientos en el país, a través de, entre otras, las siguientes acciones: brindar capacitación y consultoría especializada que les permita consolidarse como empresas.
53	S108 Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	A las adolescentes de entre 12 y 18 años once meses que tienen un hijo o que están embarazadas por primera ocasión que no hayan concluido su educación básica. Esta ayuda consiste en becas por \$ 650.00 mensuales por diez meses.
54	S110 Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA)	Dirigido a los dueños y/o legítimos poseedores de terrenos con recursos forestales por los servicios ambientales hidrológicos que presta el buen estado de conservación de sus bosques y selvas.
55	S111 Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	A las niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes que cursan el nivel preescolar y primaria, a través de la coordinación de esfuerzos interinstitucionales.

56	S117 Programa de Vivienda Rural	Dirigido a familias de pobreza patrimonial que vivan en localidades menores de 5,000 habitantes clasificadas como de muy alta marginación o alta marginación, incluyendo de manera enunciativa, pero no limitativa, a familias de ejidatarios, comuneros, colonos agrícolas, ganaderos avcedrados, jornaleros agrícolas, indígenas y minifundistas.
57	S118 Programa de Apoyo Alimentario	Dirigido a las mujeres, principalmente, que no reciben apoyos de oportunidades del programa de apoyo alimentario y que viven en las localidades rurales o indígenas de mayor marginación en la república.
58	S119 Programa Asesor Técnico Pedagógico	Dirigido a los profesores y profesoras frente a un grupo de educación primaria del subsistema de educación indígena que laboren en los centros educativos de la zona de supervisión, en las escuelas consideradas en el Programa Desarrollo Indígena en 50 municipios.
59	S122 Proárbol-Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales (PRO-COREF)	Dirigido a impulsar y motivar a individuos, organizaciones o agentes que se dediquen al desarrollo forestal sustentable y al mismo tiempo que con ello beneficien a la comunidad.
60	S126 Programa Educativo Rural	Las unidades educativas de Educación Tecnológica Agropecuaria, que proporcionan servicios de educación, y vinculación con el sector productivo, ubicados preferentemente en zonas de rezago social y económico, con potencialidades de desarrollo.
61	S127 Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros en Educación Básica en Servicio	Dirigida a los maestros y maestras de educación básica. Establece las políticas y normas necesarias para que reciban en forma regular formación docente continua, desarrollen nuevos conocimientos y actualicen sus competencias profesionales.

62	S128 Programa Nacional de Lectura	Dirigida a todos los niños de educación básica, garantizándoles oportunidades de educación con calidad, a través de la dotación de materiales bibliográficos y generación de condiciones para su óptimo aprovechamiento, logrando de esta manera su incorporación plena al mundo de la cultura escrita.
63	S136 Proárbol-Programa para desarrollar el mercado de servicios ambientales por captura de carbono y los derivados de la biodiversidad y para fomentar el establecimiento y mejoramiento de sistemas agroforestales	A las personas físicas y morales, para disminuir la pobreza y marginación en áreas forestales. Pueden ser beneficiados del pago por servicios ambientales los dueños o poseedores de terrenos forestales y preferente o temporalmente forestales: ejidos, comunidades, pequeños propietarios y las asociaciones que formen entre sí.
64	S149 Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia	Dirigido a las niñas, niños y adolescentes, garantizando su protección y desarrollo integral, que por alguna situación de vulnerabilidad social se encuentran en riesgo, en abandono o sujetos de maltrato, promoviendo el acceso a los factores básicos de desarrollo, al ejercicio pleno de sus derechos y a una formación plena con sentido humano.
65	S150 Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable	Dirigido a la población abierta de escasos recursos comprendida por niñas, niños, adolescentes, adultos, personas con discapacidad y adultos mayores, considerando sus condiciones de pobreza, marginación y vulnerabilidad social.
66	S151 Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)	Dirigido a la industria y el mercado de tecnologías de la información, ofreciendo capacitación a los ingenieros y técnicos que se encuentran en el mercado, como estrategia para aumentar la competitividad del país en todos los sectores.
67	S152 Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	Dirigido a los maestros, directivos y personal de apoyo técnico pedagógico de los Servicios de la Educación Telesecundaria, de las 32 entidades federativas, así como a los alumnos inscritos en esta modalidad educativa.

68	S155 Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres	Dirigido a la población femenina en condiciones de pobreza y de marginación de acuerdo con los criterios oficiales dados a conocer por la SEDPSOL, mediante acciones que promuevan la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación.
69	S156 Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas	Dirigido a alumnos en escuelas normales públicas. Los alumnos deberán cumplir con algunos requisitos: ser estudiante regular de séptimo u octavo semestre en las licenciaturas en educación pre-escolar, primaria, secundaria o física y no contar con algún otro beneficio equivalente.
70	S161 PROCAMPO	A los productores del campo, para que eleven sus condiciones de vida, conserven los recursos naturales y fomenten el desarrollo del sector rural.
71	S170 Alianza para el Campo	Son sujetos los ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del medio rural, que se constituyan o estén constituidas de conformidad con las leyes vigentes.
72	S172 Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario	Dirigido a los fondos de aseguramiento agropecuario en tres líneas fundamentales: capitalizarlos para que fortalezcan su papel en la protección de actividades productivas agropecuarias; mejorar su capacidad de autogestión; y la calidad de servicio que ofrecen a sus socios.
73	S173 Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas	Dirigido a los productores agropecuarios sin distinción de género ni discriminación alguna, que conforme al programa resulten elegibles para recibir apoyos federales ante la ocurrencia de las contingencias climatológicas.

74	S174 Programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	Dirigido a los hogares en situación de pobreza con al menos un niño o niña de 1 a 5 años 11 meses de edad en lo que las madres o padres o principales cuidadoras que trabajan o que estén buscando trabajo, y no tienen acceso a servicios de guardería o cuidado infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios.
75	S175 Rescate de espacios públicos	Dirigido a la construcción, ampliación y rehabilitación física de los espacios públicos para que se conviertan en lugares seguros en donde se realicen actividades artísticas, culturales, cívicas, deportivas y de esparcimiento, y con ello detonar la cohesión social e identidad comunitaria.
76	S176 Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y más en Zonas Rurales	Dirigido a los adultos mayores de 70 años y más que habiten en zonas rurales en localidades de hasta 2,500 habitantes.
77	S177 Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda	Dirigido a personas de bajos ingresos en toda la República Mexicana, a través de un subsidio federal para adquirir una vivienda nueva o usada, autoconstrucción, mejoramiento de vivienda o adquisición de lotes con servicios mínimos.
78	S178 Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	Dirigidos a niños y niñas indígenas que habitan en localidades que no cuentan con servicios de educación, ingresen y concluyan su educación básica y media superior.
79	S179 Programa de Infraestructura Social Básica (PIABAI)	Dirigido a localidades de alta y muy alta marginación ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja, siempre y cuando no se duplique con las actividades del programa Hábitat.

80	S180 Programa Fondos Regionales Indígenas (PERI)	Dirigida a los productores indígenas que pertenezcan o conformen alguna organización de acuerdo con las características establecidas en la Guía para la operación de los Fondos Regionales Indígenas 2003 y se integren a algún Fondo Regional Indígena.
81	S181 Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	Dirigido a mujeres indígenas mayores de edad o menores emancipadas que habiten en localidades de alta o muy alta marginación, cuya población de lengua indígena represente 29% o más del total, y tenga hasta 10,000 habitantes.
82	S182 Promoción de Convenios en Materia de Procuración de Justicia (PCMI)	Dirigidos a núcleos agrarios y organizaciones sociales, así como a organizaciones de la sociedad civil, promotoras y defensoras de los derechos de los pueblos originarios con personalidad jurídica propia.
83	S183 Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)	Dirigido a artistas indígenas, asociaciones y organizaciones indígenas con figura legal, creadores indígenas, migrantes indígenas, población afro-mestiza, y representantes culturales de comunidades y/o pueblos indígenas, que se encuentren avalados por sus asambleas comunitarias.
84	S184 Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	Dirigido a núcleos agrarios (ejidos, comunidades), organizaciones y grupos de trabajo conformados por indígenas.
85	S185 Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	Dirigida a las organizaciones de la sociedad civil orientadas a contribuir a elevar la calidad de vida de la población indígena, incrementando la producción de las actividades económicas mediante la instalación de proyectos productivos rentables y sustentables surgidos con el consenso de los indígenas.
86	S186 Constitución y operación de unidades de promoción de crédito	Dirigido a organizaciones de productores y las personas morales que hayan recibido o sean elegibles para ser sujetos de crédito.

87	S187 Reducción de costos acceso al crédito	Dirigido a organizaciones de productores y las personas morales que hayan recibido o sean elegibles para ser sujetos de crédito de la Financiera Rural.
88	S188 Programa Nacional de Becas para la Retención de Estudiantes de Educación Media Superior (no beneficiados por otros programas)	Dirigido a las familias en pobreza extrema. El programa orienta sus acciones a apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la escuela de las familias beneficiadas, mediante el otorgamiento de becas educativas para la educación básica y media superior.
89	S189 Plantas de tratamiento de aguas residuales	Dirigidos a estados, municipios y localidades que cuentan con sistema y fuentes de abastecimiento de agua para la población.
90	S190 Becas para realizar estudios de posgrado	A los profesores contratados con el nombramiento de tiempo completo, que aún no cuenten con el grado de doctor o maestría, y que lleven al menos un año laborando en su plaza actual.
91	S191 Sistema Nacional de Investigadores	Dirigido a los investigadores y tecnólogos que realicen habitual y sistemáticamente actividades de investigación científica o tecnológica, presentando los productos del trabajo debidamente documentados.
92	S192 Fomento a la realización de proyectos que incrementen la capacidad científica y tecnológica, a nivel sectorial y regional	Dirigido a personas interesadas en llevar a cabo estudios, o en general mejorar su formación, realizando actividades en áreas científicas o tecnológicas en alguna de las dependencias, entidades, instituciones de educación superior o centros de investigación de los sectores público, privado o social de México o del extranjero, y en otras instancias vinculadas con el objeto del programa.
93	S195 Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	A las personas físicas, morales, grupo de productores e instituciones públicas o privadas, que se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural.

94	S198 Programa de Soporte al Sector Agropecuario	A las personas físicas, personas morales y grupo de productores que estén en el sector agropecuario, pesquero y acuícola.
95	S199 Fondo de Contingencias y Autoseguro	Dirigido a los productores agropecuarios sin distinción de género ni discriminación alguna, que resulten elegibles para recibir apoyos federales ante la ocurrencia de alguna de las contingencias climatológicas. El seguro operará en aquellos estados, regiones y cultivos del país que hayan sido identificados como prioritarios y siempre que se cumpla con los criterios establecidos en estas reglas.
96	S200 Caravanas de la Salud	Dirigido a localidades geográficamente dispersas y de difícil acceso, mediante equipos de salud itinerantes y unidades médicas móviles, que trabajen en forma complementaria en la prevención, atención médica y odontológica.
97	S201 Seguro Médico para una Nueva Generación	Dirigido a los niños nacidos a partir de primero de diciembre de 2006 y sus familias, que no estén afiliados a ninguna institución de seguridad social, con el cual el pequeño tiene derecho a prácticamente todo tipo de atención médica que requiera.
98	S202 Sistema Integral de Calidad en Salud	Dirigido a las unidades médicas de primer nivel y hospitales generales de especialidad, que desarrollen proyectos para la mejora de la calidad técnica y la calidad percibida de la Secretaría de Salud, servicios estatales de salud de las 31 entidades federativas.
99	S203 Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	A los adultos mayores de 65 años de edad interesados en vender o rentar sus tierras, recibir el beneficio de administración patrimonial, seguro popular y seguro de vida. Jóvenes entre 18 y 39 años que estén interesados en recibir capacitación, que tengan la opción e interés de adquirir la titularidad en la propiedad de la tierra.

100	S204 Cultura Física	Dirigido a la población en general, niños y jóvenes no estudiantes, alumnos de educación de nivel básico, medio superior y superior, así como educadores físicos y deportistas mexicanos en el exterior.
101	S205 Deporte	Dirigido a las entidades federativas, municipios, las delegaciones políticas en el Distrito Federal, los institutos estatales del deporte o su equivalente, las entidades deportivas, las dependencias y entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno.
102	S206 Alta Competencia	A las asociaciones deportivas nacionales de ciclo olímpico y del deporte adaptado, el Comité Olímpico Mexicano, los atletas talentos deportivos, preseleccionados y seleccionados nacionales juveniles, primera fuerza y perspectivas, del deporte convencional y adaptado, atletas ganadores de medallas olímpicas y paraolímpicas, así como a los entrenadores.
103	S207 Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)	Dirigido a grupos, organizaciones y sociedades civiles, sociedades cooperativas e individuos interesados en la difusión, promoción, rescate, preservación y desarrollo de la cultura popular e indígena de su comunidad, barrio, colonia, ranchería, delegación, municipio o región que presenten proyectos de trabajo cultural con el fin de recibir apoyo económico.
104	S208 Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOMBA)	A las instituciones en las entidades federativas, en los municipios, en las comunidades locales y grupos organizados legalmente constituidos, con el fin de mantener, rehabilitar, restaurar y/o conservar un monumento o bien de propiedad federal.
105	S209 Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)	Dirigido a las instancias estatales, municipales, del Distrito Federal y sus delegaciones políticas, comunitarias, universidades públicas estatales, y del Distrito Federal y de la sociedad civil organizada, encargadas de la promoción y desarrollo cultural y artístico.

106	S210 Programa de inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural	A las personas físicas y/o morales de ingresos medios y bajos con necesidades de financiamiento de hasta 160,000 UDI por beneficiario.
107	S211 Programa de Atención a Problemas Estructurales	A productores agropecuarios y pesqueros, para que incrementen sus márgenes de operación mediante la entrega de apoyos temporales.
108	S212 Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural	A los comités estatales integrados de acuerdos con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, para su efectiva participación en la implementación de políticas, planes y programas de desarrollo rural.
109	S213 Programa de apoyo a los avcindicados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)	Dirigida a todos aquellos hogares en situación de pobreza patrimonial, que requieren apoyo económico, para regularizar y/o escriturar el lote en el que habitan o para liberar la reserva de dominio del lote que han contratado con la CORETT y que no han podido cubrir el costo del procedimiento de escrituración.
110	S214 Competitividad en Logística y Centrales de Abasto	A los comercios mayoristas en las Centrales de Abasto.
111	S216 Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria	Dirigido a localidades y municipios de alta o muy alta marginación o muy alto rezago social o que presenten alta concentración de población en extrema pobreza.

Fuente: Elaboración propia con las Reglas de Operación de los Programas Gubernamentales publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y en los sitios electrónicos de las Dependencias a cargo de los mismos.

Presupuesto de los Programas Sujetos a Reglas de Operación 2009
(cifras en pesos)

	<i>Dependencia que los administra</i>	<i>Fondos</i>	<i>Presupuesto 2009</i>
1	SRA	Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA)/Central	668,300,000
2	SE	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)/Central	1,722,460,000
3	Sagarpa	Fondo de Contingencias y Autoseguro/Central	200,000,000
4	SE	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)/Central	142,000,000
5	SE	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	1,686,000,000
<i>Programas</i>			
6	SEP	Programa de becas para realizar estudios de posgrado	N/D
7	Sagarpa	Programa alianza para el campo / Central	9,570,900,000
8	Semarnat	Proárbol-Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales (PROCOREF)	3,339,100,000
9	Sagarpa	Procampo	16,803,100,000
10	Sedesol	Programa 3x1 para Migrantes / Central	562,000,000
11	SEP	Programa Asesor Técnico Pedagógico/Central	20,907,615
12	SEP	Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas/Central	52,200,000
13	SSA	Programa Comunidades Saludables/Central	65,440,000
14	Sedesol	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (Diconsa)	1,955,000,000
15	Sedesol	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	1,560,000,000
16	Semarnat	Programa de Agua Limpia	38,200,000
17	Semarnat	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	5,998,100,000
18	Sedesol	Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa"	1,773,193,896
19	Semarnat	Programa de Ampliación de Distritos de Riego	1,094,300,000
20	Semarnat	Programa de Ampliación de Unidades de Riego	164,312,400
21	SEP	Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)	30,000,000
22	Sagarpa	Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas	900,000,000

23	STPS	Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC)/ Central	n/D
24	SAGARPA	Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural	843,000,000
25	SEP	Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)	n/D
26	Sedesol	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas	196,800,000
27	Sagarpa	Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario	3,108,800,000
28	Sedesol	Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria	8,161,000,000
29	STPS	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)/Central	1,510,500,000
30	Sedesol	Programa de Apoyo Alimentario	1,818,400,000
31	Sedesol	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas/Central	228,300,000
32	Sedesol	Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y más en Zonas Rurales/ Central	13,176,300,000
33	Sagarpa	Programa de Atención a Problemas Estructurales	13,117,900,000
34	Sedesol	Programa de Coinversión Social	353,100,000
35	Semarnat	Programa de Conservación y Rehabilitación de Áreas de Temporal	n/D
36	SHCP	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (Procapi)	145,000,000
37	Conagua	Programa de Desarrollo de Infraestructura de Temporal	285,200,000
38	Semarnat	Programa de Desarrollo Forestal (Prodefor)	128,400,000
39	SEP-SSA Sedesol	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	24,413, 100, 000
40	Semarnat	Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA)/ Central	25,200,000
41	Semarnat	Programa de Desarrollo Parcelario	118,300,000
42	Semarnat	Programa de Desarrollo Regional Sustentable (Proders)	210,000,000
43	SEP	Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes/ Central	19,907,270
44	SCT- Semar	Programa de Empleo Temporal (PET)/Central	350,080,000
45	SHCP	Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda	150,000,000

46	SHCP	Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)	40,000,000
47	SEP	Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa	662,400,000
48	Sedesol	Programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	2,522,000,000
49	Sagarpa	Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural	4,049,800,000
50	SHCP	Programa de Infraestructura Social Básica (PIBAI)	4,378,400,000
51	SRA	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (Promusag) / Central	995,500,000
52	SEP	Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep)/ Central	698,200,000
53	SEP	Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas	319,300,000
54	Sedesol	Programa de Opciones Productivas/Central	997,600,000
55	Semarnat	Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA)	N/D
56	Sedesol	Programa para rescate de espacios públicos/ Central	1,279,800,000
57	Semarnat	Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (Prodeplan)	844,300,000
58	Conagua	Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego	1,094,300,000
59	Sagarpa	Programa de Soporte al Sector Agropecuario	4,240,000,000
60	Semarnat	Programa de Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica	N/D
61	Conagua	Programa de Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola	7,364,300,000
62	Sagarpa	Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	13,923,900,000
63	Sedesol	Programa de Vivienda Rural/Central	379,700,000
64	SEP	Programa Educativo Rural/Central	55,800,000
65	SEP	Programa Escuelas de Calidad/Central	1,499,800,000
66	SEP	Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la Anuiés (FIUPEA)/ Central	333,500,000
67	SEP	Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (Fomes)/Central	1,118,900,000

68	SHCP	Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	276,000,000
69	Sedesol	Programa Habitat/Central	2,745,700,000
70	SSA	Programa IMSS-Oportunidades	7,500,000,000
71	SEP	Programa Nacional de Becas para la Retención de Estudiantes de Educación Media Superior	N/D
72	SEP	Programa Nacional de Becas y Financiamiento (Pronabes)/Central	1,400,000,000
73	SE	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)/Central	81,000,000
74	SEP	Programa Nacional de Lectura PNL/Central	26,600,000
75	SEP	Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros en Educación Básica en Servicio	N/D
76	SHCP	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	210,000,000
77	SE	Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (Prosoft)/Central	550,000,000
78	Sedesol	Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)/Central	8,161,000,000
79	SEP	Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria/Central	381,100,000
80	Conagua	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales	2,098,100,000
81	SHCP	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	170,000,000
82	SHCP	Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	650,000,000
83	SSA	Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable	641,100,000
84	SSA	Programas de Atención a Personas con Discapacidad	486,500,000
85	Sedesol	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart)	76,400,000
86	SSA	Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia	140,600,000
87	SSA	Programa de Seguro Médico para una Nueva Generación	2,645,500,000
88	SEP	Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)	113,800,000
89	Sedesol	Programa de apoyo a los avecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos (PASPRAH)	360,700,000

90	SEP	Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres PROBAPISS/ Central	79,900,000
<i>Subsidio</i>			
91		Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario	750,000,000
<i>Otros programas</i>			
92	SEP	Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (Conafe)*	4, 569, 500
93	SEP	Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante (Conafe)*	
94	SEP	Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza (Conafe)*	
95	SEP	Alta Competencia	185,000,000
96	SSA	Caravanas de la Salud	614,100,000
97	SE	Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (Compite)/Central	30,000,000
98	SEP	Cultura Física	206,800,000
99	SEP	Deporte	1,467,100,000
100	Conacyt	Fomento a la realización de proyectos que incrementen la capacidad científica y tecnológica, a nivel sectorial y regional	N/D
101	SEP	Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA)	N/D
102	Semarnat	Plantas de tratamiento de aguas residuales	2,505,400,000
103	SHCP	Promoción de Convenios en Materia de Procuración de Justicia (PCMJ) (programa)	37,000,000
104	FIRA	Reducción de costos acceso al crédito	
105	SSA	Sistema Integral de Calidad en Salud / Central	115,700,000
106	SEP	Sistema Nacional de Investigadores	N/D
107	Sagarpa	Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario biodiversidad y para fomentar el establecimiento y mejoramiento de sistemas agroforestales	750,000,000
108	SE	Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (Prologyca)	120,000,000
109	SE	Constitución y operación de unidades de promoción de crédito	N/D
110	SE	Programa de desarrollo de las industrias de alta tecnología (Prodiat)	49,600,000

Fuente: Elaboración propia con base en lo destinado en el PEF 2009 para los programas sujetos a reglas de operación.

Anexo. Reformas presentadas en materia de reglas de operación y programas gubernamentales

- Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; General de Desarrollo Social; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, recibida del Ejecutivo federal en la sesión de la comisión permanente del miércoles 20 de junio de 2007. La reforma tiene como principal objetivo ejercer de manera más eficiente los recursos asignados a los programas, dando cuenta de la utilización de los mismos a la sociedad, procurando la transparencia y la rendición de cuentas.
- Iniciativa que reforma el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, a cargo del diputado José Rosas Aispuro Torres, del grupo parlamentario del PRI. La reforma tiene por objeto que los recursos federales que son asignados para la seguridad pública no presenten disminuciones que afectan a la sociedad en general.
- Proposición con punto de acuerdo respecto a la modificación de las reglas de operación del Proárbol, ejercicio 2008, a cargo del senador Silvano Aureoles Conejo, del grupo parlamentario del PRD, para que se

otorgue una prórroga a todos los posibles beneficiarios y aspirantes al programa Pro-Árbol (Ejercicio de 2008), con objeto de que los términos fatales a los que se refiere la convocatoria publicada el día de hoy en el *Diario Oficial de la Federación* y aplicables a las reglas de operación del programa en cita, corran a partir del 1 de febrero del año en curso.

- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social, a cargo de la diputada Ana Yurixi Leyva Piñón, del grupo parlamentario del PRD. La propuesta tiene como objetivo evitar hacer uso con fines electorales de los programas gubernamentales a cargo de la Sedesol.
- Proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo federal a modificar, a través de las dependencias correspondientes, las reglas de operación del programa Oportunidades para 2007, a fin de incluir como beneficiarios de becas educativas a estudiantes de primero y segundo grados de primaria, a cargo del diputado Rafael Elías Sánchez Cabrales, del grupo parlamentario del PRD.
- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cargo del diputado Javier Martín Zambrano Elizondo, del grupo parlamentario del PAN. La reforma plantea una nueva forma de distribución del fondo petrolero, para lo cual no sólo es necesario hacer adecuaciones en la ley señalada, sino también en las reglas de operación de dicho fondo.

- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 77 y 78 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cargo del diputado Ricardo Cantú Garza y suscrita por integrantes del grupo parlamentario del PT. La adecuación propone dar atribuciones a la Cámara de Diputados para que determine cuáles son los programas que serán utilizados para otorgar recursos directos a los beneficiarios. De igual forma, plantea la posibilidad de evaluar de manera parcial a aquellos programas que se implementan por primera vez, a fin de verificar su viabilidad.
- Iniciativa con proyecto de decreto que expide la ley para agilizar el ejercicio del presupuesto y la inversión pública, a cargo del diputado Carlos Rojas Gutiérrez, del grupo parlamentario del PRI, y suscrita por integrantes de diversos grupos parlamentarios. La iniciativa establece lineamientos generales en materia del ejercicio presupuestario, lo que conlleva necesariamente a realizar una revisión de los programas gubernamentales a fin de garantizar su viabilidad y ejecución eficiente.

Documentos selectos de opinión pública 2009 se terminó de imprimir en diciembre de 2010 en los Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. La edición consta de 500 ejemplares.

En los últimos años América Latina ha logrado importantes avances en la construcción y consolidación de sus democracias. Dichos avances son perceptibles especialmente en el ámbito electoral. Una vez aceptadas y aplicadas reiteradamente las reglas democráticas para el cambio de gobierno, en la literatura especializada ha crecido el interés por revisar la eficiencia y calidad de los gobiernos emanados de esas democracias.

Los temas que conforman este libro —todos ellos incluidos en diversos momentos en la agenda del Poder Legislativo, y pertenecientes a líneas de investigación desarrolladas por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública— abordan la seguridad pública, la representación política, el seguimiento a los programas del Poder Ejecutivo, así como diversos aspectos de la opinión pública.

Como el lector podrá advertir, la descripción y el análisis de las políticas públicas descritas en este volumen abordan temas especialmente sensibles para la gobernabilidad democrática. Temas que aluden a la eficiencia que se busca en cualquier acción de gobierno, a la construcción de una mejor representación política y al desarrollo de una ciudadanía mejor informada y participativa.

