

Quórum 95

Legislativo

Análisis de la reforma electoral federal y su perspectiva ante el proceso de elección 2009

Juan Manuel Escudra Díaz

La función parlamentaria con perspectiva de género.
Marineyla Cabada Huerta

Régimen de incompatibilidades privadas en la función legislativa

Juan Manuel Hernández Licona

Migración interna: acerca de los desplazados en México
Gonzalo Santiago Campos

El sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos

Mauricio Reynoso Laureano

OCTUBRE - DICIEMBRE 2008



Centro de Estudios de Derecho e
CEDIP
Investigaciones Parlamentarias

Quórum Legislativo 95

Octubre - Diciembre de 2008

Derechos Reservados:



La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

© Enero de 2007

Coordinación y Revisión Editorial

Lic. Velázquez Gallegos Rafael

Mtro. Noguerrón de la Roquette Pedro

Portada y Diseño Interior

Ayala López Humberto

Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Duarte Jáquez César

Junta de Coordinación Política

Presidente

Dip. González Garza Javier

Integrantes

Dip. Larios Córdova Héctor
Dip. Cantú Garza Ricardo
Dip. Chanona Burguete Alejandro
Dip. Gamboa Patrón Emilio
Dip. Cobo Terrazas Diego
Dip. Marina Arvizú Rivas Aída
Dip. Rodríguez Luna Silvia

Secretario General

Dr. Haro Bélchez Guillermo Javier

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Suárez Licona Emilio

**Secretario de Servicios Administrativos
Y Financieros**

Lic. Noble San Román Rodolfo

**Director General del Centro de
Estudios de Derecho e**

Investigaciones Parlamentarias

Dr. Trejo Cerda Onosandro



**Comité del Centro de Estudios de Derecho
e Investigaciones Parlamentarias**

Presidente

Dip. Ríos Camarena Alfredo

Secretarios

Dip. Moreno Álvarez Mario Eduardo
Dip. Márquez Madrid Camerino Eleazar

Integrantes

Amaro Corona Alberto
Batres Guadarrama Valentina Valia
Espejel Lazcano Jaime
Garay Ulloa Silvano
Gutiérrez Aguilar Miguel Ángel
Jacques y Medina José
López Adame Antonio Xavier
Macías Zambrano Gustavo
Monraz Ibarra Miguel Ángel
Navarro Sugich Carlos Alberto
Palma César Víctor Samuel
Quiñones Canales Lourdes
Rodríguez Sabido Dolores del Socorro
Sánchez Gil Carlos René

Contenido

Editorial	9
Análisis de la reforma electoral federal y su perspectiva ante el proceso de elección 2009	11
Juan Manuel Escudra Díaz	
La función parlamentaria con perspectiva de género	45
Marineyla Cabada Huerta	
Régimen de incompatibilidades privadas en la función legislativa	69
Juan Manuel Hernández Licona	
Migración interna: acerca de los desplazados en México	99
Gonzalo Santiago Campos	
El Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos	123
Mauricio Reynoso Laureano	

Editorial

El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, pone a disposición de los lectores interesados, una selección de temas de actualidad como una contribución a la difusión del conocimiento jurídico, con un enfoque claro y objetivo.

Ante el proceso de las elecciones intermedias del régimen emanado de la contienda más cerrada y debatida de la época moderna del País, el cual se ventilará en un marco jurídico electoral producto de la revisión de las normas existentes y de los proyectos de adiciones y reformas presentados por las legislaturas anteriores, así como de las iniciativas propuestas en la legislatura actual; se pone a su disposición el artículo *Análisis de la Reforma Electoral Federal y su perspectiva ante el proceso de elección 2009*.

En *La Función Parlamentaria con perspectiva de género*, se abordan dos interesantes posturas sobre el tema; en la primera, la participación de la mujer en la política mexicana, en un estudio social, psicológico y jurídico sobre la situación que prevalece en el ámbito de su desarrollo profesional en el Poder Legislativo; en la segunda, simultáneamente introduce al lector en el campo de la equidad de género más allá de la perspectiva errónea de que el género alude únicamente a la mujer, cuando en realidad, hablar de género, debe comprender lo mismo a la mujer que al hombre.

Ante el desencanto mundial provocado por algunos actores de la función parlamentaria, que ajenos al espíritu de servicio que requiere la actividad pública a la que se han comprometido, han aprovechado sus cargos para, en actos que si bien no pudieran calificarse de ilegales, sí constituyen conductas poco éticas, se presenta el estudio intitulado: *Régimen de incompatibilidades privadas en la función legislativa*. En él se analizan cuáles de las funciones privadas les están permitidas a los legisladores, y aquéllas que por su propia naturaleza derivan en conflicto de intereses, en detrimento no solo del buen despacho de sus obligaciones parlamentarias, sino inclusive del erario público a partir de fenómenos como el de tráfico de influencia.

Uno de los grandes problemas que han aquejado al mundo y que se agravan ante el sombrío panorama económico que se vislumbra para la mayor parte de la población mundial, ha sido la migración. Sobre el tema se han escrito infinidad de estudios que reflejan innumerables aristas que de este problema se desprenden; se han suscrito instrumentos internacionales que tratan de paliar la situación a la que se enfrentan los migrantes en las calidades de: asilados, refugiados, desplazados, inmigrantes o emigrantes. Pero poco se ha tratado sobre la protección y asistencia de la que gozan los desplazados dentro de su propio territorio, en dónde únicamente se destacan algunos instrumentos a nivel internacional, con legislación local escasa o nula. Sobre este tema, se presenta la investigación: *Migración interna: acerca de los Desplazados en México*, como un llamado de alerta sobre la gravedad de ésta situación.

Por último, sin que por ello sea menos importante, se presenta el trabajo de investigación *El sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos* para analizar las fuentes, las variables y los elementos que la rigen y sus limitaciones; así también, los problemas que han derivado de la mala apreciación que tiene la sociedad en general de las personas que desempeñan alguna actividad, cargo o comisión en la Administración Pública y su vinculación con el quehacer legislativo.

Comité Editorial del CEDIP

**ANÁLISIS DE LA REFORMA ELECTORAL FEDERAL Y SU
PERSPECTIVA ANTE EL PROCESO
DE ELECCIÓN 2009**

Juan Manuel Escudra Díaz*

*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

SUMARIO: Introducción. I. Análisis de los Preceptos legales objeto de reforma: II. Nuevas reglas en las condiciones de la competencia; a). Nueva regulación del acceso de los partidos a la radio y la televisión; b). Regulación de las precampañas y reducción de los tiempos de campaña; III. Nueva integración y facultades para las autoridades electorales; IV). Otras disposiciones complementarias. V. Síntesis de aspectos relevantes de la Reforma.

Introducción

La emisión del voto es un acto que en la mayoría de los países significa el refrendo de la ciudadanía hacia un régimen o forma de gobierno democrático. En México el significado del voto ha cobrado una dimensión política fuertemente asociada con una reforma institucional que ha dotado en distintos momentos, de una fisonomía particular al proceso de cambio hacia la democracia.

Con la implementación de la Ley de Organizaciones, Partidos y Procesos Electorales (LOPPE), se inició una larga lucha por el reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos frente a la actitud y los métodos utilizados por el Estado a través de sus gobernantes, que para entonces pertenecían a un solo partido.

La historia de las reformas electorales en el país, puede dividirse en cuatro grandes etapas. La primera, de 1964-1986, que tuvo como objetivo legitimar el sistema de partido hegemónico. La segunda, con las reformas de 1987, 1990 y 1993, abonó en la intención de garantizar la gobernabilidad y la construcción de nuevas instituciones electorales. La tercera, que abarca el periodo 1994-2006, generó las condiciones de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad al dotar de autonomía al IFE, así como conducir a la alternancia en el poder tanto local como federal; y la cuarta, que ha iniciado con la denominada reforma electoral aprobada en el año 2007 y que impactará en nuevas reglas del proceso electoral a realizar el año 2009 y seguramente varios procesos electorales más.

En efecto, las reformas electorales que ha vivido México propiciaron un sistema electoral y de partidos más plural y competitivo. Los cambios que se produjeron no como concesión, sino como respuesta a una demanda ciudadana cada vez más reiterada, establecieron las bases para fomentar las condiciones para construir un nuevo modelo tendente a concretar una verdadera y paulatina transición a la democracia, pues claramente puede apreciarse que dichos cambios han influido de manera directa en los procesos electorales tanto federales como estatales y sus normas de operación.

Sin embargo, con el proceso electoral federal que se realizó en México el pasado 2 de julio del 2006, se evidenciaron las limitaciones de la legislación electoral que se encontraba vigente, lo que motivó que los actores políticos y sociales del país, pugnarán por una nueva reforma electoral que condujera a condiciones más justas y equitativas en la contienda electoral.

La experiencia en otros países muestra que en una democracia multipartidista y con gobierno dividido, son bajas las probabilidades de sacar adelante grandes reformas

en materia política, económica o social. Las llamadas “reformas estructurales” son mucho más factibles en gobiernos autoritarios o de partido hegemónico, en donde la falta de contrapesos y de oposiciones fuertes e institucionalizadas facilita los cambios amplios e integrales promovidos desde el gobierno.

No obstante lo anterior, en el mes de abril de 2007, el Congreso de la Unión aprobó la “Ley para la Reforma del Estado”, (impulsada entre otros legisladores por el Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera), que contenía cinco grandes rubros (a) Reforma del Estado y de Gobierno; b) Democracia y Sistema Electoral; c) Federalismo; d) Reforma del Poder Judicial; y e) Garantías Sociales); siendo esta ley, el origen de la denominada Reforma Electoral que fue aprobada en el mes de septiembre del mismo año.

Para comprender de mejor manera los alcances de la Reforma Electoral de 2007, este trabajo se desarrolla en cuatro apartados: el primero, destinado a revisar de manera genérica los temas contenidos en el COFIPE, que fueron objeto de reforma.

En el segundo apartado se abordan de manera particular las nuevas reglas a que deberán sujetarse los diversos actores de los procesos electorales, destacando la forma en que habrán de manejarse las campañas publicitarias en radio y televisión dado que como es sabido, ya no pueden los partidos políticos, sus candidatos, dirigentes, militantes, simpatizantes ni cualquier tercero contratar por sí o por intermediación de otros, tiempos para difundir plataformas electorales o promover la obtención del voto a favor de algún partido o candidato. Asimismo, se aborda la reducción de los tiempos de duración de las campañas electorales, y la regulación emitida por cuanto a las precampañas.

El tercer apartado de este estudio aborda las disposiciones que determinan una nueva integración del Instituto Federal Electoral, así como las atribuciones conferidas a las autoridades electorales incluido el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En la cuarta parte o apartado del documento, se abordan otros aspectos contenidos en la reforma y que para efectos de este análisis se denominan como: Otras disposiciones complementarias. En este rubro se refieren las nuevas reglas a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de donde destaca limitación para difundir durante el tiempo que duren las campañas electorales y hasta la jornada electoral, logros y obras de gobierno, sean federales, estatales o municipales, con lo cual se busca evitar ,injerencia en los procesos electorales con la consecuente inequidad que ello implica.

También en este apartado se analizan las disposiciones incorporadas a la legislación electoral aplicable a los partidos políticos en materia de:

- Constitución de partidos políticos;
- Pérdida del registro;
- Derechos y Obligaciones;
- Obligaciones en materia de transparencia;
- Asuntos internos;
- Franquicias postales y telegráficas;

- Coaliciones
- Publicación de encuestas o sondeos

lo cual permitirá identificar nuevas reglas que habrán de tenerse en cuenta tanto para la constitución y organización de los partidos políticos, como para la forma de integrar los órganos electorales y para identificar las nuevas reglas que habrán de tenerse en cuenta a partir del proceso electoral a realizarse en el año 2009.

PRIMERA PARTE

I. Análisis de los Preceptos legales objeto de reforma.

Como se ha manifestado, la más reciente Reforma Electoral quedó enmarcada en el proceso de Reforma del Estado que vive nuestro país por disposición legal (Ley para la Reforma del Estado), lo cual condujo a las diferentes fuerzas políticas a participar en amplias discusiones y aportación de ideas, para alcanzar condiciones de mayor equidad en los procesos electorales entre otros aspectos.

Al hablar de una reforma electoral que implicó la abrogación de un ordenamiento legal (COFIPE) y la aprobación de otro, haría pensar que en pos de tal reforma electoral, se habrían modificado todas las disposiciones legales existentes para regular la actividad electoral del país, así como las disposiciones que rigen a los partidos políticos; sin embargo, es necesario revisar cuántos preceptos fueron objeto de reforma, adición o derogación, para establecer si se trató de una reforma parcial o total a nuestro sistema electoral y consecuentemente al COFIPE, o bien, si únicamente se adecuaron algunas disposiciones conforme a las necesidades del entorno político rector en nuestro tiempo.

En una primera revisión comparativa del COFIPE (vigente y abrogado), es de señalar que se integraba de 300 artículos, conservándose sin mayor cambio un total de 175, se modificaron 125 preceptos y se adicionaron 93, quedando en consecuencia conformado el COFIPE con un total de 393 artículos.

En términos generales, puede señalarse que la reforma en cuestión giró en torno a tres ejes principales, relativos a:

- Disminución en forma significativa del gasto en las campañas electorales;
- Fortalecimiento de las atribuciones y facultadas conferidas a las autoridades electorales federales; y
- Diseño de un nuevo modelo de comunicación entre Partidos y Sociedad.

Conforme a esta reforma para lograr costos menos onerosos en las campañas electorales, se estableció una nueva fórmula para calcular el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos, en razón de la eliminación del mecanismo hasta 2006 utilizado, relativo a la compra de tiempos de transmisión en radio y televisión, por lo que al no poder ya los partidos políticos, sus dirigentes, candidatos, militantes, simpatizantes o cualquier persona adquirir tiempos de

transmisión en dichos medios de comunicación, evidentemente los recursos que se requerirán para desarrollar una campaña electoral, serán significativamente inferiores a las cantidades que se empleaban en años anteriores.

Consecuentemente, si los partidos políticos gastarán menos en la difusión de sus plataformas electorales y de sus actividades ordinarias, la reforma prevé la reducción del financiamiento público, así como de los parámetros que se encontraban vigentes para determinar el monto del financiamiento privado que podrán recibir dichos institutos políticos.

De igual forma, la reforma que nos ocupa, dispuso menor duración de las campañas electorales y reguló por primera vez, los actos preliminares para la elección de candidatos al interior de los partidos, los cuales son denominados como actos de precampaña, con lo cual se pretende evitar interpretaciones a la ley respecto de tal tema como venía ocurriendo, pues basta recordar los últimos dos procesos electorales presidenciales, en que basados en la no regulación del proselitismo político en tiempos no electorales, algunos candidatos (Vicente Fox y Andrés Manuel López Obrador), desarrollaron actos de campaña con excesiva antelación a la fecha de la elección, lo cual rompía con el principio de equidad previsto en la ley electoral.

En cuanto al fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales de la Federación, la reforma dispuso diversos aspectos, de los cuales destacaron las disposiciones tendentes a la renovación escalonada de los Consejeros Electorales que integran el Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como modificación del tiempo de duración del encargo (6 años el Consejero Presidente y 9 años el resto de los Consejeros) en lugar de 7 años que preveía el COFIPE, de igual forma se incorporó la posibilidad de reelección en el cargo por una sola ocasión para el Presidente del Consejo General, lo cual no estaba permitido.

Asimismo, se adicionaron algunos requisitos para ser Consejero Electoral, consistentes en:

- Se precisó la antigüedad de cinco años como mínimo con título profesional a nivel licenciatura y la necesidad de experiencia en la materia para el desempeño del cargo. El Código anterior si bien señalaba como requisito la existencia de título profesional, no se determinaba nivel mínimo de estudios y mucho menos antigüedad de expedición.
- Se estableció como requisito no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario.
- Se eliminaron dos requisitos previstos en el COFIPE anterior, que impedía ser Consejero Electoral a quien se desempeñe o haya desempeñado con el cargo de Presidente del Consejo Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político; así como también respecto de quienes hayan sido registrados como candidatos a algún cargo de elección popular dentro de los cinco años anteriores a la fecha de designación como Consejero.
- Se amplió el plazo de separación de cargo público de alto nivel (Secretario de

Estado, Procurador General de la República o del distrito Federal, Subsecretario u Oficial Mayor, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Gobernador o Secretario de Gobierno), fijándose el plazo de 4 años, en lugar de 1 que se encontraba previsto.

En cuanto a este mismo rubro relativo al fortalecimiento de las atribuciones y facultadas conferidas a las autoridades electorales federales, se emitieron diversas disposiciones encaminadas a delimitar con mayor puntualidad las facultades del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tales como la referente a que las Salas Superior y regionales del Tribunal, sólo podrán declarar la nulidad de la elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes, con lo cual se elimina la facultad jurisdiccional para crear mediante interpretación judicial, causales de nulidad no previstas por la ley como fue el caso de la denominada “*causal de nulidad abstracta*” que emitió el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), al resolver las impugnaciones formuladas contra la elección para Gobernador del Estado de Tabasco.

Como se apuntó líneas arriba, otro aspecto importante de la reforma fue la prohibición impuesta tanto a los partidos políticos, sus candidatos, dirigentes, y en general a cualquier persona, para contratar tiempos de transmisión en radio o televisión para destinarlos a difundir mensajes de tipo electoral o para difundir en cualquier forma sus plataformas electorales; sustituyéndose dicho mecanismo utilizado hasta 2006, para que en lo subsecuente tales mensajes únicamente sean transmitidos utilizando los tiempos de estado que les sean asignados a los partidos políticos por parte del IFE.

Asimismo, en la reforma al Código electoral que nos ocupa, se incorporó disposición expresa encaminada a evitar la inducción del voto por parte de las instancias gubernamentales, al establecerse que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, deberá suspenderse la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, de los poderes federales, estatales, municipales, así como las correspondientes del Distrito Federal; quedando exceptuada de esta restricción la información que emitan las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos, de salud y las de protección civil en casos de emergencia.

Dada la amplitud de los preceptos modificados con la reforma de más reciente cuño, lo cual indudablemente generará condiciones totalmente distintas a las hasta ahora vividas, es conveniente identificar los diferentes temas que analizó el legislador y que consideró necesario modificar para garantizar nuevas condiciones electorales y por tanto nuevas reglas encaminadas a profundizar en la democracia del país.

Así encontramos que con la reforma electoral aprobada en septiembre de 2007, se fijaron nuevas reglas a que se deberán sujetar tanto los partidos políticos como sus candidatos, las autoridades electorales y los particulares en general. Dichas reglas pueden catalogarse en:

II. Nuevas reglas en las condiciones de la competencia.

En este aspecto se establece una nueva fórmula para el financiamiento público de los partidos políticos, lo cual apunta a una racionalización del gasto público que se destina a tales institutos políticos; asimismo, para reducir notoriamente los gastos electorales. Otro aspecto importante es la prevalencia del financiamiento público sobre el privado.

Al respecto debe recordarse que hasta la elección de 2006, para determinar el monto del financiamiento público a que tenía derecho cada partido político, se utilizaba una fórmula compleja en que se tenían en consideración diversos factores según la elección de que se tratara (diputados, senadores o Presidente de la República), pero en donde invariablemente se partía de dos rubros que por su naturaleza impedían disminuir los costos de las campañas (costo mínimo aprobado en el año inmediato anterior, adicionado con el índice nacional de precios al consumidor), ello generaba de manera inercial que cada año el financiamiento público para los partidos políticos fuera a la alza y sólo sujeto a los resultados electorales que cada uno obtuviera.

Sobre el particular el artículo 49, numeral 7, del COFIPE, disponía:

“Artículo 49

...

7. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña;

II. El costo mínimo de una campaña para diputado, será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;

III. El costo mínimo de una campaña para senador, será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;

IV. El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se calculará con base a lo siguiente: El costo mínimo de gastos de campaña

para diputado se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña de Presidente;

V. La suma del resultado de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, según corresponda, constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:

– El 30% de la cantidad total que resulte, se entregará en forma igualitaria, a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

– El 70% restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.

VI. El financiamiento a que se refieren las fracciones anteriores se determinará anualmente tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor, que establezca el Banco de México;

VII. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente; y

VIII. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

b) Para gastos de campaña:

I. En el año de la elección, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y

II. El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, podrán ser apoyadas mediante el financiamiento público en los términos del reglamento que expida el Consejo General del Instituto;

II. El Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidad mayor al 75% anual, de los gastos comprobados que por las actividades a que se refiere este inciso hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior; y

III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

En razón de ello, con la reforma se fijó una nueva fórmula para definir el monto de recursos de que podrán disponer los institutos políticos por concepto de financiamiento público tanto para sufragar sus gastos ordinarios como los necesarios para participar en los procesos electorales; por lo cual, para determinar el financiamiento público para gastos ordinarios de los partidos políticos, dicha fórmula resulta práctica por su simpleza pues para determinar el total de recursos distribuible entre los partidos políticos que se encuentren representados en las Cámaras del Congreso de la Unión, bastará multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, por el sesenta y cinco por ciento del monto del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal.

Una vez determinado el monto total a distribuir, se aplicará el principio 30 – 70, mismo que consiste en repartir en forma igualitaria entre los partidos políticos con derecho a ello el treinta por ciento de las cantidades resultantes, mientras que el setenta por ciento se ha de repartir considerando el porcentaje de la votación nacional que haya obtenido cada instituto político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección inmediata anterior para diputados por el principio de mayoría relativa.

Consecuentemente, a partir de la reforma electoral que nos ocupa, el costo previo de una campaña pierde importancia para determinar el monto de los recursos que cada partido político habrá de recibir para el sostenimiento de su operación ordinaria.

Otro aspecto que paralelamente fue modificado en cuanto a los recursos que reciben los partidos políticos, es el relativo al financiamiento para gastos de campaña, donde también se cambió el criterio para determinar su monto, ya que las disposiciones vigentes hasta 2007 establecían que se entregaría una cantidad igual al monto que a cada partido le correspondiera por concepto de financiamiento para gastos ordinarios, mientras que la nueva norma prevé dos nuevos criterios para determinar dicho financiamiento:

- En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, a cada partido político representado se le otorgará el equivalente al 50% del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le correspondan ese año;
- En el año de la elección en que se renueve únicamente la Cámara de Diputados, a cada partido político representado tendrá derecho a recibir el equivalente al 30% del financiamiento público para actividades ordinarias a que tenga derecho precisamente en el año de la elección.

Así pues, el rubro del financiamiento público para los partidos políticos, tendrá una disminución sustancial a partir de que los partidos políticos no erogarán cantidad alguna (como se analiza más adelante), por concepto de acceso a la radio y televisión para promocionar el voto en su favor, lo cual explica la baja en el monto de los recursos que habrán de requerir para solventar sus gastos tanto ordinarios de operación,

como los necesarios para solventar las campañas electorales en que participen.

Se regulan de manera precisa los debates entre candidatos a la Presidencia de la República, estableciendo que corresponderá al Instituto Federal Electoral, coordinar la realización de dos debates entre los candidatos registrados a dicho cargo.

Los debates en cuestión serán transmitidos en vivo por las estaciones de radio y canales de televisión de permisionarios públicos, incluyendo las de señal restringida, precisándose que el Instituto dispondrá lo necesario para la producción técnica y difusión de los debates.

Serán realizados en el día y hora que determine el Consejo General, escuchando previamente la opinión de los partidos políticos. En todo caso, el primer debate tendrá lugar en la primera semana de mayo, y el segundo a más tardar en la segunda semana de junio del año de la elección; cada debate tendrá la duración que acuerde el Consejo General.

Se dispone que las estaciones y canales que decidan transmitir, en vivo, los debates a que se refiere el presente artículo, quedan autorizados a suspender, durante el tiempo correspondiente, la transmisión de los mensajes que correspondan a los partidos políticos y a las autoridades electorales.

a) Nueva regulación del acceso de los partidos a la radio y la televisión.

El Título Tercero del COFIPE, denominado: *Del acceso a la radio y la televisión, el financiamiento y otras prerrogativas de los partidos políticos*, fue objeto de las modificaciones que bien podrían considerarse como las más trascendentes dentro de la reforma que nos ocupa, ya que entre otros aspectos prohíbe a los partidos políticos y sus candidatos, acceder a los medios electrónicos de comunicación mediante la compra de tiempos publicitarios en radio y televisión tanto en campañas federales como locales, de tal forma que únicamente pueden en lo subsecuente, utilizar los tiempos que al efecto les asigne el IFE y que invariablemente serán de los denominados tiempos de Estado.

Es oportuno recordar que como resultado de la reforma electoral de 1993, y con el propósito de procurar condiciones de equidad en la contratación de tiempos comerciales en la radio y la televisión, que hasta entonces no eran objeto de regulación alguna, la ley consagró y reglamentó como derecho exclusivo de los partidos políticos el de contratar tiempos en estos medios para difundir mensajes orientados a la obtención del voto. El ejercicio de este derecho se limitaba exclusivamente a los periodos de campañas electorales y se puntualizaba que los candidatos sólo podían hacer uso de aquellos tiempos que le asignara el partido político o la coalición a la que pertenecieran.

Asimismo, y en atención a las diversas propuestas planteadas por las corrientes políticas entonces reconocidas, en el sentido de adoptar medidas que permitieran mejorar el manejo informativo en los noticiarios de los medios electrónicos a propósito de las campañas electorales, se facultó al Instituto Federal Electoral para que sugiriera ante la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, lineamientos generales aplicables en los noticiarios respecto de la información o

difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.

Con la reforma electoral de 1996, se introdujeron en el COFIPE disposiciones específicas para regular el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión en periodos electorales (mismas que prevalecieron hasta 2007), precisándose que el 30% de los tiempos gratuitos adicionales se distribuía de forma igualitaria y el 70% en forma proporcional a su fuerza electoral. De igual forma, los partidos políticos, candidatos y coaliciones podían ejercer el derecho de aclaración respecto de la información que presentaran los medios de comunicación durante las campañas electorales, cuando consideraran que la misma habría deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales.

Con dicha reforma se formalizó en la ley la prerrogativa de acceso permanente y gratuito a la radio y la televisión por parte de los partidos políticos nacionales, teniendo como propósito fundamental brindarles la oportunidad de difundir masivamente sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales. El ejercicio de esta prerrogativa comprendía tanto un tiempo regular mensual, como transmisiones adicionales durante los periodos de campaña electoral.

Para ejercer el tiempo regular mensual, cada partido político tenía derecho a disfrutar de 15 minutos mensuales de transmisiones del tiempo total que le correspondiera al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión en cada uno de esos medios. Para el efecto, los partidos políticos debían hacer uso de su tiempo mensual en dos programas semanales -cuyo orden de presentación se determinaba mediante sorteos semestrales-, que debían ser transmitidos en cobertura nacional y en los horarios de mayor audiencia.

Asimismo, los partidos políticos tenían derecho a participar conjuntamente en un programa especial que se debía transmitir por radio y televisión dos veces al mes, sin demérito de poder solicitar la transmisión de programas en cobertura regional, siempre y cuando no excedieran la mitad del tiempo asignado para sus programas de cobertura nacional.

Por lo que correspondía a las transmisiones adicionales durante las campañas electorales, los partidos políticos tenían derecho a transmisiones adicionales que comprendieran tanto programas, como promocionales en radio y televisión con el fin de difundir sus candidaturas, independientemente de su tiempo regular mensual. Al respecto el COFIPE (hoy abrogado), disponía que en el proceso electoral federal en que se eligiera Presidente de la República, los partidos políticos tendrían a su disposición un tiempo total adicional de 250 horas de transmisiones en radio y de 200 en televisión. En los procesos electorales federales en que sólo se eligiera a integrantes del Congreso de la Unión (elecciones legislativas), el tiempo total adicional de transmisión era de 125 horas en radio y 100 en televisión; es decir, el 50% de los disponibles en el proceso donde también se eligiera al Presidente de la República. Con el tiempo adicional que les correspondiera por este concepto, cada partido podía transmitir programas con una duración de 5, 7.5, 10 ó 15 minutos, conforme a las posibilidades técnicas y horarios disponibles.

En cuanto a los denominados promocionales en radio y televisión, durante

el periodo de las campañas electorales también se podían adquirir por parte del IFE, hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión con una duración de 20 segundos, para ponerlos a disposición y distribuirlos mensualmente entre los partidos políticos. La ley establecía que, en ningún caso, el costo total de los promocionales debía exceder del 20% del financiamiento público que correspondiera a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial o el 12% cuando sólo se elijan integrantes del Congreso de la Unión.

Una vez determinado el número de promocionales que le correspondía a cada partido, la asignación de tiempos, estaciones, canales y horarios se realizaba mediante sorteo y con base en los catálogos que proporcionaban los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, los cuales se distribuían a partir de dos criterios específicos:

- A cada partido político sin representación en el Congreso se le asignaba el 4% del total de los tiempos de transmisión y promocionales.
- El resto de los tiempos se distribuía entre los partidos políticos con representación en el Congreso, en una relación de 30% de forma igualitaria y de 70% en forma proporcional a su fuerza electoral.

Con independencia del ejercicio de la prerrogativa de acceso a radio y televisión mediante el aprovechamiento de tiempos oficiales y de los adquiridos por el IFE para distribuirlos entre los partidos políticos, como es sabido, la ley electoral les reconocía también el derecho a la contratación de tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales. Para tal efecto, la Secretaría Ejecutiva del IFE estaba facultada para solicitar oportunamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención a fin de que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, tanto a nivel nacional como estatal, le proporcionaran catálogos de tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles, así como las tarifas correspondientes (que no debían ser superiores a las de publicidad comercial) para su contratación por los partidos políticos, considerando dos periodos sucesivos:

- El primer catálogo de horarios y tarifas debía corresponder al periodo comprendido entre el 1 de febrero y el 31 de marzo del año de la elección. Este catálogo se proporcionaba a los partidos políticos en la sesión que realizaba el Consejo General del IFE en la primera semana de noviembre del año anterior al de la elección.

En este caso, los partidos políticos debían comunicar por escrito a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, las estaciones, canales y horarios en los que tenían interés de contratar tiempos, a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección, tratándose de la campaña presidencial, y a más tardar el 31 de enero del año de la elección para las campañas de senadores y diputados.

El reparto y asignación de los canales, estaciones y tiempos a contratar por cada partido político correspondientes a dicho catálogo, finalizaba a más tardar el 15 de enero del año de la elección para la campaña presidencial y el 28 de febrero para las campañas de senadores y diputados.

- El segundo catálogo de horarios y tarifas correspondía al periodo comprendido del 1 de abril y hasta tres días antes de la fecha programada para la jornada electoral, que invariablemente es el primer domingo de julio. Este segundo catálogo se proporcionaba en la sesión que celebrara el Consejo General del IFE durante el mes de enero del año de la elección.

En este caso, los partidos políticos también debían comunicar por escrito a la misma Dirección Ejecutiva las estaciones, canales y horarios en los que tendrían interés de contratar tiempos, a más tardar el 28 de febrero del año de la elección cuando se tratara de la campaña de Presidente de la República, y a más tardar el 15 de marzo respecto de las campañas de senadores y diputados. El reparto y asignación de los canales, estaciones y tiempos a contratar por cada partido político debía finalizar el 15 de abril del año electoral.

Cabe apuntar que en el supuesto de que dos o más partidos políticos manifestaran interés en contratar tiempos en los mismos horarios de un determinado canal o estación, la ley disponía que el tiempo total disponible debía ser dividido en forma igualitaria entre el número de partidos políticos interesados en contratarlo, con lo cual se aseguraba un principio de igualdad de condiciones para los partidos políticos o coaliciones.

Una vez concluidos los procedimientos de reparto y asignación, el Instituto Federal Electoral debía dar a conocer los tiempos, canales y estaciones correspondientes a cada partido político a efecto de que llevaran a cabo directamente la contratación respectiva. Para el mismo efecto, debía comunicar a cada uno de los concesionarios o permisionarios los tiempos y horarios que cada uno de los partidos políticos habría sido autorizado a contratar.

La difusión de los mensajes alusivos a los candidatos de cada partido político en los tiempos contratados, sólo podían transmitirse durante los periodos de campaña y que en los años en que sólo se eligiera a miembros de la Cámara de Diputados, únicamente se solicitaba y autorizaba el segundo catálogo de horarios y tarifas; es decir, el correspondiente al periodo comprendido entre el 1 de abril y hasta los tres días previos a la jornada electoral.

En ningún caso se permite la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros y los candidatos sólo podían hacer uso de los tiempos que les asignara el partido político o la coalición a la que pertenecieran, por lo que no podían contratar tiempos en forma directa.

Ahora bien, a partir de la reforma en materia electoral de 2007, la prerrogativa de los partidos políticos para acceder a la radio y televisión se mantiene, pero se cambian sustancialmente las reglas que venían rigiendo ya que se restringe de

manera absoluta la posibilidad para comprar tiempos de transmisión tanto para las autoridades electorales, los partidos políticos, los candidatos o precandidatos y en general cualquier persona a título propio o en nombre de un tercero, pues solamente podrán utilizarse los tiempos oficiales que a cada partido le sean asignados.

Por ello, puede señalarse que en el rubro de acceso a la radio y televisión el nuevo COFIPE precisa lo siguiente:

- Los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, pero se establece prohibición expresa para los partidos políticos, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular o cualquier persona física o moral, para contratar o adquirir por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión para difundir mensajes o promocionales tendentes a tratar de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos en favor o en contra de algún partido político, coalición o candidato a cargo de elección popular.
- Se establece prohibición para los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, para transmitir en territorio nacional cualquier tipo de mensaje o propaganda tendentes a tratar de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos en favor o en contra de algún partido político, coalición o candidato a cargos de elección popular, aun cuando dicha contratación fuera realizada en el extranjero.
- Los Partidos Políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga.
- Dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto Federal Electoral tendrá a su disposición cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Las transmisiones de los mensajes se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas de cada día. En el caso en que una estación o canal transmita menos horas de las comprendidas en el horario antes indicado, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión.
- Durante las precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos, se distribuirá entre ellos conforme al criterio de treinta por ciento del total en forma igualitaria y el setenta por ciento restante en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior.
- En el caso de las precampañas y campañas en elecciones locales, la base para la distribución del setenta por ciento del tiempo asignado a los partidos políticos será el porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos en la elección para diputados locales inmediata anterior, en la entidad federativa de que se trate.
- Cada partido Político decidirá libremente la asignación por tipo de campaña federal de los mensajes de propaganda electoral a que tenga derecho, salvo

lo siguiente: en el proceso electoral en que se renueve el Poder Ejecutivo de la Unión y las dos Cámaras de Congreso, cada partido deberá destinar, al menos, un treinta por ciento de los mensajes a la campaña de uno de los poderes, considerando las de senadores y diputados como una misma.

- Cada partido político determinará, para cada entidad federativa, la distribución de los mensajes a que tenga derecho entre las campañas federales de diputados y senadores.
- Con motivo de las campañas electorales locales en las entidades federativas, el Instituto asignará como prerrogativa para los partidos políticos, a través de las correspondientes autoridades electorales competentes, dieciocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión de cobertura en la entidad de que se trate.
- Fuera de los periodos de precampaña y campaña electorales federales, del tiempo a que se refiere el inciso g) del apartado A de la Base III del artículo 41 de la Constitución, tienen derecho a un programa mensual, con duración de cinco minutos, en cada estación de radio y canal de televisión ; y el tiempo restante será utilizado para la transmisión de mensajes con duración de 20 segundos cada uno, en todas las estaciones de radio y canales de televisión.

b) Regulación de las precampañas y reducción de los tiempos de campaña.

Otro aspecto relevante dentro de la reforma que nos ocupa, es el relativo a que por primera vez se establecen reglas a las cuales deberán apegarse los partidos políticos en sus procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular, lo cual se traduce en que se regulan los procesos denominados como de precampaña.

Al conjunto de actos que lleven a cabo los partidos políticos y sus aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, se les identificará como procesos internos de selección de candidatos, siempre que se realicen de conformidad con lo establecido por el COFIPE, los estatutos y los acuerdos que al respecto adopten los órganos de dirección del partido respectivo. (art. 211).

Cabe señalar que las disposiciones que regulan los procesos de precampaña no invaden la libertad de que disponen los partidos políticos para definir la forma en que habrán de seleccionar a sus candidatos, pues lo único que establece son los tiempos en que podrán llevarse a cabo dichos actos, ya que como ha sido evidente, al no existir normatividad que restringiera a los partidos y aspirantes a ocupar cargos de elección popular, se llegaron a presentar procesos de promoción de más de un año, sin que la autoridad electoral pudiera intervenir en su regulación y control, burlándose abiertamente el espíritu de la ley.

Así pues, con la reforma que se analiza, se impone a los partidos políticos la obligación de definir con al menos treinta días de anticipación al inicio de sus procesos de selección de candidatos, el procedimiento que conforme a sus estatutos habrá de utilizarse incluida la fecha de inicio del proceso interno, el método o métodos a emplear; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral en su caso, de realización de la jornada comicial interna, lo cual deberá comunicarse al Consejo General del IFE dentro de las setenta y dos horas.

En cuanto a la duración de dichos procesos internos de elección (duración de las precampañas), se establecen dos supuestos:

- Tratándose de los procesos electorales federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección y no podrán durar más de sesenta días.
- Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, las precampañas darán inicio en la cuarta semana de enero del año de la elección. No podrán durar más de cuarenta días, y

Cabe mencionar que de manera expresa se prohíbe a los precandidatos la realización de actos de proselitismo o difusión de propaganda antes del inicio del proceso de selección de candidatos que determine el partido político por el cual pretenda contender, so pena de que de realizar actos de dicha naturaleza en forma anticipada, se le negará el registro como precandidato.

Otro aspecto importante a que tienen derecho los partidos políticos durante sus procesos de selección de candidatos, es el referente a hacer uso del tiempo en radio y televisión que le corresponda en dichos medios conforme a las reglas y pautas que determine el IFE, existiendo limitación para los precandidatos al respecto pues sólo podrán acceder a dichos medios de difusión siempre que utilicen los tiempos asignados al partido político, sin que puedan contratar por sí o a través de terceros, propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión.

Se fijan reglas para determinar el monto máximo de recursos que podrán ser utilizados durante las precampañas al establecerse que corresponderá al Consejo General del IFE determinar a más tardar en el mes de noviembre del año previo a la elección, los topes de gasto de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado. Debiendo ser dicho tope equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

Como consecuencia de ello, cada precandidato deberá presentar dentro de los siete días siguientes a la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva, un informe en el que se relacionen los ingresos y gastos realizados durante la precampaña. Dicho informe deberá presentarse ante el órgano interno de control del partido, a efecto de que esa instancia verifique que no se hayan rebasado los topes fijados por el Consejo General del IFE.

Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña establecido por el Consejo General serán sancionados con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido.

Cabe señalar que cada partido político deberá entregar ante el IFE (Unidad de Fiscalización), dentro de los treinta días posteriores a la conclusión de los procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular, los informes de ingresos y gastos de cada uno de los precandidatos que hayan participado en sus precampañas, según el tipo de elección de que se trate, y en su caso, comunicará los nombres y datos de localización de los precandidatos que hayan incumplido con la entrega de su respectivo informe, a efecto de que la instancia competente del IFE previa revisión de los informes, emita un dictamen consolidado por cada partido político, en el que en su caso, se precisen las irregularidades detectadas y se propongan las sanciones que correspondan.

Por otra parte, en cuanto a la duración que tendrán en lo sucesivo las campañas electorales, es de mencionar que al modificarse las fechas de registro, consecuentemente habrán de tener una duración más reducida en términos generales.

En efecto, el COFIPE (hoy abrogado), señalaba en su artículo 177, las fechas en que debían llevarse a cabo los registros de candidatos a cargos de elección popular, debiendo recordarse que para Presidente de la República los partidos políticos debían tramitar el registro de su candidato entre el 1 y el 15 de enero del año de la elección.

Para los candidatos a ocupar cargos de legislador federal, la ley electoral señalaba periodos específicos para su registro dependiendo el cargo y principio bajo los cuales habrían de contender; es decir, para diputado por mayoría relativa o diputado de representación popular o bien, senador de mayoría relativa o senador por representación popular, siendo los periodos los siguientes:

- Para Diputado por el principio de Mayoría Relativa del 1 al 15 de abril.
- Para Diputado por el principio de Representación Proporcional del 15 al 30 de abril.
- Para Senador por el principio de Mayoría Relativa del 15 al 30 de marzo.
- Para Senador por el principio de Representación Proporcional del 1 al 15 de abril.

Si se tiene en consideración que las campañas electorales se iniciaban a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas y dicha sesión se realizaba de manera inmediata a la conclusión del plazo señalado para el registro, puede entenderse que la duración de las campañas electorales para Presidente de la República podían durar aproximadamente cinco meses (150 días), mientras que las campañas para senador noventa días y para diputados entre 60 y 75 días.

Con base en las nuevas disposiciones incorporadas al artículo 223 del COFIPE, se unifican los periodos de registro lo cual implicará en términos generales, que las campañas electorales tengan una duración más corta (90 o 60 días), dependiendo del proceso electoral de que se trate.

- En el año de elección del Titular del Poder Ejecutivo Federal y la renovación de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, el registro de todos los candidatos sin importar el cargo al que aspiren, ni el principio por el cual sean registrados, deberá llevarse a cabo entre el 15 y el 22 de marzo.
- En el año en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, el registro deberá llevarse a cabo entre el 22 y el 29 de abril.
- Invariablemente la jornada electoral tendrá verificativo el primer domingo del mes de julio del año de la elección, pero en términos de lo dispuesto en el numeral tres del artículo 237 del COFIPE, las campañas electorales concluirán tres días previos al de la jornada electoral.

De lo anterior, se desprende que para llevar a cabo el registro de candidatos, conforme al COFIPE recién reformado, se contaba con 15 días para cada uno de los tipos de candidatos en fechas escalonadas, en el Código nuevo se cuenta con 8 días para todos los candidatos.

Cabe señalar que conforme a lo dispuesto en el artículo 224 del nuevo COFIPE, se elimina de la documentación que debe acompañar la solicitud del registro de candidaturas la constancia de residencia de los candidatos (propietarios y suplentes).

En materia de igualdad de oportunidades y de equidad de género se sustituyó la expresión *equidad entre mujeres y hombres*, y se incorporó la disposición para los partidos políticos para que procuren la paridad de género, lo cual pareciera un

retroceso en dicho rubro.

El Código abrogado señalaba que en ningún caso se podrían registrar más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género; mientras que el nuevo texto hace referencia al porcentaje mínimo que se deberá cumplir al establecer que deberá integrarse con al menos el 40% de candidatos propietarios de un mismo género.

Por cuanto al registro de candidatos por el principio de representación proporcional, se disponía que las listas se debían integrar por segmentos de 3 candidaturas, lo cual cambiará a partir del próximo proceso electoral, donde dichas listas deberán integrarse por segmentos de 5 candidaturas.

En materia de propaganda electoral, se precisa que los informes anuales de labores o gestión de servidores públicos y los mensajes para darlos a conocer que se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional de influencia del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco días posteriores a la fecha en que se rinda el informe, además de que la difusión de tales informes en ningún caso podrá tener fines electorales ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral (art. 228).

Sobre gastos de los partidos políticos en propaganda electoral el nuevo Código a diferencia del Código abrogado, hace distinción entre los gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos y los gastos relacionados con la producción de mensajes para radio y televisión, ya que estos últimos comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales, uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción.

Otro aspecto relevante objeto de modificación, fue el relativo a los topes de gastos de campaña y su forma para determinarlos, ya que en el COFIPE abrogado, se disponía que tratándose de la elección de Presidente de la República, el tope máximo de gastos de campaña sería la cantidad que resultara de multiplicar por 2.5 el costo mínimo para la campaña de diputado fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior, por 300 distritos, dividida entre los días que dura la campaña para diputado y multiplicándola por los días que dura la campaña para Presidente, mientras que la nueva fórmula para determinar el monto a que ascenderá dicho tope, será el equivalente al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial.

En la elección para diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo de gastos se determinaba multiplicando por 2.5 el costo mínimo de la campaña para diputados que se hubiese fijado para efectos del financiamiento público, actualizada al mes inmediato anterior, mientras que la nueva fórmula incorporada en la reforma dispone que el tope será la cantidad que resulte de dividir el tope de gastos de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos. Cuando la elección sea en año de renovación de la Cámara de Diputados exclusivamente, se actualizará la cantidad resultante de la operación antes señalada, aplicando el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el Distrito Federal.

Para fijar el tope máximo de gastos tratándose de senadores por el principio de mayoría relativa se obtendrá (conforme a las nuevas reglas), multiplicando la suma del tope de gastos de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate, sin exceder del número de veinte. El monto resultante aplicará para cada fórmula de senadores.

En el nuevo Código se prohíbe de manera expresa, todo tipo de propaganda política o electoral en que se utilicen expresiones tendentes a denigrar a las instituciones o los partidos políticos, así como también las que calumnien a las personas, por lo cual se facultó al Consejo General para ordenar (una vez satisfechos los procedimientos aplicables), la suspensión inmediata de los mensajes en radio y televisión o retirar cualquier otro tipo de propaganda política o electoral en que se manejen tales expresiones. Cabe apuntar que se reconoce el derecho de réplica para los partidos políticos, así como para sus precandidatos y candidatos.

En el nuevo Código se añade la sujeción de partidos políticos, coaliciones y candidatos que realicen en la vía pública propaganda, a las disposiciones legales y administrativas expedidas en materia de protección al medio ambiente. En ambos códigos se prohíbe fijar y distribuir propaganda electoral de cualquier tipo en: oficinas, edificios y locales ocupados por la administración y los poderes públicos; sin embargo, en el Código anterior esta prohibición se refiere a la colocación de propaganda al interior de los inmuebles, mientras que en el nuevo Código se prohíbe la colocación de la propaganda en cualquier lugar del edificio, salvo cuando las autoridades hayan autorizado el uso de locales cerrados de propiedad pública, exclusivamente por el tiempo de duración del acto de campaña.

Respecto a la colocación de propaganda electoral se establecen nuevas reglas: El Código abrogado permitía colgar la propaganda en elementos del equipamiento urbano, bastidores y mamparas con la condición de no dañarlo, se impida la visibilidad de conductores de vehículos o la circulación de peatones, el nuevo código lo prohíbe; el código anterior permitía la colocación de propaganda en los lugares de uso común que determinen las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto, el nuevo Código autoriza la colocación de propaganda en los bastidores y mamparas de uso común preestablecidos.

Se incorporó en el texto legal disposición que obligará a los partidos políticos y sus candidatos para utilizar en la propaganda impresa y elementos promocionales, materiales que no dañen el medio ambiente, reciclables y de fácil degradación natural, lo cual evidencia una nueva visión por cuanto a la protección del entorno, pues tal disposición notoriamente tiene un matis ecologista.

III. Nueva integración y facultades para las autoridades electorales.

En la reforma electoral que nos ocupa, se determinaron nuevas reglas para integrar el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el tiempo de duración del encargo y la forma en que habría de realizarse el relevo de los Consejeros en funciones. Se dispuso también la existencia de una Contraloría General como órgano de control interno del Instituto Federal Electoral, encargada de fiscalizar

los ingresos y egresos del Instituto en el ejercicio de sus atribuciones.

En relación con los fines asignados al Instituto Federal Electoral, se definió que *fungirá como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.*

Asimismo, se precisó que los recursos destinados al financiamiento público de los partidos políticos, no podrá ser considerado como presupuesto o patrimonio del IFE, por lo cual existirá imposibilidad absoluta para que el Instituto altere el cálculo para su determinación, o el monto asignado, y menos aún para destinar a fines diversos tales recursos en forma parcial o total (art. 106, numeral 3).

En cuanto al Consejo General del Instituto, subsiste la disposición relativa a que es *el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto. (art.109).*

Si bien en cuanto a la integración del Consejo General no se determinó modificación alguna (un consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo), si se dispuso que el plazo de duración del encargo sea por seis años tratándose del Consejero Presidente con posibilidades de una reelección y 9 para el resto de los consejeros electorales (debe recordarse que todos eran electos por 7 años sin derecho a reelección).

En cuanto a los requisitos considerados como indispensables para ser Consejero Electoral, se adicionaron a los ya exigidos en el COFIPE abrogado, los referentes a:

- Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones (el texto legal abrogado, no exigía antigüedad del título y la experiencia requerida era en materia político – electoral);
- No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario.
- Respecto de quien se haya desempeñado como secretario de Estado, Procurador General de la República, o del Distrito Federal, Subsecretario u Oficial Mayor en la administración pública federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Gobernador o Secretario de Gobierno, se determinó impedimento para ser nombrado consejero electoral, a menos que se haya separado del cargo cuando menos con cuatro años de anticipación (anteriormente el plazo requerido era únicamente de un año).
- Tratándose de ex presidente(s) del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político, haberse separado del cargo cuando menos con cuatro años de anticipación a la fecha de la elección de consejeros (el COFIPE anterior fijaba imposibilidad absoluta para los presidentes de partidos políticos para

fungir como consejeros electorales).

En cuanto a las atribuciones del Consejo General se adicionaron las relativas a:

- Vigilar de manera permanente que el Instituto ejerza sus facultades como autoridad única en la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines, a los de otras autoridades electorales federales y locales y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de conformidad con lo establecido en este Código y demás leyes aplicables.
- Aprobar el calendario integral del proceso electoral federal, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, así como el de las boletas electorales.
- Conocer y aprobar los informes que rinda la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos; así como determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña que puedan erogarse en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados.
- Conocer los informes, trimestrales y anual, que la Junta General Ejecutiva rinda por conducto del secretario ejecutivo del Instituto, así como los que, en su caso, deba reunir la Contraloría General.
- Conforme a lo que establezcan las constituciones y leyes electorales respectivas, a solicitud de las autoridades electorales competentes de las entidades federativas, para los efectos de lo dispuesto en el párrafo final de la Base V del artículo 41 de la Constitución, previa aprobación del Consejo General, la Junta General Ejecutiva formulará los estudios en los que se establezcan las condiciones, costos y plazos para que el Instituto Federal Electoral asuma la organización de procesos electorales locales, formulando el proyecto de convenio correspondiente que, en su caso, deberá ser aprobado por el Consejo General con al menos seis meses de anticipación al inicio del proceso electoral local de que se trate.

Es de mencionar que para fungir como Secretario Ejecutivo del Consejo General, se requieren los mismos requisitos que para consejero electoral, excepción hecha del requisito relativo a no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario. Durará en el cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez.

Además de las funciones ya encomendadas, se le asignaron las referentes a suscribir en unión del consejero presidente, los convenios que el Instituto celebre con las autoridades electorales competentes de las entidades federativas para asumir la organización de procesos electorales locales. De igual forma debe coadyuvar con el contralor general en los procedimientos que éste acuerde para la vigilancia de los recursos y bienes del Instituto y, en su caso, en los procedimientos para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los servidores públicos del Instituto.

Cabe apuntar que derivado de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, se dispuso la renovación del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como la nueva integración,

con base en las reglas precisadas en el artículo cuarto transitorio del decreto de fecha 6 de noviembre de 2007, que establecían:

“Artículo Cuarto. *Para los efectos de lo establecido en el tercer párrafo de la base V del artículo 41 de esta Constitución, en un plazo no mayor a 30 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la Cámara de Diputados procederá a integrar el Consejo General del Instituto Federal Electoral conforme a las siguientes bases:*

a) Elegirá a un nuevo consejero Presidente, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2013; llegado el caso, el así nombrado podrá ser reelecto por una sola vez, en los términos de lo establecido en el citado párrafo tercero del artículo 41 de esta Constitución;

b) Elegirá, dos nuevos consejeros electorales, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2016.

c) Elegirá, de entre los ocho consejeros electorales en funciones a la entrada en vigor de este Decreto, a tres que concluirán su mandato el 15 de agosto de 2008 y a tres que continuarán en su encargo hasta el 30 de octubre de 2010;

d) A más tardar el 15 de agosto de 2008, elegirá a tres nuevos consejeros electorales que concluirán su mandato el 30 de octubre de 2013.

Los consejeros electorales y el consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán en sus cargos hasta en tanto la Cámara de Diputados da cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo. Queda sin efectos el nombramiento de consejeros electorales suplentes del Consejo General del Instituto Federal Electoral establecido por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de octubre de 2003.

Artículo Quinto. *Para los efectos de la renovación escalonada de los Magistrados Electorales de la Sala Superior y de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a que se refiere el artículo 99 de esta Constitución, se estará a lo que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”.*

Por otra parte, como se apuntó en párrafos precedentes, la reforma electoral que se comenta, dispuso la creación de una instancia encargada del control interno y de la fiscalización del ejercicio del gasto por parte del Instituto Federal Electoral. Dicha instancia se encomendó a un Contralor General según lo dispuso el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En razón de ello, en el artículo 388 del COFIPE se precisó que “*la Contraloría General es el órgano de control interno del Instituto Federal Electoral que tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto ...*”

Corresponden a dicha instancia según lo dispone el artículo 391, las facultades siguientes:

- 1. Fijar los criterios para la realización de las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de los recursos a cargo de las áreas y órganos del Instituto;*

- II. *Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto, así como aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, que realice en el cumplimiento de sus funciones;*
- III. *Evaluar los informes de avance de la gestión financiera respecto de los programas autorizados y los relativos a procesos concluidos;*
- IV. *Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas fijadas en los programas de naturaleza administrativa contenidos en el presupuesto de egresos del Instituto;*
- V. *Verificar que las diversas áreas administrativas del Instituto que hubieren recibido, manejado, administrado o ejercido recursos, lo hagan conforme a la normatividad aplicable, los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes y con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas conducentes;*
- VI. *Revisar que las operaciones presupuestales que realice el Instituto se hagan con apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables a estas materias;*
- VII. *Verificar las obras, bienes adquiridos o arrendados y servicios contratados, para comprobar que las inversiones y gastos autorizados se han aplicado, legal y eficientemente, al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados;*
- VIII. *Requerir a terceros que hubieran contratado bienes o servicios con el Instituto la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria respectiva, a efecto de realizar las compulsas que correspondan;*
- IX. *Solicitar y obtener la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Por lo que hace a la información relativa a las operaciones de cualquier tipo proporcionada por las instituciones de crédito, les será aplicable a todos los servidores públicos de la propia Contraloría, así como a los profesionales contratados para la práctica de auditorías, la obligación de guardar la reserva a que aluden las disposiciones normativas en materia de transparencia y acceso a la información pública;*
- X. *Emitir los lineamientos, instruir, desahogar y resolver los procedimientos administrativos respecto de las quejas que se presenten en contra de los servidores públicos del Instituto, y llevar el registro de los servidores públicos sancionados;*
- XI. *Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos del Instituto;*
- XII. *Recibir denuncias o quejas directamente relacionadas con el uso y disposición de los ingresos y recursos del Instituto por parte de los servidores públicos del mismo y desahogar los procedimientos a que haya lugar;*
- XIII. *Efectuar visitas a las sedes físicas de las áreas y órganos del Instituto para solicitar la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las formalidades respectivas;*
- XIV. *Establecer los mecanismos de orientación y cursos de capacitación que resulten necesarios para que los servidores públicos del Instituto cumplan adecuadamente con sus responsabilidades administrativas;*
 - a.ñ) *Formular pliegos de observaciones en materia administrativa;*
- XV. *Determinar los daños y perjuicios que afecten al Instituto en su patrimonio y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes;*
- XVI. *Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones en términos de los lineamientos respectivos;*
- XVII. *Presentar a la aprobación del Consejo General sus programas anuales de trabajo;*
- XVIII. *Presentar al Consejo General los informes previo y anual de resultados de*

su gestión, y acudir ante el mismo Consejo cuando así lo requiera el consejero presidente;

XIX. *Participar, a través de su titular, con voz pero sin voto, en las reuniones de la Junta General Ejecutiva cuando por motivo del ejercicio de sus facultades así lo considere necesario el consejero presidente;*

XX. *Recibir y resguardar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos del Instituto, a partir del nivel de jefe de departamento, conforme a los formatos y procedimientos que establezca la propia Contraloría. Serán aplicables en lo conducente las normas establecidas en la Ley de la materia;*

XXI. *Intervenir en los procesos de entrega-recepción por inicio o conclusión de encargo de los servidores públicos que corresponda; y*

XXII. *Las demás que le asigne este Código o las leyes aplicables en la materia.*

La designación del Contralor General del IFE, corre a cargo de la Cámara de Diputados, para lo cual se requiere el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, y durará en el cargo seis años con posibilidad de ser reelecto por una sola vez.

Para ser designado Contralor General se requiere satisfacer los mismos requisitos requeridos para consejero electoral, excepción hecha del relativo a no haberse desempeñado como miembro del servicio profesional electoral durante el último proceso electoral federal ordinario. Asimismo, deberán satisfacerse los requisitos siguientes:

- I. No ser consejero electoral de cualquiera de los consejos del Instituto, salvo que se haya separado del cargo tres años antes del día de la designación;
- II. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte la buena fama en el concepto público, ello lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;
- III. Contar al momento de su designación con experiencia profesional de al menos cinco años en el control, manejo o fiscalización de recursos;
- IV. Contar al día de su designación, con antigüedad mínima de cinco años, con título profesional, de nivel licenciatura, de contador público u otro relacionado en forma directa con las actividades de fiscalización, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- V. No pertenecer o haber pertenecido en los cuatro años anteriores a su designación a despachos de consultoría o auditoría que hubieren prestado sus servicios al Instituto o a algún partido político.

a). Nuevas reglas en las condiciones de la competencia; b). Nueva regulación del acceso de los partidos a la radio y la televisión; c). Regulación de las precampañas y reducción de los tiempos de campaña; d). Nueva integración y facultades para las autoridades electorales; e). Nuevas reglas de regulación de la propaganda electoral; f). Otras disposiciones complementarias. Segunda Parte: Cuadro comparativo reformas COFIPE.

IV. Otras disposiciones complementarias

Reglas a que debe sujetarse la propaganda gubernamental.

El artículo 2 del COFIPE fue adicionado para establecer prohibición para las instancias de gobierno para difundir en los medios electrónicos de comunicación, todo tipo de propaganda gubernamental (federal, estatal o municipal), durante el tiempo de duración de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, particularmente cuando dichos mensajes tengan por objeto exaltar los logros de gobierno, por lo que se fija la excepción a tal prohibición cuando se trate de campañas de información de las autoridades electorales, así como de las relativas a servicios de salud, educación y de protección civil en casos de emergencia.

La reforma destina en forma exclusiva los tiempos del Estado y los tiempos fiscales a los procesos electorales, usando adecuadamente un recurso del Estado para sus fines prioritarios.

En razón de ello, los informes anuales de labores o gestión de servidores públicos y los mensajes para darlos a conocer que se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional de influencia del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco días posteriores a la fecha en que se rinda el informe, además de que la difusión de tales informes en ningún caso podrá tener fines electorales ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral (art. 228).

- *Plazo para la constitución de partido político.*

Para la constitución de un partido político se establece que la organización interesada notificará ese propósito al Instituto en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial. A partir de la notificación, la organización interesada deberá informar mensualmente al Instituto del origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal y realizará los siguientes actos previos a demostrar que se cumple con los requisitos que señale el presente Código.

En caso de cancelación o pérdida del registro se extinguirá la personalidad jurídica del partido político, pero quienes hayan sido sus dirigentes y candidatos deberán cumplir las obligaciones que en materia de fiscalización establece este Código, hasta la conclusión de los procedimientos respectivos y de liquidación de su patrimonio.

Derechos y obligaciones de los partidos políticos.

- Derechos

Como nuevo derecho se establece formar coaliciones, tanto para las elecciones federales como locales, las que en todo caso deberán ser aprobadas por el órgano de

dirección nacional que establezca el Estatuto de cada uno de los partidos coaligados. Asimismo, formar frentes con fines no electorales o fusionarse con otros partidos en los términos de este Código.

- Obligaciones

Editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico.

Comunicar al Instituto, dentro de los diez días siguientes a que ocurran, los cambios de los integrantes de sus órganos directivos, o de su domicilio social.

Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del Instituto, la que instruirá un procedimiento expedito de investigación en los términos establecidos en el Libro Séptimo de este Código. En todo caso, al resolver sobre la denuncia se observará lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6º de la Constitución.

Obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia.

Se incorpora un capítulo específico en el cual se describen las acciones que deben observar los partidos políticos para dar acceso a la información que no tenga el carácter de pública, disponiéndose lo siguiente:

Todas las personas tienen derecho a acceder a la información de los partidos políticos, a través del Instituto Federal Electoral, mediante la presentación de solicitudes específicas.

Los Partidos Políticos proporcionarán al Instituto la información que sea considerada pública conforme a las disposiciones establecidas en el Código.

Los partidos políticos deben mantener actualizada la información pública establecida, y las demás que este Código considere de la misma naturaleza, proporcionándola al Instituto con la periodicidad y en los formatos y medios electrónicos que aquél determine en acuerdos de carácter general.

No será pública la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos políticos; la correspondiente a sus estrategias políticas y de campañas electorales; la contenida en todo tipo de encuestas por ellos ordenadas, así como las referidas a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de sus afiliados dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.

● *Asuntos internos de los partidos políticos.*

De acuerdo a lo dispuesto en el párrafo final de la Base I del artículo 41 Constitucional, los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en las disposiciones previstas en la propia Constitución, en este Código,

así como en el Estatuto y reglamentos que aprueben sus órganos de dirección, por lo que se consideran como asuntos internos los siguientes:

- La elaboración y modificación de sus documentos básicos.
- La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos.
- La elección de los integrantes de sus órganos de dirección.
- Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.
- Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general, para la toma de decisiones por sus órganos de dirección y de los organismos que agrupen a sus afiliados.

Así mismo se establece que las controversias relacionadas con los asuntos internos de los partidos políticos serán resueltas por los órganos establecidos en sus estatutos para tales efectos, debiendo resolver en tiempo para garantizar los derechos de los militantes. Sólo una vez que se agoten los medios partidistas de defensa, los militantes tendrán derecho de acudir ante el Tribunal Electoral.

- *Franquicias postales y telegráficas.*

Las franquicias postales se sujetarán a lo siguiente:

El Consejo General determinará en el presupuesto anual de egresos del propio Instituto la partida destinada a cubrir el costo de la franquicia postal de los partidos políticos; en años no electorales el monto total será equivalente al dos por ciento del financiamiento público para actividades ordinarias; en años electorales equivaldrá al cuatro por ciento.

La franquicia postal será asignada en forma igualitaria a los partidos políticos.

- El Instituto informará al Servicio Postal Mexicano del presupuesto que corresponda anualmente por concepto de esta prerrogativa a cada partido político nacional y le cubrirá, trimestralmente, el costo de los servicios proporcionados a cada uno de ellos hasta el límite que corresponda.

- Sólo podrán hacer uso de la franquicia postal los comités directivos de cada partido.

- El Servicio Postal Mexicano informará al Instituto sobre las oficinas en que los partidos políticos harán los depósitos de su correspondencia .

- *Coaliciones.*

En este rubro se precisa que:

- El convenio de coalición podrá celebrarse por dos o más agrupaciones políticas; podrán participar en la coalición una o más agrupaciones políticas nacionales.

➤Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerán con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en este Código.

➤Cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y su propia lista de candidatos a senadores por el mismo principio.

➤Las coaliciones deberán ser uniformes.

➤Ningún partido político podrá participar en más de una coalición.

➤Dos o más partidos podrán coaligarse en forma total para postular un mismo candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y para las elecciones de senadores y diputados electos por el principio de mayoría relativa. La coalición total comprenderá, obligatoriamente, las 32 entidades federativas y los 300 distritos electorales.

➤En el caso de que si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de senadores o diputados, deberán coaligarse para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

➤Cuando dos o más partidos se coaliguen, el convenio de coalición podrá establecer que en caso de que uno o varios alcance el uno por ciento de la votación nacional emitida pero no obtenga el mínimo requerido para conservar el registro y participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, de la votación del o los partidos que hayan cumplido.

- *Publicación de encuestas o sondeos*

Se redujo el plazo durante el cual existe prohibición para publicar encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos. En efecto, el COFIPE anterior disponía en su artículo 190, numeral 4 que: *Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora de cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de usos horarios más occidentales del territorio nacional, queda prohibido publicar o difundir por cualquier medio, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos;* mientras que en el artículo 237, numeral 6, se dispone que la limitación para publicar dichas encuestas o sondeos es de tres días previos a la elección y hasta la hora de cierre oficial de las casillas.

Asimismo, se prevé en el mismo precepto legal, numeral 7 que las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo para identificar las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de la votación el día de la jornada electoral, deberán ajustarse a los criterios generales de carácter científico que al efecto haya emitido el Consejo General del IFE.

-Solicitud y recuento de votación.

a) El representante del partido que postuló al candidato que haya obtenido el segundo lugar debe formular una petición expresa dirigida al Consejo Distrital, al inicio de su sesión.

b) Se debe presentar la sumatoria de resultados por partido, consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de la casilla del distrito.

c) El Consejo Distrital debe disponer de lo necesario para llevar a cabo el recuento, implementando lo siguiente:

- Dar aviso al Secretario Ejecutivo del Instituto, de la implementación del recuento.
- e) Ordenar la creación de grupos de trabajo (integrados por consejeros electorales, representantes de partidos y vocales) para llevar a cabo el recuento.
- f) Los grupos deberán realizar el recuento de forma simultánea, y bajo el criterio de proporcionalidad.
- g) Cada uno de los vocales ejecutivos que presidan un grupo de recuento, consignará el resultado de la casilla respectiva y el resultado final que arroje la suma de votos por cada partido y candidato.

d) El Presidente del Consejo Distrital realizará en sesión plenaria la suma de los resultados de cada grupo y asentará el resultado en el acta final de escrutinio y cómputo de la elección.

Es importante subrayar que el recuento de votación es aplicable respecto de la votación para la elección de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa y de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos bajo las reglas antes señaladas; de resultar errores en el escrutinio y cómputo en las actas originales, éstos no pueden ser invocados como causales de nulidad ante el Tribunal Electoral.

- Régimen sancionador electoral y disciplinario interno.

El nuevo COFIPE contempla la adición de un Libro séptimo, titulado *De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno*. Al respecto es de mencionar que si bien, en el Código abrogado se contaba con un Libro Séptimo, en dicho texto se regulaban las nulidades, el sistema de medios de impugnación, así como las faltas y sanciones administrativas.

En cuanto a las *conductas consideradas como infractoras* de la legislación electoral, se amplió el catálogo, con respecto a los señalados anteriormente en el Libro Quinto, Título Quinto del Código, e incluir otros sujetos como los concesionarios y permisionarios de radio y televisión:

Por lo que respecta a las *sanciones*, es de destacar que se puso especial atención a los actores principales de las contiendas electorales, como los partidos políticos, los candidatos, los ciudadanos, las personas morales y los concesionarios o permisionarios de radio y televisión:

- Partidos Políticos.- En caso de conductas graves y reiteradas de violaciones a la Constitución y el Código Electoral, especialmente en materia de origen y destino de sus recursos, podrían ser sancionados con la cancelación de su registro como partido político; reducción de las ministraciones del financiamiento público hasta por el 50%; y multas de diez y hasta veinte mil días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal.
- Candidatos (aspirantes y precandidatos).- Se les podría multar hasta con cinco mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, independientemente de que al precandidato infractor se le niegue el registro como candidato y en caso de que el infractor sea un candidato procedería la cancelación de su registro como tal.
- Ciudadanos (dirigentes y afiliados).- Aplicación de multas de hasta quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; multa correspondiente al doble del precio comercial del tiempo en radio y televisión cuando sea contratado en contravención del Código Electoral.
- Personas morales.- Multa de cien mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
- Concesionario de Radio y Televisión.- Multa de cien mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; Multa de cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (concesionarios o permisionarios de radio); en caso de infracciones graves la suspensión por la autoridad competente, previo acuerdo del Consejo General, de la transmisión del tiempo comercializable correspondiente a una hora y hasta el que corresponda por treinta y seis horas.

Respecto del capítulo segundo denominado del procedimiento sancionador, destaca que:

- Se otorga competencia para conocer del mismo, al Consejo General; a la Comisión de Denuncias y Quejas, y a la Secretaría del Consejo General; adicionalmente se propone que los consejos y las juntas ejecutivas, locales y distritales, en sus ámbitos funjan como órganos auxiliares, para la tramitación del procedimiento.
- En cuanto a las notificaciones, los plazos son contados de momento a momento, y si están señalados por días, éstos se considerarán de 24 horas, para el caso de procesos electorales todos los días y horas serían hábiles; en caso de quejas presentadas una vez iniciado el proceso, serían computados por días naturales.

En relación al capítulo tercero denominado del procedimiento sancionador ordinario, se destaca que:

- La facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones administrativas prescribe en el término de 5 años.

- La queja o denuncia podría ser presentada por cualquier persona ante los órganos centrales o desconcentrados del Instituto, por escrito, en forma oral o por medios electrónicos.
- La investigación para el conocimiento cierto de los hechos se realizará por el instituto de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva.

En el capítulo cuarto se instituiría el Procedimiento Especial Sancionador, el cual se llevaría a cabo cuando se denuncia la comisión de conductas que violen el carácter institucional y de fines informativos de la propaganda gubernamental; contravengan normas sobre propaganda política o electoral establecida para los partidos políticos; y cuando constituyan actos anticipados de precampaña o campaña electoral, principalmente.

Por otra parte el Título Segundo está destinado a regular las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral; destacan los siguientes puntos:

- El primer capítulo contempla el catálogo de servidores públicos electorales que incurran en responsabilidad por actos u omisiones en el ejercicio de sus cargos, que serían sancionados administrativamente.
- Las causales de responsabilidad para los sujetos referidos, como tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de sus funciones o emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento.
- El capítulo segundo de la propuesta contiene las sanciones que serían aplicables a los servidores públicos citados, desde el apercibimiento privado o público hasta la inhabilitación temporal, hasta por cinco años, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.
- Por último, el capítulo tercero de este título contendría las normas reguladoras de la Contraloría General del Instituto Federal Electoral, como un órgano interno con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones, que tendría a su cargo la fiscalización de ingresos y egresos del mismo. Cabe destacar que la propuesta señala que el Contralor General debe reunir además de los requisitos señalados para los directores ejecutivos del IFE, algunos otros como no pertenecer o haber pertenecido en los cuatro años anteriores a su designación a despachos de consultoría o auditoría que hubieren prestado sus servicios al Instituto o a algún partido político.

V. Síntesis de aspectos relevantes de la Reforma

- Se reduce la duración de las campañas electorales, a noventa días en el caso de la contienda presidencial y sesenta en el de las legislativas. Además, se limita por primera vez la duración de las precampañas, que serán de sesenta días para presidente y de 45 para legisladores. Una medida positiva, que permitirá concentrar el mensaje y evitará cansar al electorado con campañas que han

llegado a durar prácticamente un año.

- La reforma prohíbe la compra de tiempos de transmisión en radio y televisión para la difusión de promocionales para difundir actividades ordinarias u oferta electoral, por parte de los partidos políticos, sus candidatos, militantes, simpatizantes o cualquier persona, por lo cual se destinan para tal fin, los denominados tiempos del Estado y tiempos fiscales, de los cuales deberá disponer también el IFE para la promoción del voto.
- Se establecen limitación para la difusión de la promoción de los actos de gobierno, durante el tiempo de campaña e incluso durante la jornada electoral, ello con la finalidad de evitar inequidades e influencia en el voto.
- También, se prohíbe la promoción personal de gobernantes a través de los medios estatales de comunicación social. Es decir que ya no veremos la cara de los gobernadores presumiendo la obra pública, ni tendremos que sufrir nunca más un spot del presidente hablándole a su pueblo para ganar popularidad o influir en preferencias electorales. Esta prohibición es absoluta, por lo que no se limita a campañas y abarca a cualquier funcionario público en el país.
- Se establecen renovaciones escalonadas del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en abono indiscutible de la fortaleza institucional de ambos órganos. Curiosamente, la reforma tiene un transitorio que cesa de sus cargos a tres consejeros electorales del IFE, mientras que para el caso del Tribunal Electoral simplemente remite a lo que se establezca en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Así que el escalonamiento urgía en el IFE, y no en el TEPJF, cuyos actuales magistrados ejercerán el cargo por el plazo que fueron nombrados y posteriormente se iniciará su escalonamiento, como en estricto derecho debió ocurrir con los consejeros del IFE.
- Se eliminó de la facultad de la Suprema Corte de Justicia para investigar lo que la Constitución llamaba “violaciones graves al voto público”; una atribución que no tenía ya ninguna justificación, y sí muchos riesgos, a partir de la existencia de un órgano jurisdiccional especializado en materia electoral como es el Tribunal Federal Electoral.
- Se fijó para los partidos políticos una serie de obligaciones en materia de transparencia, por lo cual dichos institutos políticos se encontrarán en lo sucesivo obligados a entregar a quienes así lo soliciten, información relacionada con su funcionamiento, sus documentos básicos; las facultades de sus órganos de dirección; los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general aprobadas por sus órganos de dirección; las plataformas electorales y programas de gobierno registrados ante el IFE, etc.
- Se fijó la obligatoriedad de llevar a cabo dos debates entre candidatos, tratándose de la contienda para elegir Presidente de la República, mismos que serán transmitidos en vivo por radio y televisión a efecto de que la población pueda tener conocimiento de la oferta política de los candidatos respecto de

temas diversos de interés para la ciudadanía

- Se establecen nuevas fórmulas para determinar el financiamiento público para actividades ordinarias y para campaña, a que tendrán acceso los partidos políticos, lo cual representa una disminución sustancial en el monto que habrá de destinarse por concepto de financiamiento. Con la reforma que se comenta se incorpora como atribución del IFE la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, por lo cual se dispone la creación un órgano técnico del Consejo General del IFE, el cual teniendo autonomía de gestión, estará facultada para recibir y revisar los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación. Para estar en condiciones de realizar tales funciones, se prevé de manera puntual que dicha instancia no estará limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario.
- Se incorporan disposiciones para regular los procesos de elección al interior de los partidos políticos de sus candidatos a cargos de elección popular, lo cual se conoce como precampañas, disponiéndose que los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partidos no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas.
- La reforma que nos ocupa incorporó prohibición para las instancias de gobierno para difundir en los medios electrónicos de comunicación, todo tipo de propaganda gubernamental (federal, estatal o municipal), durante el tiempo de duración de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, particularmente cuando dichos mensajes tengan por objeto exaltar los logros de gobierno, excepción hecha, cuando se trate de campañas de información de las autoridades electorales, así como de las relativas a servicios de salud, educación y de protección civil en casos de emergencia.
- Quedan intocadas las disposiciones en materia de voto de los mexicanos residentes en el extranjero, contenidas en el COFIPE abrogado.
- Se incorpora un régimen sancionador electoral y disciplinario interno (Libro séptimo), donde se precisan entre otros aspectos, quienes pueden ser objeto de responsabilidades así como los procedimientos aplicables. De igual forma se dispone la creación de una Contraloría General del IFE, describiéndose las atribuciones y facultades asignadas a dicha Unidad, así como las causas de responsabilidad en que podría incurrir el titular de la mencionada instancia de control.

La función parlamentaria con perspectiva de género

Marineyla Cabada Huerta *

* Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigadora “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

SUMARIO: I. Feminismo, machismo y perspectiva de género. II. Participación política de la mujer en México. III. Mujeres y funcionamiento parlamentario. IV. Bibliografía y fuentes diversas.

Resumen: El estudio sobre la función parlamentaria con perspectiva de género, pretende abordar el tema con elementos distintos, de los que generalmente se echa mano, para referirse a la participación y desempeño de la mujer en el ambiente político. En principio, se entra al tema por la puerta de la sociología y la psicología personal y social, hablando del feminismo, de sus logros, su malos entendidos y la inmensa lucha de las verdaderas feministas en contra de un machismo que está convertido en México, como en el mundo, en el modo de vida “natural”.

Sin embargo, se hace la aclaración de que, en el tema del machismo, hay sociedades como la mexicana, en las que este fenómeno es más peligroso, porque ni siquiera se tiene la conciencia de que existe y de que no es solamente un comportamiento “tradicional”, sino que es, en esencia, autoritarismo, discriminación y violencia, todos ellos elementos opuestos a la democracia que, según la Constitución, debería ser nuestro modo de vida.

Posteriormente, se aborda el concepto de perspectiva de género, haciendo énfasis en el mal entendimiento que del mismo se ha generalizado, ya que al hablar de género se entienden las cuestiones privativas de la mujer, sin recapacitar en que géneros hay dos: femenino y masculino, por lo que tratar determinado tema con perspectiva de género, no es otra cosa que tratarlo desde la equidad, es decir, considerando diferencias entre los géneros y las formas de complementarlas. Muy diferente lo anterior a querer aplicar, como siempre se ha hecho, un criterio asistencialista a quienes se han considerado inferiores.

Finalmente y en el marco de lo expuesto, se abordan aspectos diversos de la participación política de la mujer en México y los muy costosos precios y obstáculos del desempeño parlamentario que las mujeres políticas realizan en el país, así como los logros, los simulacros y el hecho de que a veces, las mismas mujeres podemos ser nuestras propias enemigas en una lucha que no es contra los hombres, sino contra la ignorancia y la inconciencia.

I. Feminismo, machismo y perspectiva de género.

Cuando se habla de la mujer y sus derechos, generalmente se hace referencia a la igualdad, la equidad y al feminismo como sinónimos; sin embargo, no necesariamente todos pueden utilizarse indistintamente cuando se tratan los diversos temas de reivindicación social y política. De su aplicación indiscriminada y de la imprecisión que se ha otorgado a los significados de dichos conceptos es que han surgido confusiones e incluso actuaciones erróneas, con consecuencias muchas de las veces contraproducentes.

Sin lugar a dudas, el ámbito general del tema que ocupa este estudio se identifica en el feminismo, entendido como el movimiento que a mediados del siglo XX enarboló la reivindicación y emancipación de las mujeres. El término feminismo, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, se refiere a la *doctrina social favorable a la*

*mujer, a quien concede capacidad y derechos reservados antes a los hombres, o bien, al movimiento que exige para las mujeres iguales derechos que para los hombres.*¹

Sin embargo, la historia del feminismo nos lleva a conocer dos etapas del movimiento o del pensamiento feminista. La primera, fundada en el reclamo de la igualdad legal o jurídica; y, la segunda, manifestada como la aspiración de superar o de ampliar los logros y reconocimientos jurídicos de su predecesora, ya que se aboca a la conquista de derechos equitativos, más que igualitarios, con base en la realidad de las diferencias entre los géneros; pero ambas etapas del feminismo, la de la igualdad y la de la diferencia, pueden definirse como *la oposición moral a la dominación masculina*², cualquiera que sea el motivo de la misma.

Norberto Bobbio opina que posteriormente a la superación de la supuesta inferioridad de la mujer y con el inicio de la eliminación de su discriminación jurídica, concluye una primera etapa del feminismo, para mostrar nuevas e inacabadas metas hacia la igualdad.

*En la situación histórica actual en que muchas de las exigencias de emancipación se han alcanzado (derecho de voto, a la instrucción, a las profesiones liberales), resulta claro que estas condiciones no eran suficientes para modificar sustancialmente el papel de la mujer, y han puesto en evidencia más bien las profundas contradicciones de su posición. Se han concedido teóricamente algunos derechos, pero no se han transformado las condiciones que habrían hecho posible su disfrute. El problema que el nofeminismo trata de afrontar se presenta más complejo. Se trata por una parte de dominar derechos que la sociedad política concede, pero que la estructura social y la familia hacen imposibles de practicar y, por la otra, trascendiendo la acción, de coordinar la transformación completa de la sociedad, proponiendo una alternativa global a la sociedad masculina y a sus valores.*³

El movimiento feminista se apoya en un pilar fundamental que consiste en dar claridad a la concepción diferenciada entre sexo y el género. Se afirma así que el sexo se encuentra determinado por la biología o la naturaleza, mientras que el género, deriva de la parte cultural, lo socialmente aprendido. En este orden de ideas, las funciones que se adjudican a cada género son producciones culturales, desarrolladas en cada sociedad.

La mayoría de los defensores del feminismo coinciden en que la biología del sexo es diferente al género y que es a partir de este último que se presentan fenómenos como el machismo, el cual está en la actualidad relacionado a las prácticas culturales de una sociedad, las cuales se basan en ciertos mitos y símbolos respecto de la naturaleza de los hombres en oposición a la de las mujeres.

La investigación feminista que en los años sesenta empieza a cuestionarse el significado de la feminidad y de los roles a ella asignados, desde el punto de vista del constructivismo, asegura que la biología no basta para dar explicación a los

¹Diccionario de la Lengua Española, Espasa Calpe, S.A. 21ª edición, Madrid, España, 1992, p.958.

²JAGGAR, Alison, *Feminism in Philosophy, Feminism in ethics: Moral justification*, Cambridge, University Press, p. 225.

³BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Incola, *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, S.A. España, 1982, pp., 694 y 695.

roles tradicionales que se atribuyen a las mujeres y a los hombres en las distintas sociedades, lo que sucede es que las diferencias anatómicas se han utilizado como pretextos para formar y cultivar determinados valores y conductas. Lo curioso es que mientras para el caso de las mujeres se aceptaban estas teorías, la visión de lo masculino no se ha podido librar del supuesto condicionante de superioridad que pretende derivar del elemento biológico, provocando con ello que dichos valores y conductas fuesen encausándose a una supremacía, empoderamiento y abuso de lo masculino respecto de lo femenino.

Ahora bien, los estudios feministas redescubren y redimensionan la concepción del machismo, logrando ver las diferentes facetas del mismo y así superar el simplismo de que las conductas machistas solamente radican en una imposición de la voluntad de un individuo de sexo masculino sobre un individuo de sexo femenino, para moverse al entendimiento de que el machismo implica la sobrevaloración de ciertos rasgos y características tradicionalmente masculinas por encima de aquellas que la misma tradición ha catalogado como femeninas, haciendo a ambos grupos excluyentes, con dominio del primero respecto del segundo.

Al ser el machismo una forma socialmente adoptada de vivir, puede entonces concluirse que no se necesita forzosamente ser mujer para padecer el machismo y tampoco ser necesariamente un hombre para ser machista. Sobre esta base es que Marina Castañeda realiza un interesante análisis respecto de las causas y formas del machismo, ese que supera las conductas de superioridad y abuso evidentes, para manifestarse casi imperceptiblemente, pero con efectos devastadores para una sociedad, ya que se encuentra inmerso en todo tipo de relaciones, las interpersonales, las intergrupales y las interinstitucionales.

*El machismo no es, por tanto, un asunto exclusivamente personal; también juega un papel central en nuestra vida pública. Atraviesa la estructura y el funcionamiento de nuestras instituciones; inyecta sus valores a nuestro debate político y social; tiene un impacto enorme en las dinámicas poblacionales del país, la educación y la división del trabajo. Permea todas las relaciones familiares, sociales, laborales, económicas. Es una de las múltiples facetas del autoritarismo. Aunque no sea, por supuesto, la causa de éste, ni tampoco exclusivo de los regímenes totalitarios, sí puede dificultar el desarrollo de una democracia plena. La transición democrática en México requerirá cambios profundos en nuestras instituciones políticas y formas de gobernar, pero también una transformación radical en nuestra manera de relacionarnos. Podemos pensar que el discurso y las costumbres del autoritarismo seguirán perpetuándose en tanto no erradiquemos el machismo. Los valores de la democracias –entre ellos la inclusión, el respeto a la diversidad, el debate abierto y el análisis crítico- dependen de relaciones sociales basadas en la equidad, no en la subordinación. Por consiguiente, lo que está en juego va mucho más allá de la relación entre los sexos. Incluso, el hecho de que las mujeres participen cada vez más en la vida pública no bastará para cambiar las cosas si las formas tradicionales del poder asociadas con el machismo siguen en pie.*⁴

⁴CASTAÑEDA, Marina, *El machismo invisible regresa*, Taurus, México, 2007, p. 35.

Es así que, desde la óptica personal, el feminismo debe ser una abierta contraposición al machismo, a fin de modificar o “enderezar” esa forma de relacionarse de los seres humanos en una sociedad, para desechar el abuso, el autoritarismo y fomentar valores democráticos como la tolerancia y la equidad, estableciendo regulaciones y prácticas que permitan la convivencia y el desarrollo de actividades personales, familiares, culturales, políticas, económicas, sociales, etc., bajo principios diseñados con perspectiva de género. El término “perspectiva de género” se ha usado indiscriminadamente, provocando una concepción distinta y errónea del mismo, ya que en la actualidad cuando se habla de llevar a cabo determinada política con perspectiva de género, se entiende automáticamente que será alguna actividad encaminada a la asistencia de las mujeres, debido a una tendencia reduccionista de los alcances de esta perspectiva.

Perspectiva de género es sinónimo de enfoque de género, visión de género, mirada de género y contiene también el análisis de género. En ciertos lenguajes tecnocráticos se llega hablar de la variante género (como si el género fuera una variante y como si pudiera compatibilizarse dos perspectivas epistemológicas tan diferentes: una positivista y la otra historicista)... Entre quienes trabajan y participan de manera pragmática con las mujeres se ha extendido la creencia de que el género es concepto relativo a la mujer. En el extremo se usa el concepto de género como parte de jergas especializadas pero muchas veces vaciadas de su contenido filosófico feminista y de sus contenidos teórico-políticos, así el género es usado como un término técnico homologable a mujer. En ese uso es notable la mutilación teórica y filosófica de sus supuestos subversivos y transgresores al convertir esta perspectiva en algo neutro y casi caritativo. La separación del paradigma feminista es costosa.⁵

Es así que desde el punto de vista paternalista, se imprimió un conveniente enfoque de género a las políticas de protección del medio ambiente, la incorporación de las mujeres a algunos procesos de producción o comercialización para aminorar su pobreza, la atención de aspectos aislados de su salud, el impulso a la atención de las víctimas femeninas de la violencia, la inclusión de las mujeres en procesos de participación ciudadana, su capacitación en algunas habilidades y oficios, entre otras acciones a las que se dio un esfuerzo superficial y, por ende, reportaron un escaso beneficio efectivo en términos de desarrollo real.

La perspectiva de género en realidad, consiste en una visión integral de lo que implican los seres humanos, mujeres y hombres, con sus particularidades y sus formas de complementarse. Implica la visión de la problemática femenina en constante vinculación con la masculina, en un plano de igualdad como seres humanos y de equidad en su diversidad.

A la concepción asistencialista y demagógica de la perspectiva de género, se han sumado contradictoriamente los malos entendidos del feminismo y su aplicación extremista, que producen hoy en día serias confusiones respecto de las habilidades, capacidades roles y responsabilidades de hombres y mujeres, bajo el supuesto empoderamiento de estas últimas, formando una gran nube de humo que no

⁵LAGARDE, Marcela, *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Ed. horas y HORAS, España, 1996, pp. 8 y 13.

permite ver la realidad. Así, es muy común que en el opuesto a la “perspectiva de género”, también se encuentren discursos referentes a la situación de las mujeres en los que se afirma que el “poderío de género” se cimienta en los espacios por ellas ganados en el ámbito laboral, cuando en realidad lo único que se ha logrado es multiplicar las “horas/mujer” diversificando y aumentando dramáticamente el esfuerzo femenino, porque si antes el trabajo de las mujeres se limitaba al hogar, ahora habrá que doblar o triplicar esfuerzos, para que aun atendiendo hogares, puedan desempeñarse en los ámbitos dominados por los hombres, siendo ellos y su reglas quienes finalmente se imponen en la casa y en la oficina.

En el ámbito familiar, la transformación de las mujeres como generadoras de ingresos ha flexibilizado algunos roles entre hombres y mujeres, sobre todo en las generaciones jóvenes, pero sin modificar esencialmente la asignación de recursos y oportunidades en el interior del hogar. La coexistencia de una mayor independencia económica de las mujeres, con la rigidez casi inmutable de los modelos de autoridad masculina en la familia, ha generado un desfase de expectativas de comportamiento entre los sexos, que frecuentemente produce tensiones.. este tránsito que han hecho las mujeres de proveedoras exclusivas de cuidados y servicios domésticos a proveedoras de ingresos no se ha traducido en uno equivalente de la distribución de oportunidades de desarrollo personal y profesional entre hombres y mujeres porque, al no haber una distribución más equitativa de cargas y responsabilidades domésticas, las mujeres están obligadas a elegir trabajos de medio tiempo, a destajo o de carácter informal, que resulten compatibles con las tareas que tienen en el hogar. Así la rigidez del trabajo doméstico como responsabilidad de las mujeres les cierra el círculo que las fija en las actividades laborales de menor remuneración y calidad.⁶

A partir de esta realidad es que se puede concluir que no ha sido buena idea que ellas luchan fervientemente en contra de ellos y que en esta lucha, tomen como botín únicamente las obligaciones que tradicionalmente han sido para ellos, sino que la lucha debe ser de ambos en contra de costumbres arraigadas de autoritarismo y atropellos; que es trabajar, más que luchar, por una transformación cultural en que la igualdad de oportunidades parta del criterio de equidad de condiciones.

Es necesario, a su vez, tener la claridad de que el feminismo no es una posición en contra de los hombres, sino en contra del machismo, y que la única forma de llevar a buen puerto una nave feminista es educar y reeducar con perspectiva de género, lo cual significa crear conciencia de que no es “natural” la forma en que las cosas se están llevando a cabo, de que lo equitativo no es una concesión del superior al inferior, porque en la equidad nadie es superior, sino diverso y es en esa conciencia de la diversidad en la que se deben enfocar los diseños de políticas y programas que finalmente buscan el desarrollo integral de una nación.

La toma de conciencia que adquiere una persona en cuanto a los problemas colectivos de tipo cultural, político y social, como la inequidad de género, no requiere

⁶INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, *El reto de la equidad*, Instituto Nacional de las Mujeres y Fondo de Cultura Económica, México, 2006, pp. 23 y 24.

un aprendizaje elaborado de conocimientos teóricos; es más útil un proceso de experiencias que permiten reflexionar y cuestionar los modelos preconstruidos por el grupo social y que mantienen una condición de sometimiento o desigualdad entre hombres y mujeres. Es un proceso que lleva tiempo y aborda aspectos tanto personales como profesionales.

En este sentido, la sensibilización busca propiciar el entendimiento de algunas prácticas sociales como una primera forma de acercamiento, aunque no la única, para entender y analizar las relaciones sociales de poder, raza nacionalidad o etnicidad que se dan tanto en el interior como en el exterior de las diferentes instituciones.⁷

Sin duda cambiar el modo de pensar y actuar colectivo, no es cuestión de unos cuantos programas de gobierno aislados. Como toda gran tarea requiere una planeación y concertación de acciones conjuntas de carácter integral y multidisciplinario que, con base en esfuerzos cotidianos, vayan introduciéndose nuevas formas de relación en la vida diaria de todas y todos, a fin de identificar las costumbres y normas perniciosas ahora invisibles, hasta lograr anularlas y sustituirlas en la práctica por otras equitativas. Suena trabajo fácil, pero sin duda hará falta más que un buen discurso y más que un sexenio, para obtener frutos sean evidentes y perdurables, porque se está hablando aquí de “exorcizar” a una sociedad que originada y desarrollada en el machismo que, de tan común, ya ni se nota a simple vista.

Mucho del atraso o la lentitud para tratar los aspectos sociales con visión de género, se originan en la imprecisión de las diferentes formas en que se ha abordado la defensa de la situación femenina. Por ejemplo, como producto casi inmediato del movimiento feminista, a comienzos de los años setenta, surge una visión oficial sobre mujer y su desarrollo, con base en la cual la Comisión Femenina de la Sociedad para el Desarrollo Internacional acuñó el término MED: Mujeres en el Desarrollo, bajo el que se pretendió dar un enfoque teórico partiendo del análisis de la situación de las mujeres en los procesos de desarrollo, al tiempo de establecer mecanismos legales, económicos y culturales para integrarlas al mismo, siempre desde el punto de vista de su situación desventajosa, en razón del desempeño de sus funciones tradicionales. Sin embargo, las acciones mencionadas solamente se establecieron bajo criterios de rescate de un sector de la población al que aquejaba la pobreza, es decir, desde un punto de vista de atención asistencial al que poco a poco se fue restando importancia, hasta quedar olvidado a lo largo de la década de los ochenta, con lo cual se frena el desarrollo de las mujeres, conservándolas en el estatus de simples sujetos pasivos en los procesos económicos y sociales, ya que los beneficios reportados por los programas que permanecieron funcionando no se reflejaban propiamente en las mujeres, sino en la familia, los niños o en la comunidad.

A lo largo de una década los proyectos y planes impulsados por el MED privilegiaron, básicamente, las estrategias de bienestar y antipobreza. Estas generaban menos resistencias en los países y en las instituciones a la hora de

⁷*Ibidem*, pp. 67 y 68

*su implementación que las estrategias que tendían a la equidad, ya que no cuestionaban ni amenazaban el poder de los hombres. Las agencias para el desarrollo las consideraban estrategias “más seguras” y “menos perturbadoras”.*⁸

Durante los últimos años de la década de los ochenta se adopta un nuevo enfoque, creando oficialmente el término “Género en el Desarrollo” (GED), por medio del cual se asume la imposibilidad de integración de las mujeres al desarrollo si no se modifican las relaciones de poder asimétricas entre hombres y mujeres en todos los ámbitos. De igual forma, se considera necesario replantear las relaciones de género en los ámbitos públicos y privados; así, aunque el grueso de los proyectos estuvieran dirigidos a las mujeres, éstos no serían excluyentes, ya que su objetivo radicaría esencialmente en articular acciones que tomen en cuenta el impacto y las reacciones con los hombres.

Bajo esta nueva concepción, las mujeres deberían contar con los medios para ejercer sus derechos, obtener trato equitativo en sus hogares, en las oficinas, en las calles, etc., así como para participar activamente en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

*El cambio de perspectiva teórica ha implicado la necesidad de reformular los objetivos y estrategias de los proyectos de desarrollo. Han aparecido nuevas interrogantes en relación con cuáles son los resortes más eficaces para transformar la subordinación y discriminación femenina en la sociedad y cuáles son las acciones más efectivas para lograrlo. No son preguntas de fácil respuesta ni éstas son compartidas por unanimidad. Sin embargo, hay ciertos consensos en inscribir las transformaciones de las relaciones de género en el contexto de la lucha por el respeto de los derechos humanos y la construcción de ciudadanía.*⁹

De esta forma habrá que luchar por desaparecer la discriminación femenina, pero al mismo tiempo las mujeres tendrán que actuar más decididamente para obtener condiciones equitativas, lo cual significa, como se afirmó anteriormente, una transformación profunda de la sociedad y con ello, de las mismas mujeres, cosa que no podrán hacer por sí solas, pero sin la participación activa de ellas, será imposible.

La participación femenina que se ha dado fuera del hogar, tradicionalmente se ubica en tareas colectivas de los barrios, las organizaciones sindicales e incluso en la política, como voluntarias de servicios, desempeñando papeles silenciosos con escaso o nulo reconocimiento. En ocasiones, como catástrofes o crisis, el papel femenino cobra vigencia pues han sido las mujeres quienes asumen las tareas propias de la producción, tradicionalmente asignadas a los hombres, a fin de combatir eventos adversos, siendo ellas quienes con su trabajo sostienen la economía de los pueblos. Sin embargo, las mujeres no se ven a sí mismas como líderes o desempeñando papeles de poder, dirección o simplemente relevantes; aunque lo hayan hecho muchas veces, la autoestima femenina, por lo general, no se

⁸FASSLER Clara, *Desarrollo y participación política de las mujeres*, III Conferencia Internacional de la Red de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado, <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/riofassler.pdf>, consultada en noviembre de 2008, p. 6.

⁹*Ibidem*, p. 9.

concibe como apta, merecedora o capaz, para protagonizar obras. Este constituye un punto relevante, porque es necesario elevar esta autoestima, para incrementar la participación femenina y el autovalor que se otorgue a la misma, ya que así se logrará dar el siguiente paso que es posicionarse como actoras sociales influyentes en la toma de decisiones.

II. Participación política de la mujer en México.

En el momento de estructurar el contenido de este ensayo, se consideró centrar el tema de la participación política de la mujer en México y, aunque se seguirá esa intención, no está por demás dejar anotado que la participación política de las mujeres sigue siendo un reto mundial, a pesar de todas las “conquistas” hasta ahora obtenidas.

En primer término habrá de atenderse el tema, señalando lo que se entenderá como participación en sus concepciones sociológica y política, para posteriormente ubicar el papel que ocupa la mujer en esta actividad, en general y en el ámbito nacional.

En su connotación política la participación es un elemento clave y constitutivo de toda comunidad en sus diversas modalidades de organización, y también tiene un carácter histórico (McKlosky, 1965). El concepto se halla vinculado al desarrollo de las instituciones sociales que en su sentido democrático propician y estimulan el derecho cívico y el ejercicio de los deberes ciudadanos (Martínez Diz, 1994). En este sentido, derechos y deberes desencadenan actividades

mediante las cuales los miembros de una sociedad inciden en la selección de sus gobernantes y directa o, indirectamente, en la elaboración de la política gubernamental (Sills, 1989). Dichas actividades abarcan, además del ejercicio del voto, la búsqueda de información, la discusión y el proselitismo, la asistencia a reuniones, la aportación económica y la comunicación con los representantes (Martínez Diz, 1994). Formar parte de los procesos electorales es una exigencia que sirve para potenciar o posibilitar otras formas de participación que se dan al margen del sistema electoral.

Las formas más “activas” de participación incluyen afiliaciones a partidos; afiliación a grupos de presión, persuasión y recogida de votos; preparación de discursos y escritos, trabajo en las campañas electorales; presentación de candidaturas a los cargos públicos y del partido; integración a movimientos sociales, etcétera (Alvaro-Page, 1994).

La participación política no se reduce a las cuestiones electorales, ni a sus desdoblamientos, y tampoco a la incidencia en la política del gobierno o a las funciones relativas a los puestos de decisión, por más importantes que éstos aspectos sean. Se trata de acciones de índole asociativa, orientadas a conseguir transformaciones en la sociedad e implica la constitución de sujetos individuales y grupales. Involucra la capacidad de tener influencia, siendo que dicha capacidad está ineludiblemente imbricada con el poder y el empoderamiento. Asimismo se remite a la cultura política que comprende el conjunto de información que la población

*posee acerca de los sistemas políticos formales e informales.*¹⁰

En este orden de ideas, resulta ocioso que el tema de la participación política de la mujer se siga abordando llanamente desde el punto de vista del derecho de votar y ser votadas, así como desde la simple contabilidad de féminas que ocupan cargos públicos o escaños de representación popular dentro de determinados períodos; mucho menos hay que conformarse con llevar el registro de las disposiciones jurídicas encaminadas a “proteger” a un “grupo vulnerable”, sin que a ellos se acompañen estudios post-legislativos que indiquen la eficiencia y eficacia de esos ordenamientos jurídicos. Aunque estos aspectos son fundamentales y valiosísimos, es hora de voltear hacia otras consideraciones, hay que atreverse a ir por más, investigar el por qué, a pesar de las leyes que hablan de igualdad, no es lo mismo ser hombre o mujer cuando hay que dedicarse a la política, así como averiguar qué pasa cuando elementos “femeninos” pretenden involucrarse en las cuestiones “masculinas” de poder y de gobierno.

Es así que, para desarrollar el tema del desempeño de la mujer en la política en todos los espacios y específicamente en el ámbito nacional, habrá que atender a aspectos más diversos tales como:

- El examen de instancias distintivas de participación política como las acciones y movimientos urbano-populares, rurales, asociaciones de barrio de carácter vecinal y comunitario, además de la participación en el sistema político formal (procesos electorales, puestos de elección popular, etcétera).
- Poner especial atención no sólo al aumento del número de mujeres que ahora ocupan cargos de elección popular, sino, a la no correspondencia entre las mujeres inscritas actualmente en el padrón electoral, las que obtienen una candidatura y las que llegan a ocupar los puestos.
- Examinar los contenidos de las propuestas de campaña de las que son candidatas y dar seguimiento a las acciones y resultados obtenidos en los puestos ocupados, así como la importancia sustantiva de éstos, su jerarquía y relevancia en la estructura de participación socialmente reconocida.
- Distinguir entre la participación política de las figuras y aquélla de quienes asisten y proveen de elementos a las personalidades públicas en el desempeño de su función.
- Examinar las condiciones verdaderas en que las mujeres dedicadas a la política llevan a cabo sus labores y valorar objetivamente los logros que se han alcanzado en cuanto a espacios reales de actuación.

Es así que, en principio, debe tomarse en cuenta que esta actividad abarca dos aspectos fundamentales: los métodos para acceder al poder, así como el ejercicio del poder mismo. Respecto del primero de los elementos, Beatriz Paredes, en el marco de las “Jornadas Nacionales de Análisis de la Situación Real de la Mujer en México”, organizadas en el año 2003, hizo referencia a los medios más comunes

¹⁰INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES. *El enfoque de género en la producción de las estadísticas sobre participación política y toma de decisiones en México*, México, 2000, p. 10.

por los que los personajes femeninos han destacado en la política, afirmando que el acceso de las mujeres a posiciones de poder, generalmente había obedecido a razones de herencia, de continuidad o de proyección política de hombres en el poder; es decir, que por parentesco se veían obligadas a ejercer la conducción política de una nación o, que queriéndolo hacer, fuese su vinculación con la figura masculina en el poder (matrimonio) lo que les diera acceso al mismo, tales son los casos de Indira Gandhi, Eva Perón, Hortensia Bussi, Catalina la Grande, Isabel de Inglaterra o Isabel la Católica, por citar algunos ejemplos. Continúa la expositora afirmando que un largo cambio en la condición de la participación social y política de la mujer, se sintetizó en el siglo XX, con la generalización del sufragio femenino y el movimiento feminista, lo cual permitió el surgimiento de “personajes femeninos que tienen como eje en su historia política su participación personal y no una participación “refleja”, tales son los casos de Golda Mier y Margaret Tacher.¹¹

Ahora bien, el ejercicio del poder obtenido es otro escenario, ya que cualquier actividad laboral, pero principalmente aquellas que implican la práctica de la política, fueron asignadas a la esfera de “los roles masculinos”, porque supuestamente son ellos, los hombres, quienes de forma natural compiten por mandar. Con la apertura democrática y los logros jurídicos, las mujeres obtuvieron la posibilidad de entrar a un mundo político ya construido y en operación, cuyo funcionamiento se rige conforme a las normas, principios y costumbres pactados por los hombres y, por lo tanto, si las mujeres se atrevían a participar en él, pues sería bajo esas reglas masculinas, porque ni con los logros feministas, ni con los esfuerzos realizados a la fecha, no se han creado otras. En esos términos las mujeres más destacadas en la política, sea cuales fueran las formas en que acceden a sus posiciones, no las ejercen como seres humanos mujeres, con sus muy particulares características y circunstancias, sino que se ven obligadas a desempeñarse adoptando peculiaridades laborales masculinas y sacrificando intereses, compromisos e incluso afectos, a fin de poder cumplir con las reglas del juego.

...para alcanzar puestos de alto nivel en una sociedad machista, una mujer está obligada, hasta cierto punto, a adoptar actitudes machistas. Los puestos importantes en la política, los negocios y las profesiones no son espacios neutros que puedan llenar hombres o mujeres indistintamente: existen dentro de una estructura y jerarquía masculinas, y están diseñados para los hombres. Las mujeres que lleguen a ocuparlos deben tener ciertas cualidades “masculinas” desde un principio, y luego “masculinizarse” aún más para imponer su autoridad. Es por eso que hemos visto en altos puestos a mujeres como Margaret Thatcher y no a la princesa Diana. Y es por eso, también, que tantas mujeres en el poder resultan ser machistas: se identifican tan bien con la estructura institucional y la mentalidad masculinas que les han permitido acceder al poder, que poco a poco aprenden y hacen suyas las estrategias y las actitudes de dominación propia del machismo.¹²

¹¹ Cfr., PAREDES RANGEL, Beatriz, *Algunas reflexiones sobre la mujer y la política*, Memoria de las Jornadas Nacionales de Análisis de la situación real de la Mujer en México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2003, pp.38 a 40.

¹² CASTAÑEDA, Marina, *op. cit.*, p. 142.

En el caso particular de la política nacional, como en muchos otros más, cuando una mujer asume el riesgo de dedicarse a esta actividad, tendrá que desarrollarla en el escenario de un país imbuido y perdido en un conjunto de creencias, actitudes y conductas que se centran en la contraposición de los sexos, haciéndolos excluyentes con predominio de uno sobre el otro bajo un culto a la masculinidad. Y es que el problema no es si el machismo es o no mexicano, latinoamericano o internacional, como afirma Marina Castañeda, sino que en algunas sociedades como la nuestra, las actitudes autoritarias y discriminatorias del machismo no son detectadas y cuestionadas y sí, por el contrario, se entienden “naturales”, hasta el grado de llegar a pensar que el machismo está desapareciendo, cuando en realidad se ha convertido en un daño invisible por su cotidianeidad y “normalidad”.

El Instituto Nacional de las Mujeres señala como obstáculos principales para la participación auténtica de la mujer en la actividad política, los siguientes¹³:

- Cultura política autoritaria basada en la discriminación que se deja ver en las principales organizaciones políticas tales como partidos políticos, administración pública, sindicatos y organizaciones sociales diversas.
- Desvalorización de las capacidades y aportaciones de las mujeres en el ejercicio del poder político, la dirección empresarial y las diferentes formas de organización social.
- Ausencia de mecanismos que promuevan de manera permanente la participación ciudadana y política de las mujeres, y una cultura cívica que considere a hombres y mujeres como realidades diferenciadas.
- Total disparidad entre hombres y mujeres respecto de la responsabilidad familiar, siendo casi exclusiva de esta última.

La aceptación de reglas masculinas para participar en la política, en muchos de los casos ha llegado a desfeminizar a mujeres poderosas, porque en aras de destacar y conquistar posiciones más relevantes, se alejan totalmente de las reivindicaciones de género que algún día las impulsaron, engrosando las filas de mujeres machistas que critican y se sienten superiores a sus congéneres que llevan a cabo los roles tradicionales. Otras, entre las cuales se encuentran las más jóvenes, siguen las reglas del juego asumiendo que deberán restar importancia a la atención de otras áreas de su vida, porque ejercer su vocación política y tener un papel relevante en ella simplemente no da lugar para ser madre, por ejemplo.

De esta forma, la perspectiva de género se encuentra prácticamente ausente de las y los políticos, porque todos siguen desempeñándose con creencias y bajo parámetros de predominio masculino. En el mejor de los casos contaremos con algunas mujeres que aun siguiendo las reglas masculinas del juego, pretenden incrustar en las políticas públicas y en la formación de leyes, aspectos relacionados con el género, pero entendido como un aspecto exclusivo de la mujer, casi siempre desde el punto de vista asistencial y no exactamente con perspectiva de género.

Si bien pudiera pensarse que entre más mujeres ejercen el poder, más ancha

¹³http://www.inmujeres.gob.mx/dgede/temas/muj_toma_dec.htm , consultada en octubre de 2008.

será la puerta hacia nuevas formas de comportamiento, habrá que desengañarse rápidamente, pues ser feminista al igual que ser machista, como se ha afirmado anteriormente, no está en la biología sino en la cultura, en la ideología y en la convicción.

Las mujeres, cuando arriban a la cúpula del poder y ejercen posiciones realmente relevantes, en términos generales responden a los patrones ideológicos o políticos de la organización política que representan y que fue soporte para su ascenso, en ese sentido, si la organización político-social que representa no tiene como parte de su plataforma propuestas reivindicatorias de las demandas de las mujeres, difícilmente aplicarán medidas de esa naturaleza de no ser de manera adyacente o marginal; qué quiere decir esto, que no por ser mujeres gobernamos a favor de las mujeres, que eso tiene que ver con una definición ideológica y con una visión conceptual, que muchos hombres pueden gobernar a favor de las mujeres, si tienen esa definición ideológica y esa precisión conceptual, que es un asunto que no tiene que ver con el estuche, tiene que ver con la definición básica de una concepción.¹⁴

No hay duda de que es crucial que cada día sean más las mujeres que se encuentren formando parte en las mesas de negociaciones que elaboran, por ejemplo, una nueva constitución o una nueva estructura legal para un país, pero estas representantes femeninas, no solo deben serlo, sino tener la capacidad, la formación y la convicción para la defensa y reivindicación del papel de la mujer en la sociedad; de igual forma, deben involucrarse con los hombres que han creado conciencia, para así lograr una representación eficaz y respetuosa que al final resultará en lo mejor para todos. Aún más, el desempeño de la actividad política de las mujeres mexicanas no debe limitarse a aquellas que se colocan en posiciones de gobierno y de representación popular, muchas veces en las trincheras de éstas, así como en las de los hombres políticos, se encuentran mujeres que se dedican a la política, aunque no como figuras principales, pero que han desarrollado su actividad profesional y laboral en el desempeño de quehaceres políticos y que al no disfrutar de los privilegios que suelen tener las figuras en la política, la tarea de ser mujeres en esta área se vive aún más a cuestras, pues no solamente es trabajar con reglas de hombres, sino hacer frente de lleno a los roles tradicionales de las mujeres sin la ayuda de asistentes o auxiliares, porque ellas son las que desempeñan esos papeles.

Pero si esencialmente de la carrera para obtener el poder se trata, el primer paso es la labor partidista, ya que si las mujeres pretenden alcanzar lugares de representación, éstos son los institutos en los que habrán de enlistarse y dentro de los que habrán de abrirse camino. En nuestro país, por disposición del párrafo segundo, de la fracción I, del artículo 41 constitucional, la forma en que se lleva a cabo la participación política de los ciudadanos, es mediante las entidades de interés público denominadas partidos políticos, los cuales tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas,

¹⁴PAREDES RANGEL, Beatriz, *op. cit.*, p. 42.

principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos, como todos los espacios de actuación política, son una creación masculina y, como tales, por costumbre, han omitido y manipulado los intereses y reclamos feministas, aun a pesar de la importancia que ha cobrado la ciudadanía femenina tanto en la labor partidista, como dentro del electorado.

Norberto Bobbio, al estudiar el feminismo, incluye un apartado dedicado al aislamiento de los partidos políticos por parte de los principales grupos feministas en diversos países, en el cual, a manera de introducción, establece:

El feminismo, situado políticamente a la izquierda por su rechazo del sistema capitalista y de sus valores, está situado también en relación con los partidos políticos oficiales de la izquierda, a los que acusa de haber tomado en cuenta en una forma muy escasa los problemas femeninos, considerados tradicionalmente como de segunda importancia, y de haberse limitado a reivindicaciones genéricas de tipo verbal, sin afrontar la cuestión de una nueva relación mujer-sociedad.¹⁵

Sin duda, es un error grave que un partido político, sea de la ideología que sea, no incluya dentro de su oferta y plataforma los temas de la equidad de género o, peor aún, que incluyéndolos solamente sean utilizados como mecanismos de convencimiento artificial y que en los hechos se siga evitando o dejando fuera de las prioridades a las reivindicaciones sociales como la femenina.

Las costumbres autoritarias y discriminadoras de los partidos políticos, se han visto medianamente combatidas por medidas recientes conocidas como “cuotas de género”, las cuales forman parte, según los expertos, de los mecanismos de acción afirmativa.

Los mecanismos de acción afirmativa son medidas especiales diseñadas con la finalidad de acelerar la igualdad de facto entre los géneros, compensar a las mujeres por actos de discriminación –que han tenido en el pasado y en muchos casos, siguen teniendo- y brindarles igualdad de oportunidades con respecto a los hombres en los procesos de toma de decisiones, empleo y educación.¹⁶

Los principales organismos internacionales como la ONU, la CEPAL y la OEA, han promovido estos mecanismos de acción afirmativa, argumentando su necesidad para avanzar en contra de los evidentes desequilibrios de género en todas las materias, principalmente en la que se refiere en la toma de decisiones o ejercicio del poder público. Es por ello que en numerosos países se adoptaron recientemente diversos tipos de medidas para incrementar la participación política de la mujer, ya sea reservando determinado porcentaje de los escaños en las Cámaras para ser ocupadas por mujeres, o bien obligando legalmente a los partidos políticos a integrar sus candidaturas a puestos de representación con un mínimo de prospectos femeninos, estas medidas son conocidas como “cuotas”.

¹⁵BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola. *Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores. S.A. España, 1982, p.697.

¹⁶HUERTA GARCÍA, Magdalena y MAGAR MEURS, Eric (Coordinadores), *Mujeres Legisladoras en México: avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*, Instituto Nacional de las Mujeres, CONACYT, Fundación Friedrich Ebert, ITAM, México, 2006, p.120.

Los sistemas de cuotas se pueden adoptar mediante disposición constitucional o, mediante la legislación secundaria, y cumplen la función de mecanismos compensadores para reducir la asimetría de género en la representación política y se aspira a que las mujeres constituyan un porcentaje de entre el 30% y 40% de la integración de los congresos o parlamentos de los diversos países democráticos; sin embargo, es conveniente anotar que los sistemas de cuotas electorales se dejan ver con más frecuencia y obligatoriedad en aquellos países con más desigualdad de género, lo cual explica que América Latina sea en donde se aplican más ampliamente.

México fue paso a paso en el tema de cuotas. En 1996 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) recomendaba a los partidos políticos que sus estatutos establecieran la prohibición de que las candidaturas a diputados y senadores, por ambos principios de elección, uninominal y de representación proporcional, no excedieran del 70 % para un mismo género, recomendación que difícilmente fue atendida. En 2002, se reformó el COFIPE para establecer la obligación de los partidos políticos a registrar sus listas de candidatos a legisladores por ambos principios, con no más del 70% de las candidaturas propietarias ocupadas por un solo género.

Lo que es un hecho es que el establecimiento del sistema de cuotas en México no fue resultado, por lo menos no en su parte fundamental, de la conciencia de equidad de género, sino de otros factores de presión como las recomendaciones y declaraciones internacionales cada vez más insistentes, los movimientos de mujeres dentro de los partidos políticos, o las ventajas estratégica-electorales que proporciona este tipo de medidas (atracción del voto femenino).

A pesar de todos los argumentos a favor, las cuotas de género son muy criticadas porque son también vistas por algunos como una medida discriminatoria, e incluso violatoria del principio constitucional de igualdad, rematando con la afirmación de que los políticos deben competir y ser elegidos por sus capacidades y no por su género.

En México la adopción de cuotas electorales de género produjo diversas controversias, sobre todo dentro de las cúpulas de liderazgo del Partido Acción Nacional. Una de las más importantes fue cuando oponentes panistas a la cuota de género aprobada en el estado de Coahuila en 2001 llevaron el caso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el argumento de que las cuotas de género eran inconstitucionales, ya que el establecer un porcentaje máximo para un género se atentaba contra el principio de igualdad del artículo 4° Constitucional. Pese a que tiempo después de interponer su demanda el PAN intentó retractarse y retirar su petición a la Corte —debido sobre todo a la publicidad negativa realizada por organizaciones de mujeres contra este partido— la Corte continuó con el caso y en febrero de 2002 falló a favor del establecimiento de porcentajes en las candidaturas a diputados y diputadas locales con el fin de impulsar la equidad de género. La Corte argumentó que de “forma alguna se transgrede el principio de igualdad entre el hombre y la mujer consagrado en el artículo 4° Constitucional Federal”, en virtud de que “no impide que mujeres y hombres participen en una contienda electoral en

igualdad de circunstancias". La Corte consideró válido el sistema de cuotas en virtud de que dicha medida afirmativa estaba dirigida a los partidos, no a los ciudadanos, por lo que "no crea desigualdad entre éstos". La democracia consiste también en "dar oportunidad de presencia de las minorías subrepresentadas".¹⁷

Aunque el establecimiento de los sistemas de cuotas ha reportado incremento considerable de representación parlamentaria femenina en los países latinoamericanos, no son un factor determinante del mismo, según Jacqueline Peschard¹⁸, sino un facilitador del acceso de mujeres a cargos de elección popular. Con base en la anterior afirmación, puede señalarse entonces que existen en la actualidad ciertos inconvenientes reales que no son simples agresiones de quienes a dichos sistemas se oponen. Así, es un hecho que, hoy por hoy, los partidos políticos deberán poner mayor énfasis en la capacitación de sus candidatos en general, pero más aún de sus prospectos de candidatas mujeres, porque la propia cultura y el machismo integrado a ella, referido líneas atrás, han colocado a la mayoría de las mujeres en un papel lejano a la preparación y a la formación política, aun las más activas dentro de los partidos muchas veces lo hacen empíricamente.

Siguiendo este argumento, las mujeres no deben solamente conformarse con ganar espacios en las candidaturas, sino que deben estar preparadas para la contienda y responsabilizarse de ejercer dignamente cada cargo ganado, con herramientas sólidas y actuales que solamente obtendrán mediante la capacitación y la práctica política que adquieran día con día en su militancia partidista. Esta realidad es ya parte del pensamiento y seguramente de la actuación de las mujeres políticas actuales, así lo dejó ver muy recientemente la Presidenta del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional:

Yo propondría que el IFE suscriba un acuerdo con los partidos políticos o con las organizaciones de mujeres de los partidos políticos y otras, las asociaciones políticas, etcétera, a efecto de propiciar procesos de formación política, de apoyo para el diseño de campañas, de respaldo, con el propósito de que los partidos políticos puedan cumplir con el mandato estatutario interno y con el mandato de la ley, con cuadros femeninos mucho mejor preparados para la competencia electoral.

Me parece que hay una tarea, un horizonte en el ámbito de la capacitación que haga posible la vigencia plena de la acción afirmativa y que también favorezca el que la presencia de las mujeres tenga una mayor densidad y una mayor posibilidad de éxito porque efectivamente, en muchos partidos la decisión para cumplir la cuota de incorporación de las mujeres es enviar candidatas mujeres a distritos con una alta complejidad, a distritos en donde el partido enfrenta situaciones de rangos de adversidad muy amplios.

Creo que necesitamos fortalecer la existencia de muchas, muchas opciones femeninas con elementos cognoscitivos para el debate, para el diseño de estrategia

¹⁷HUERTA GARCÍA, Magdalena y MAGAR MEURS, Eric (Coordinadores), *op., cit.*, p. 141

¹⁸*Vid.* PESCHARD, Jacqueline, El sistema de cuotas en América Latina: Panorama General, presentado en el taller de Internacional IDEA: "La Aplicación de las cuotas: Experiencia latinoamericana, Lima, Perú, 2003.

*electoral que pueda ser respaldado y apoyado por el Instituto Federal Electoral.*¹⁹

Finalmente, cabe hacer mención a otro hecho real que demuestra que más que la necesidad o existencia de mecanismos jurídicos, es necesario trabajar en hacer conciencia de género. Resulta que en muchos casos se ha observado, dada la obligatoriedad de las cuotas en las listas de candidatos a diputados y senadores en el país, que las mujeres son enviadas a las contiendas electorales para defender trincheras muy difíciles o simplemente perdidas de antemano para el Partido que las postula. Estrategia por demás mañosa y machista, que no solamente procura los lugares en el Congreso para los varones, sino que se utiliza para desacreditar el sistema de cuotas de género, esgrimiendo que las curules perdidas, se deben a la obligación que se tiene de “poner mujeres”.

III. Mujeres y funcionamiento parlamentario.

Superadas la barreras de encontrar lugares en las candidaturas y de vencer en la contienda electoral, en las Cámaras del Congreso las legisladoras alcanzan una particular eficacia cuando logran establecer relaciones de apoyo con las organizaciones de mujeres de la sociedad civil obteniendo reformas legislativas o la creación de organismos que trabajen con perspectiva de género. Sin embargo, la formación de alianzas de mujeres no es cosa fácil, para lograrlo hay muchos factores que obran en su contra. Por ejemplo, para la clase política y el electorado los temas femeninos pocas veces implican una prioridad, por no mencionar a quienes se oponen a ello, lo cual trae como consecuencia que las alianzas de mujeres se vean obligadas a plantear sus intereses en forma amplia y lo menos controvertida posible, sin identificarlas directamente en beneficio del género sino resaltando la importancia y pertinencia que tiene para toda la sociedad, de forma tal que puedan lograr los objetivos y metas trazadas.

En el caso de que el anterior punto sea superado, el clima político imperante juega su papel determinante en el destino de las alianzas, ya que si el partido de gobierno y el movimiento social apoyan puntos en la agenda de género, es muy probable que se logren avances, pero si por el contrario, la mayoría no favorece las iniciativas, o simplemente son usadas como elementos demagógicos y como justificaciones para realizar alguna otra acción, se interrumpiría el trabajo de la asociación e incluso puede llevarla a su extinción.

Ahora bien, el trabajo del Congreso no sólo consiste en iniciar leyes y pensar en impulsar proyectos profeministas, también y, en muy buena medida, habrá que llevar a cabo las actividades parlamentarias que no tienen género o que no deberían tenerlo. La labor parlamentaria es una amplia tarea que reclama al legislador, él o ella, verdadero compromiso con el encargo, el cual implica la realización de muchas otras actividades, además de la legislativa, para dar cumplimiento a todas las funciones parlamentarias clásicas: control político, fiscalización, presupuestal, etc.

¹⁹Versión estenográfica de la intervención de Beatriz Paredes, Presidenta del CEN del PRI, en el Panel “Los Derechos Políticos de las Mujeres, entre el Reconocimiento Formal y el Ejercicio Real”, celebrado en el Auditorio del Instituto Federal Electoral, Ciudad de México, 5 de marzo de 2008, p.4.

Lo importante en el rubro del cumplimiento de la labor parlamentaria en México, como en la mayoría de los países “democráticos”, es que los varones diputados y senadores cuentan con tiempo ilimitado para dedicarlo a sus ocupaciones, en razón de que éstas siempre implicaban un ámbito diferente a las ocupaciones del hogar o de la familia, porque ello correspondía a una mujer, generalmente la esposa. Así, las Cámaras eran para ellos y las casas para ellas, hasta que a ellas se les reconoce la posibilidad de actuar en los espacios de ellos, eso sí, sin descuidar el hogar y la descendencia, ya que esos aspectos, según todos y todas, son inherentes a su naturaleza.

Por supuesto que no está a discusión el apego y la necesidad biológica de los hijos hacia las madres, pero también el padre tiene su papel biológico de la crianza y, sobre todo, en la responsabilidad que implica la misma crianza, la cual no se limita a proveer recursos materiales, sino que se extiende a la provisión de tiempo y esfuerzo que no son sustituibles ni intercambiables por dinero alguno.

En esta realidad social, muy distinta a la que en el papel se llamaba apertura política y democrática, el 7 de septiembre de 1954 Aurora Jiménez de Palacio tomó posesión como diputada por el Estado de Baja California y primer mujer legisladora de México; diez años más tarde, Alicia Arellano Tapia y María Lavalle Urbina, se convierten en las primeras senadoras de la República por los estados de Sonora y Campeche, respectivamente.

No es difícil imaginarse las caras de los compañeros de Aurora Jiménez al entrar a las oficinas y al propio salón de sesiones de la Cámara de Diputados; tampoco cuesta trabajo alguno adivinar la rareza que debe haber sentido la única diputada cuando le presentaron a su secretaria, porque no creo que haya sido secretario y cuando el demás personal de asistencia a los legisladores tuvo que allegarle los medios para realizar su función. Lo que sí se antoja muy poco probable es que a alguien se le hubiera ocurrido preguntar si la diputada estaba casada y si tendría hijos; y si no, si estaba en sus planes formar una familia y cuáles eran sus necesidades como mujer legisladora, no creo que eso haya sucedido, ni tampoco que ella lo hubiese solicitado, era ya mucho haber llegado, ahora sólo había que demostrar que se podía permanecer, a pesar de ser mujer.

Aquí es el momento en que la responsabilidad de las mujeres empieza respecto a la falta de sus propias condiciones para el desempeño parlamentario, porque en éste como en todos los ámbitos, fue tanta la obsesión por la igualdad que, aunque se perseguía en el ámbito de las oportunidades, las mujeres no se detuvieron a pensar que igualarnos en formas y costumbres por ellos y para ellos impuestas, podría ser un precio no solo difícil, sino muy costoso de pagar. Así, como se expresó en los apartados anteriores, no alcanzaron las mujeres parlamentarias paridad, sino que aumentaron a sus responsabilidades “naturales” las ganadas con la “igualdad” y entonces las legisladoras deberían probar que podían serlo como ellos, además de seguir realizando las labores “propias de su sexo”, en lugar de buscar modificar los espacios de actuación en razón de la condición de mujeres legisladoras.

La búsqueda de información sobre el desempeño parlamentario de las mujeres más allá de las fronteras nacionales, arrojó datos interesantes que mostraron

increíbles similitudes en cuanto a los obstáculos que enfrentaban las féminas legisladoras, con independencia de la religión, sistema político o educación cívica que caracterizan a cada país. La revisión de situaciones en el desempeño de las parlamentarias alrededor del mundo, concluye que los obstáculos a vencer no sólo quedan en las leyes y el trabajo que cuesta obtener una curul, sino que al formar parte de una Cámara, las parlamentarias se ven obligadas a atender tal cantidad de asuntos, que muchas veces parecería que están actuando en un circo de muchas pistas, en donde las técnicas y los ritmos se encuentran rígidamente determinados por quienes fueron por mucho tiempo los dueños absolutos de la función.

*Political life is organized according to male norms and values, and in some cases, even male lifestyles... The male-dominated working pattern is further reflected in the parliamentary work schedule. Which is often characterized by lack of supportive structures for working mothers in general, and for women MPs in particular. Women are overstretched and over worked since in addition to their parties, at multi-party levels and with women outside parliament. Furthermore, they have to play the role of mother, wife, sister and grandmother. Presently, the parliamentary programme and sitting time are not adjusted to take into the consideration this dual burden that women carry. Many women MPs struggle to balance family life with the demands of work that often involve late hours, travel and few facilities.*²⁰

Es de especial importancia lo afirmado anteriormente por las expertas del *Institute for Democracy and Electoral Assistance*, respecto al hecho de que la vida política y la parlamentaria se encuentra organizada bajo reglas, valores y estilos de vida masculinos que, en la actualidad, curiosamente se encuentra soportado por madres trabajadoras y legisladoras, quienes deben cumplir con todos sus roles, sin consideración de horarios para las sesiones de trabajo en el Pleno de las asambleas o de las comisiones.

Las anteriores afirmaciones aunadas al conocimiento de las circunstancias que como mujer profesionalista al servicio del Congreso se deben sortear, apoyan la tesis de que las mujeres en la política y, más específicamente, en la política parlamentaria, no solamente son las diputadas y las senadoras, sino también las asesoras, auxiliares y asistentes en general, cuya vocación institucional de alguna manera las hace vivir en, de y para la política, y que desde sus trincheras, les toca día a día desempeñarse en un ambiente hecho para y por elementos masculinos. De este modo, la participación de las mujeres en la labor parlamentaria no se limita a quienes ganan un lugar en la representación nacional, quienes lucen en el escenario, sino de aquellas otras que prestan sus servicios para que la función de las primeras pueda rendir frutos.

...yo creo que lo verdaderamente importante de la participación de la mujer de la política, en la política, con la política y haciendo la política, no está en las mujeres famosas, "en las famosas", "en las de presidium", "en las del poder", yo creo que lo verdaderamente importante está en que logremos en el seno de la sociedad un

²⁰SHVEDOVA, Nadezhda. *Obstacles to Women's Participation in Parliament, Women in Parliament Beyond Numbers*, Institute for Democracy and Electoral Assistance. Estocolmo, Suecia, 1998, pp. 22 a 24.

*esfuerzo de conciencia, de información, de formación y de solidaridad entre las mujeres y con los hombres, para que logremos conquistar una vieja entrañable aspiración, que se nos respete el pleno ejercicio de nuestra condición humana, como mujeres, con nuestra especificidad, plenamente concientes de nuestras diferencias...*²¹

La actual LX Legislatura de la Cámara de Diputados en nuestro país, gracias al sistema de cuotas que ha otorgado nuevos bríos a las mujeres para el trabajo político, presenta la siguiente composición:

Grupo Parlamentario	Hombres	%	Mujeres	%	Total
PAN	153	73.9	54	26.1	207
PRD	99	78	28	22	127
PRI	86	81.1	20	18.9	106
CONVERGENCIA	14	77.8	4	22.2	18
PVEM	13	76.5	4	23.5	17
PT	9	81.8	2	18.2	11
NUEVA ALIANZA	5	55.6	4	44.4	9
ALTERNATIVA	3	60	2	40	5
TOTAL	382	76.4	118	23.6	500

Aunque el incremento de la representación femenina en el Congreso mexicano es muy considerable, todavía hay quienes argumentan una subrepresentación, atendiendo al porcentaje de mujeres que forman el electorado. Sin embargo, la condición y la importancia de la labor de la mujer parlamentaria en México (entendiendo a éstas como miembros del parlamento y demás que trabajan en el mismo), como en mucho otros países latinoamericanos o del resto del mundo, con dificultad solamente podría medirse en función del incremento de mujeres que ocupen curules en las asambleas legislativas.

En México, como se puede apreciar en la tabla anterior, la cuarta parte de los integrantes de la Cámara de Diputados son mujeres; además, existe dentro de las comisiones ordinarias (permanentes), la denominada de Equidad de Género, y como parte de la estructura administrativa de apoyo parlamentario; un Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. También cada año en el Congreso son celebrados diferentes eventos sobre los derechos humanos con enfoque de género y varias emisiones del Parlamento de Mujeres que presentan encarnadas discusiones respecto de las diversas problemáticas de discriminación y violencia.

Recientemente se creó mediante una ley, el Instituto Nacional de las Mujeres y se expidieron la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, dos ordenamientos que tienen su mérito; pero, finalmente son esfuerzos jurídicos que contrastan con hechos reales como los horarios de labores de las mujeres de mandos medios

²¹PAREDES RANGEL, Beatriz, *op. cit.*, pp. 42 y 43.

y superiores que difícilmente permiten una atención de los hijos, ya que están establecidos de las nueve de la mañana a las siete de la noche, por lo menos, y aun contando con un Centro de Desarrollo Infantil, éste funciona hasta las tres de la tarde, porque esa es la hora de salida de las trabajadoras sindicalizadas, quienes tienen preferencia en este servicio. Por lo tanto, las mujeres que por sus capacidades tienen mayor responsabilidad y salario, y que además se atreven a ser madres, tendrán que buscar y costear una guardería particular, las cuales generalmente trabajan hasta las siete de la noche, lo cual sigue siendo una complicación, eso sin contar que todavía hay oficinas administrativas y de legisladores que exigen jornadas exorbitantes, a pesar de que los acuerdos parlamentarios establecen horarios fijos para terminar las sesiones del Pleno.

Parecería que los aspectos mencionados son elementales y que lo verdaderamente importante es la participación de la mujer y los números que de ellas aumentan en las Cámaras; pero, siendo realistas, cómo va a participar la mujer en política y en el desempeño parlamentario si tiene que atender los asuntos de su casa desde la oficina o si se encuentra siempre preocupada de quién cuidará a sus hijos.

Las situaciones plasmadas son una auténtica preocupación de las mujeres que laboran en las Cámaras del Congreso, parlamentarias o no, aunque muy recientemente se han planteado tal cuales. En el año 2003, en plena transición democrática, la entonces Senadora Micaela Aguilar González tocó un aspecto pocas veces abordado con la sencillez y realidad necesarias, en su conferencia titulada “La mujer, sus relaciones familiares y el poder político”, esta mujer mexicana con un cargo de elección popular y gusto por la actividad política, se confesaba preocupada y ocupada por encontrar la forma de equilibrar su vida femenina, desde el punto de vista tradicional, y su vida política.

*Hoy, a siete años de haber iniciado mi participación en la política, mi reto también es conservar mi matrimonio de 24 años, no perder el cariño y el respeto de mis tres hijos, el de mis hermanos, el de mis compadres. Mi reto, es no dejar de ser yo misma, con alegría de vivir, mis esperanzas y mis sueños, y creo que será el reto de cualquier mujer que decida que su vocación es ser servidora pública.*²²

Micaela Aguilar mostró fragmentos de una serie de relatos de vida elaborada bajo los auspicios de la Unión Interparlamentaria en el año de 1999, en los que mujeres dedicadas al quehacer político, sobre todo en el ámbito parlamentario, procedentes de distintos continentes de todo el mundo, manifiestan circunstancias propias de género que han repercutido en su desempeño, como son la crianza de los hijos, el sentimiento de culpa para con ellos, las demandas de la pareja sentimental, la sensación de pérdida personal, la familia en sentido estricto y amplio, el manejo de crisis, entre otras. Todas las declaraciones mostradas correspondieron a parlamentarias, a quienes al arduo trabajo de trabajar en la política, con reglas duras y agotadoras, se sumaba el de resolver las situaciones familiares, sobre todo

²²AGUILAR GONZÁLEZ, Micaela, *La mujer, sus relaciones familiares y el poder político*, Memoria de las Jornadas Nacionales de Análisis de la situación real de la Mujer en México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2003, p. 150.

las relacionadas con cuestiones elementales de cuidado y educación de sus hijos.

Si bien los escenarios económicos actuales nos muestran a la mujer como un recurso humano proactivo y de mucha importancia, especialmente la capacitada, formada en las universidades para ejercer cargos gerenciales, la realidad es que las condiciones para desempeñar las funciones con más alto grado de complejidad y responsabilidad no son las idóneas para quienes también aspiran a una vida personal plena, sobre todo en el ámbito público de nuestro país. Es así que los derechos ahí están, las mujeres pueden votar y ser votadas, pueden estudiar y destacar profesionalmente, pero cuidado con que se cumpla eso de ser votadas y ganar, o eso de estudiar y destacar, porque las condiciones de la realidad requerirán, para aquellas que pretendan ascender en cualquier esfera laboral, un grado de esfuerzo superior al de sus compañeros varones, ya que ellos podrán dedicar la totalidad de su tiempo a cumplir su función y los compromisos anexos que a ella van aparejados, porque tendrán una madre, una esposa, una hermana que atienda las cosas de la casa, las cosas de los hijos, esas otras cosas que atienden las mujeres.

IV. Bibliografía y fuentes diversas.

-AGUILAR GONZÁLEZ, Micaela, *La mujer, sus relaciones familiares y el poder político*, Memoria de las Jornadas Nacionales de Análisis de la situación real de la Mujer en México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2003.

-BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, S.A. España, 1982.

-CASTAÑEDA, Marina, *El machismo invisible regresa*, Taurus, México, 2007.

-*Diccionario de la Lengua Española*, Espasa Calpe, S.A. 21ª edición, Madrid, España, 1992.

-FASSLER Clara, *Desarrollo y participación política de las mujeres*, III Conferencia Internacional de la Red de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado, <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/riofassler.pdf>, consultada en noviembre de 2008.

-http://www.inmujeres.gob.mx/dgede/temas/muj_toma_dec.htm , consultada en octubre de 2008.

-HUERTA GARCÍA, Magdalena y MAGAR MEURS, Eric (Coordinadores), *Mujeres Legisladoras en México: avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*, Instituto Nacional de las Mujeres, CONACYT, Fundación Friedrich Ebert, ITAM, México, 2006.

- INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, *El reto de la equidad*, Instituto Nacional de las Mujeres y Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES. *El enfoque de género en la producción de las estadísticas sobre participación política y toma de decisiones en México*, México, 2000.
- JAGGAR, Alison, *Feminism in Philosophy, Feminism in ethics: Moral justification*, Cambridge, University Press.
- LAGARDE, Marcela, *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Ed. horas y HORAS, España, 1996.
- PAREDES RANGEL, Beatriz, *Algunas reflexiones sobre la mujer y la política*, Memoria de las Jornadas Nacionales de Análisis de la situación real de la Mujer en México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2003.
- PAREDES RANGEL, Beatriz. Intervención en el panel *Los Derechos Políticos de las Mujeres, entre el reconocimiento formal y el ejercicio real*, Versión estenográfica de la participación como Presidenta del CEN del PRI, Instituto federal Electoral, México, 5 de marzo de 2008.
- PESCHARD, Jacqueline, *El sistema de cuotas en América Latina: Panorama General*, presentado en el taller de Internacional IDEA: "La Aplicación de las cuotas: Experiencia latinoamericana", Lima, Perú, 2003.
- SHVEDOVA, Nadezhda. *Obstacles to Women's Participation in Parliament, Women in Parliament Beyond Numbers*, Institute for Democracy and Electoral Assistance. Estocolmo, Suecia, 1998.

Régimen de incompatibilidades privadas en la función legislativa

*Juan Manuel Hernández Licona

*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, (ENEP Aragón)
Investigador “B” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

SUMARIO: I. Situación en México II. Importancia práctica de los regímenes de incompatibilidades públicas o privadas con la función legislativa en México III. Derecho comparado IV. Opiniones doctrinales V. Iniciativas de ley en materia de régimen de incompatibilidades privadas con la función parlamentaria VI. Conclusiones y propuesta VII. Marco jurídico nacional vigente VIII. Marco jurídico nacional abrogado IX. Marco jurídico internacional X. Páginas web consultadas

Régimen de incompatibilidades privadas en la función legislativa

Situación en México

Actualmente, se distinguen dos clases de regímenes de incompatibilidades con la función legislativa, las públicas y las privadas.

El régimen de incompatibilidades públicas con la función parlamentaria, son aquellos impedimentos establecidos para los legisladores, para que no puedan desempeñar una segunda actividad pública y por ello reciban una remuneración económica. Su objetivo es evitar que se vea transgredido el principio de división de poderes, el de federalismo y velar la autonomía de su función legislativa frente a otro cargo que pudiese ejercer.

Dicho régimen lo tenemos previsto en el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que refiere que los diputados y senadores durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; en cuyo caso cesarán de sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. Esta misma regla opere para los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La contravención de dicha disposición se castiga con la pérdida del carácter de diputado o senador.

Asimismo, cabe señalar que todas las entidades federativas de la república mexicana, establecen el régimen de incompatibilidades públicas con la función legislativa dentro de su marco constitucional local.

Como antecedente nacional, es de señalarse que la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada y jurada por el congreso Constituyente del día 5 de febrero de 1957, estableció en el artículo 57 que el cargo de diputado era incompatible con cualquier comisión o destino de la Unión en que se disfrute de sueldo.

El régimen de incompatibilidades privadas con la función legislativa, son aquellos impedimentos establecidos para los parlamentarios, para que no puedan desempeñar una actividad privada que le cause un conflicto de interés con la función que desempeña. Sus objetivos son salvaguardar el interés general de los mexicanos sobre el interés particular del parlamentario, conseguir que el diputado o senador se dedique de tiempo completo a desempeñar su función parlamentaria, evitar el conflicto de intereses entre la función parlamentaria y un cargo o empleo privado del parlamentario, e impedir un daño al erario público.

El conflicto de intereses puede entenderse como *aquella situación en que, por acción u omisión, incurre un cargo o funcionario público que, estando en cuanto tal vinculado por un deber de servicio al interés general, asumen el riesgo de abusar de su poder, subordinando dicho interés general a su interés particular en forma de ánimo de lucro pecuniario o en especie.*¹

Cabe indicar que este régimen no lo contempla nuestra Constitución Federal ni tampoco alguna de las constituciones locales de las entidades federativas.

Sin embargo, es dable resaltar lo previsto en la fracción II, del artículo 56, de la Ley Tercera titulada *Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las Leyes*, de las Leyes Constitucionales de 1836, que establece que los diputados y senadores no pueden, a más de lo que les prohíbe el reglamento del Congreso, admitir para sí ni solicitar para otros, durante el tiempo de su encargo y un año después, comisión ni empleo alguno de provisión del Gobierno, ni aun ascenso que no les toque por rigurosa escala. Éste pudiese considerarse como el único antecedente mexicano del régimen de incompatibilidades privadas de la función legislativa.

Importancia práctica de los regímenes de incompatibilidades públicas o privadas con la función legislativa en México

En México, ha sido de suma importancia el régimen de incompatibilidades públicas con la función legislativa que está establecido en el artículo 62 constitucional.

Ello es así, pues los legisladores han respetado su mandato, y no se han presentado casos de diputados o senadores que ejerzan al mismo tiempo otro cargo público por el que reciban una remuneración.

¹GARCÍA MEXIA, Pablo, *Los conflictos de intereses y la corrupción contemporánea*, Elcano (Navarra), Aranzadi, 2001, p. 97.

Por otro lado, considero que el no establecer el régimen de incompatibilidades privadas con la función legislativa dentro de la Carta Magna, es una falla grave para el bienestar del país.

Lo anterior es así, toda vez que en los últimos años han salido a la luz pública múltiples casos de legisladores que, sin renunciar a su investidura pública, representan intereses privados -ya sean propios o de terceros relacionados con ellos- en litigios, negocios, actos mercantiles, etc., contra diversos órganos del poder público, aprovechando su cargo para la obtención de beneficios particulares, tales como sentencias o resoluciones en un determinado sentido, procesos de licitación arreglados, o trámites administrativos sin cumplir con todos los requisitos, etc.

Tales situaciones son reprobables e insostenibles por las siguientes razones:

- a) Porque el legislador se distrae de ejercer a plenitud las funciones constitucionales conferidas, ya como representante de los ciudadanos que lo eligieron para defender y hacer valer los intereses comunes -en el caso de la elección por mayoría- o ya como representante del partido político que lo eligió por considerar que apoyaría los intereses de grupo parlamentario, y obviamente de la ciudadanía que comparte sus ideales -en el caso de la representación proporcional-.
- b) Porque el poder público que trae acompañada la investidura de diputado o senador, y que debería usar el legislador en beneficio de los mexicanos, es más bien empleado en beneficios particulares, personales, o privados, en conductas que son contrarias a la ley, y también reprochables ética, social y moralmente.
- c) Porque los beneficios que consiga el diputado o senador por virtud del abuso de poder, o tráfico de influencias, afectará a otros sujetos que no cuenten con el poder público propio de la investidura de legislador.
- d) Porque el diputado o senador, desde su candidatura, sabe que la labor constitucional requiere de tiempo completo, de su total esfuerzo, de su dedicación absoluta, y es que en esa misma medida recibe una dieta suficiente como contraprestación a dicha labor pública; pero si por el contrario desvía su atención para atender intereses particulares para obtener algún lucro, entonces su labor no justifica la dieta que le es pagada, y ello significa un perjuicio, un mal empleo del gasto que realiza la nación hacia sus representantes. Un legislador no puede ser empleado público de medio tiempo.

En ese sentido es normal, lógico, y no debe sorprendernos, que la representación política de los diputados y de los senadores mantenga una credibilidad y aceptación muy baja entre los ciudadanos, aun y cuando sean pocos los legisladores que incurrir en esta clase de conductas, pues “por unos cuantos pagan todos”.

Al respecto, los mexicanos han demostrado su absoluto rechazo a las prácticas políticas de legisladores federales que trafican con sus cargos, que buscan influir sobre el ámbito de competencia de otras autoridades; que pretenden decidir de una u otra manera en qué personas debe recaer un nombramiento; en qué empresarios la responsabilidad de ejecutar una obra; qué despachos pueden litigar contra el Estado, para que, en colusión con las autoridades administrativas o judiciales, obtengan resoluciones en favor de sus clientes.

Así las cosas, y atendiendo a la voluntad de la mayoría ciudadana, surge el mandato urgente de reformar nuestra Carta Magna para que queden plasmadas de manera clara, precisa y concisa las conductas anómalas de los legisladores que sean contrarias a los principios éticos, de honradez, lealtad e imparcialidad, y así evitar cualquier conducta que implique o pudiera implicar el abuso de poder, conflicto de interés o tráfico de influencias a cargo del legislador. Asimismo, es necesario establecer la sanción correspondiente.

Derecho comparado

Son diversos los países que establecen un régimen de incompatibilidades privadas con la función legislativa dentro de su marco constitucional, según se advierte en seguida:

Bolivia.

La Constitución Política de la República de Bolivia, en el artículo 54, establece que los senadores y diputados no podrán adquirir ni tomar en arrendamiento, a su nombre o en el de terceros, bienes públicos, ni hacerse cargo de contratos de obra o de aprovisionamiento con el Estado, ni obtener las mismas concesiones u otra clase de ventajas personales.

Tampoco podrán, durante el período de su mandato, ser funcionarios, empleados, apoderados ni asesores o gestores de entidades autárquicas, ni de sociedades o de empresas que negocien con el Estado.

La contravención a esas disposiciones es sancionada con la pérdida del mandato popular, mediante resolución de la respectiva Cámara.

Brasil

La Constitución Política de la República Federal de Brasil, en el artículo 54, dispone que los diputados y senadores no podrán ser propietarios, administradores o directores de empresas que gocen de favor derivado de un contrato con personas jurídicas de derecho público, o ejercer en ellas función remunerada.

La contravención de lo anterior es sancionada con la pérdida de la investidura de diputado o senador.

Chile

La Constitución Política de la República de Chile, en el artículo 57, establece que cesará el cargo de diputado o senador que durante su ejercicio celebrare o caucionare contratos con el Estado, el que actuare como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio contra el Fisco, o como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo, en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza. Dicha sanción también se prevé para el que acepte ser director de banco o de alguna sociedad anónima, o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades.

Es de comentar que la sanción referida aplicará ya sea que el diputado o senador actúe por sí o por interpósita persona, natural, o jurídica, o por medio de una sociedad de personas de la que forme parte.

Asimismo, se establece que el senador o diputado cesará en su cargo cuando ejerza cualquier influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales, sean del sector público o privado, o que intervengan en ellos ante cualquiera de las partes. Igual sanción se aplicará al parlamentario que actúe o intervenga en actividades estudiantiles, cualquiera que sea la rama de la enseñanza, con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento.

Colombia

La Constitución Política de la República de Colombia establece, en el artículo 179, que no podrán ser congresistas quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas e interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.

Además prevé, en el artículo 180, que los congresistas tampoco pueden celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste. En ese caso, se exceptúa la adquisición de bienes o servicios que se ofrecen a los ciudadanos en igualdad de condiciones.

Por otro lado, se establece la obligación de los congresistas de poner en conocimiento de la respectiva cámara, las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración.

La contravención de los mandatos indicados se sanciona con la pérdida de su investidura.

Costa Rica

La Constitución Política de la República de Costa Rica, en su artículo 112, establece que los diputados no pueden celebrar, ni directa ni indirectamente, o por representación, contrato alguno con el Estado, ni obtener concesión de bienes públicos que implique privilegio, ni intervenir como directores, administrativos o gerentes en empresas que contraten con el Estado, obras, suministros o explotación de servicios públicos.

La violación a cualquiera de las prohibiciones anteriores produce la pérdida de la credencial de diputado.

Ecuador

La Constitución Política de la República de Ecuador, en el artículo 135, refiere que los diputados, mientras actúen como tales, no podrán desempeñar ninguna otra función pública o privada, ni dedicarse a sus actividades profesionales si fueren incompatibles con la diputación. Sí tienen autorización para desempeñar la docencia universitaria si su horario lo permite.

El Salvador

La Constitución Política de la República del Salvador, en el artículo 127, establece que no pueden ser candidatos a diputados los contratistas de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del Municipio, sus caucioneros y los que, de resultas de tales obras o empresas, tengan pendientes reclamaciones de interés propio.

Tampoco pueden serlo quienes tengan pendientes contratos o concesiones con el Estado para explotación de riquezas nacionales o de servicios públicos, así como los que hayan aceptado ser representantes o apoderados administrativos de aquéllos, o de sociedades extranjeras que se hallen en los mismos casos.

Una vez electos, los diputados tienen prohibido ser contratistas o caucioneros de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del Municipio; ni tampoco obtener concesiones del Estado para explotación de riquezas nacionales o de servicios públicos, ni aceptar ser representantes o apoderados administrativos de personas nacionales o extranjeras que tengan esos contratos o concesiones.

Grenada

En la Constitución de Grenada, en los artículos 26 y 31, se contempla la prohibición para ser senador y miembro de la Cámara de Representantes, para aquellas personas que tengan interés en un contrato con el Gobierno.

Guatemala

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el artículo 164, indica que no pueden ser diputados los contratistas de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del municipio, sus fiadores y los que de resultados de tales obras o empresas, tengan pendiente reclamaciones de interés propio.

Tampoco pueden ser diputados, quienes representen intereses de compañías o personas individuales que exploten servicios públicos.

Honduras

La Constitución Política de la República de Honduras, en el artículo 204, refiere que ningún diputado podrá tener en arrendamiento, directa o indirectamente, bienes del Estado u obtener de éste contratos o concesiones de ninguna clase. La contravención de dicha disposición, produce la nulidad absoluta de pleno derecho de los actos realizados.

Italia

²CÁRDENAS. Jaime, Incompatibilidades parlamentarias y conflicto de interés, Primera conferencia internacional sobre corrupción y transparencia: Debatido las fronteras entre Estado, mercado y sociedad, Laboratorio de documentación y análisis de la corrupción y la Transparencia, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 23-25 de marzo de 2006, disponible en la página http://www.corrupcion.unam.mx/documentos/ponencias/C_JaimeCardenas.pdf

La Constitución de la República Italiana anuncia, en el artículo 65, que será una ley la que se encargue de regular los casos de inelegibilidad y de incompatibilidad con el cargo de diputado o de senador.

Nicaragua

La Constitución Política de la República de Nicaragua establece, en el artículo 130, que ningún cargo concede a quien lo ejerce, más funciones que las que le confieren la Constitución y las leyes.

En ese orden ideas, contempla que todo funcionario del Estado debe rendir cuenta de sus bienes antes de asumir su cargo y después de entregarlo. Los funcionarios públicos de cualquier poder del Estado, elegidos directa e indirectamente, no pueden obtener concesión alguna del Estado; tampoco pueden actuar como apoderados o gestores de empresas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, en contrataciones de éstas con el Estado.

La contravención de lo anterior, se sanciona con la anulación de las concesiones o ventajas obtenidas, y además causa la pérdida de la representación.

De manera específica, se hace referencia a las causas de incompatibilidades privadas con la función legislativa, al señalar, en el artículo 135, que ningún diputado de la Asamblea Nacional puede obtener concesión alguna del Estado ni ser apoderado o gestor de empresas públicas, privadas o extranjeras, en contrataciones de éstas con el Estado. Se reitera que la violación de esta disposición anula las concesiones o ventajas obtenidas y causa la pérdida de la representación.

Panamá

La Constitución de Panamá establece, en el artículo 152, que los legisladores no podrán hacer por sí mismo, ni por interpuestas personas, contrato alguno con el Organismo del Estado o con instituciones o empresas vinculados a éste, ni admitir de nadie poder para gestionar negocios ante esos Órganos, instituciones o empresas.

Sin embargo, se prevén las siguientes excepciones.

1. Cuando el Legislador hace uso personal o profesional de servicios públicos o efectúe operaciones corrientes de la misma índole con instituciones o empresas vinculadas al Estado.
2. Cuando se trate de contratos con cualquiera de los órganos o entidades mencionadas en el artículo 152, mediante licitación, por sociedades que no tengan el carácter de anónimas y de las cuales sea socio un legislador, siempre que la participación de éste en aquéllas sea de fecha anterior a su elección

para el cargo.

3. Cuando, mediante licitación o sin ella, celebran contratos con tales órganos o entidades, sociedades anónimas de las cuales no pertenezca un total de más del veinte por ciento de acciones del capital social, a uno o más legisladores.
4. Cuando el Legislador actúe en beneficio de la profesión de abogado, fuera del período de sesiones o dentro de éste mediante licencia.

Además, se especifica que en los tres primeros supuestos de excepciones, el Legislador perderá inmunidad para todo lo que se relacione con tales contratos o gestiones.

Paraguay

La Constitución de la República de Paraguay indica, en el artículo 196 titulado *De las incompatibilidades*, que ningún senador o diputado puede formar parte de empresas que exploten servicios públicos o tengan concesiones del Estado, ni ejercer la asesoría jurídica o la representación de aquéllas, por sí o por interpósita persona.

En ese mismo sentido, el artículo 197 establece que no pueden ser candidatos a senadores ni a diputados, los representantes o mandatarios de empresas, corporaciones o entidades nacionales o extranjeras, que sean concesionarias de servicios estatales, o de ejecución de obras o provisión de bienes al Estado, a menos que separen del puesto 90 días, por lo menos, antes de la fecha de inscripción de sus listas en el Tribunal Superior de Justicia Electoral.

La contravención a lo anterior, trae como consecuencia la pérdida de la investidura de diputado o senador.

Perú

La Constitución Política del Perú aduce, en el artículo 92, que la función de congresista es de tiempo completo, y le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso.

Además, dicha función es incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos.

Igualmente, es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

Portugal

La Constitución de la República Portuguesa prevé, en el artículo 154, que una ley determinará otras causas de incompatibilidades, además de las de carácter público que establece dicho numeral. Pero eso sí, determina que el diputado que incurra en alguna causa de incompatibilidad, perderá su mandato.

Uruguay

La Constitución de Uruguay, en el artículo 124, prevé que los senadores y los representantes no podrán, durante su mandato, intervenir como directores, administradores o empleados en empresas que contraten obras o suministros con el Estado, los gobiernos departamentales, entes autónomos, servicios descentralizados o cualquier otro órgano público; ni tramitar o dirigir asuntos de terceros ante la administración central, gobiernos departamentales, entes autónomos y servicios descentralizados.

La inobservancia de tales prohibiciones importa la pérdida inmediata del cargo legislativo.

Venezuela

La Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, en el artículo 190, determina que los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional no podrán ser propietarios o propietarias, administradores o administradoras o directores o directoras de empresas que contraten con personas jurídicas estatales, ni podrán gestionar causas particulares de interés lucrativo con las mismas.

Aunado a lo anterior, se prevé que durante la votación sobre causas en las cuales surjan conflictos de intereses económicos, los legisladores que estén involucrados en dichos conflictos deberán abstenerse de votar.

Opiniones doctrinales

Atendiendo al artículo titulado *Incompatibilidades parlamentarias y conflicto de interés*, Jaime Cárdenas considera que una de las finalidades principales de las

incompatibilidades debe ser la de evitar, o por lo menos prevenir, los conflictos de interés, entre la función parlamentaria y las materias de interés privado o de beneficio particular.

- Para dicho autor, la incompatibilidad toma en cuenta los sigLa defensa de la libertad del legislador no sólo frente al poder ejecutivo o los poderes y órganos formales del poder público, sino frente a cualquier poder fáctico, incluidos los partidos que limiten o condicionen la independencia del legislador.
- La prohibición de cualquier situación pública o privada que derive en conflicto de interés con la función legislativa.
- La imposibilidad para que el legislador realice funciones o tareas distintas a las que tienen que ver con sus cometidos constitucionales, a fin de salvaguardar el principio de dedicación preponderante y fundamental.
- La consecuencia de la incompatibilidad no debe residir en optar entre el cargo legislativo y el incompatible, sino en la pérdida del carácter de legislador y la inhabilitación para ocupar cargos públicos en un periodo de tiempo que podría ir hasta los diez años.
- Las incompatibilidades no sólo deben estar referidas al periodo del encargo de legislador, sino extenderse en el tiempo al menos dos años después, en donde el ex legislador tenga obligación de informar al Congreso sobre la manera en que se gana el sustento.
- Las incompatibilidades deben estar vinculadas a la declaración de bienes de los legisladores, así como de sus intereses y vínculos económicos, sociales y familiares.
- Las incompatibilidades legislativas deben estar inscritas en un nuevo régimen de responsabilidades políticas, penales y administrativas para los parlamentarios.
- Las incompatibilidades deben también ser parte de un esquema de lucha integral contra la corrupción.
- La regulación de incompatibilidades debe orientarse al fortalecimiento del vínculo entre representados y representante, mediante instituciones y normas que abonen en la rendición de cuentas a la sociedad en su conjunto, y no a intereses específicos de ésta.

Por lo anterior, Jaime Cárdenas propone que se le exija a los congresistas mexicanos dedicación completa; sancionar severamente el tráfico de influencias;

prohibir que acepten donativos y honorarios de particulares; establecer un catálogo estricto de incompatibilidades entre la función legislativa y otras; la declaración pública de su patrimonio y de su entorno de intereses, etc., pero igualmente es necesario que con precisión se determine el órgano competente, los procedimientos y las sanciones en que podría incurrir el legislador.

Para Eloy García, la finalidad principal de la incompatibilidad es garantizar la autonomía de las relaciones representante-representado, es decir, salvaguardar el vínculo entre el gobernante y el gobernado de todas aquellas interferencias corruptoras que puedan impedir que el legislador represente a los ciudadanos. El objetivo es entonces proteger a la misma democracia representativa de intermediaciones que la socavan. La incompatibilidad tiene estrecha relación con la prohibición democrática del mandato imperativo. El único mandato aceptable y justificable es el del propio ciudadano.

Para Benoit Pelleitier, los fines de la incompatibilidad son evitar los conflictos de interés, la corrupción, el tráfico de influencias, la utilización de la información privilegiada por parte del legislador para enriquecerse.

Según Silviano Tosi, la ratio que inspira la figura de la incompatibilidad, y por tanto su finalidad, descende de la prohibición del mandato imperativo y surge con el fin de eliminar para los elegidos cualquier clase de dependencia con el ejecutivo o de otros poderes, o bien, de grupos de interés privados que podrían hipotecar o influir, de cualquier manera, el ejercicio libre del mandato parlamentario.

Chávez Hernández opina que, además de los objetivos de la doctrina española y mexicana, la finalidad primordial de la institución es impedir que los intereses privados o de grupo influyan en las decisiones del máximo órgano representativo.

Martínez Sospedra señala que la regla que veta a un miembro de las Asambleas el ejercicio de ciertas ocupaciones, o la ostentación de ciertas gracias, y del mandato parlamentario, lo obliga a optar por uno o por otro.

Jorge Fernández Ruiz³ aduce que, desafortunadamente, el derecho positivo mexicano sólo prohíbe a los legisladores el desempeño de otro empleo, cargo o comisión oficial. En cambio, respecto de miembros del Poder Judicial, la incompatibilidad incluye los empleos o encargos de particulares, por disponer la Constitución Federal lo siguiente:

Artículo 101. *Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados*

³FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 268.

de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Asegura que es inequitativo que quienes tienen a su cargo la interpretación de la ley tengan incompatibilidad para desempeñar empleo o encargo de particulares, y no la tengan quienes aprueban la ley, por lo que sería conveniente ampliar la incompetencia de los legisladores a los empleos o comisiones particulares, lo cual evitaría en buena medida el conflicto de intereses –fuente de corrupción cada día más frecuente entre legisladores- como se establece tratándose de los altos cargos del Poder Judicial.

Jorge Moreno Collado, refiere en México las incompatibilidades son absolutas en el sector público no así en el privado, respecto del cual la Constitución es omisa. En ese sentido, afirma que pudiera darse el caso del tráfico de influencia y el conflicto de intereses, que se castigan como delitos, pero de ello las cámaras se desentienden o jamás reparan formalmente.⁴

Enrique Armando Salazar Abaroa, expone el hecho de que algunos parlamentarios se han visto involucrados en diversos escándalos, en torno al ejercicio de alguna profesión simultánea al ejercicio del cargo de legislador, que en ocasiones pudiera contraponerse a los intereses que como congresistas están obligados a defender.⁵

En ese tenor, propone que el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tenga la siguiente redacción:

Los congresistas, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo. Lo mismo es aplicable si se disfruta sueldo, siendo gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del directorio de personas físicas y morales que tienen con el Estado contrato de obras, de suministro o aprovisionamiento, o que administras rentas públicas, o prestan servicios públicos.

⁴MORENO COLLADO, Jorge, *El Poder Legislativo en México*, México, Cámara de Diputados, Coordinación del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, LIX Legislatura, Instituto de Capacitación y Desarrollo Político, 2006, p. 37.

⁵SALAZAR ABAROA, Enrique Armando, *Derecho político parlamentario, principios, valores y fines*, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2005, pp. 298 y 299.

Tampoco podrán ocupar cargos similares en empresas que durante el encargo de legislador, obtengan concesiones del Estado, mismas que comprendan la voluntad del Estado de permitir, autorizar, conceder, o en cualquiera forma acordar la participación de terceros en actividades relacionados con el Estado.

No podrán los congresistas ser abogados, apoderados, representantes o asesores de particulares en negocios por sí o por interpósita persona, cuando la contraparte o contratante sea una autoridad ratificada, nombrada, no objetada o cualquiera otra forma de designación por cualquier Cámara, Comisión y Órganos del Congreso. En todos los casos, sin licencia previa de la Cámara respectiva, pero entonces cesarán en sus funciones representativas de manera definitiva durante el lapso de esa legislatura. La infracción a esta disposición en forma dolosa dejará inhabilitado al infractor o infractora para ocupar cargos de elección popular.

Por último, el Doctor en Derecho, Juan Ramírez Marín,⁶ al tratar el tema de los códigos de ética parlamentarios, refiere que para el combate contra la corrupción, es necesario regular los conflictos de interés adoptando cualquiera de las siguientes opciones:

a) Establecer una serie de incompatibilidades o prohibiciones para quien ocupa el cargo. Señala que en muchos países se prohíbe al legislador no sólo el ejercicio de cualquier otro cargo público remunerado, sino también de todo empleo en el sector privado, incluyendo el ejercicio profesional de la abogacía, y la participación en la dirección de empresas vinculadas o que realizan contratos con el Estado, exceptuándose únicamente actividades académicas u honoríficas.

b) Transparentar los intereses que puedan afectar la decisión del funcionario, para incentivar el control de la ciudadanía como motor de responsabilidad política. El autor indica que algunos Estados reglamentan detalladamente las declaraciones de intereses que deben presentar los parlamentarios.

Iniciativas de ley en materia de régimen de incompatibilidades privadas con la función parlamentaria

A continuación, se presentan cuatro iniciativas que proponen incorporar, en nuestro marco constitucional o legal, el régimen de incompatibilidades privadas con la función legislativa.

1. Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 55 y 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Rafael Candelas Salinas, PRD, turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, publicada en la

⁶RAMÍREZ MARÍN, Juan, *Ética parlamentaria*, Expediente Parlamentario 13, México, Cámara de Diputados LX Legislatura, 2007, p.152.

Gaceta Parlamentaria, número 1637-I, martes 30 de noviembre de 2004, en los siguientes términos:

Artículo 55. *Para ser diputado se requiere lo siguiente:*

I. a IV. ...

V. No ser secretario o subsecretario de Estado ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros, y cinco años, en el caso de los ministros;

...

...

VI. ...

VII. Separarse noventa días antes de la elección de su comisión, empleo o actividad en las empresas privadas, particulares o familiares que tengan relación con su desempeño profesional y por los cuales disfrute de sueldo o se obtenga un ingreso, y

VIII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señale el artículo 59.

Artículo 62. *Los diputados y los senadores propietarios, durante el periodo de su encargo no deberán desempeñar ninguna otra comisión, empleo o actividad en los gobiernos federal, de los estados, el Distrito Federal, municipios y delegaciones, así como en empresas privadas, particulares o familiares, que tengan relación con su desempeño profesional y por los cuales se disfrute de sueldo o se obtenga un ingreso.*

Los diputados y los senadores, previa licencia de la Cámara respectiva, cesarán en sus funciones representativas, mientras dure dicha ocupación.

La misma regla se observará con los diputados y los senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o de senador.

Quedan exceptuados de esta disposición los cargos en asociaciones científicas, docentes, literarias, artísticas o de beneficencia que no sean remunerados.

2. Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 62 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Valentina Batres Guadarrama, del Grupo Parlamentario del PRD, publicada en la Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2119, del martes 24 de octubre de 2006, en los siguientes términos:

Artículo 62. *Los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio.*

Tampoco podrán emprender un negocio comercial o litigioso, por sí o en nombre de un tercero, con o en contra de cualquiera de las instituciones del Estado, del que esperen algún tipo de retribución cuantificable pecuniariamente, a menos que se trate de la defensa de derechos afectados por un acto administrativo individualizado que le afecte directamente su esfera jurídica.

La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador y deberá devolver la retribución que como Diputado o Senador recibió mientras incumplió este artículo.

Artículo 108.

.....
.....
.....

El desempeño de los cargos del servicio público es compatible con las actividades académicas, docentes y de investigación científica en las instituciones públicas y privadas de educación. Los servidores públicos tienen prohibido realizar cualquier tipo de actividad comercial o litigiosa remunerada o no, por sí o por un tercero, con o en contra de los poderes u órganos autónomos federales, estatales o municipales.

3. Minuta de Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en la Gaceta Parlamentaria, año X, número 2236, del jueves 19 de abril de 2007, en los siguientes términos:

Artículo 62. *Los integrantes del Congreso de la Unión observarán los principios de honradez y transparencia.*

Los diputados y senadores propietarios, durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y sus delegaciones, los municipios o cualquier otro ente público, por los cuales se disfrute de remuneración, sin licencia de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores

suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción a esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

También estarán impedidos, durante el desempeño de sus funciones, para intervenir en asuntos que les signifiquen conflicto de interés directo, mismos que serán expresamente detallados en la ley. No podrán representar, por sí o por interpósita persona, intereses patrimoniales de terceros frente a los de cualquier ente o persona moral de derecho público, salvo los casos de excepción que expresamente señale la ley. La contravención a estas disposiciones será sancionada en los términos que establezcan los ordenamientos federales aplicables.

4. Minuta con Proyecto de Decreto, que adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en la Gaceta Parlamentaria, año X, número 2236, del jueves 19 de abril de 2007, en los siguientes términos.

CAPÍTULO SEGUNDO

Del régimen de incompatibilidades y conflicto de intereses en la función legislativa

Artículo 13 Bis.

1. En el ejercicio de la función legislativa, los integrantes del Congreso de la Unión observarán los principios de honradez y transparencia.

Artículo 13 Bis 1.

1. Los diputados y senadores, en el ejercicio de la representación política, podrán realizar trabajos de gestión en asuntos de interés público, social o gremial ante autoridades de otros poderes y órdenes de gobierno.

Artículo 13 Bis 2.

1. La declaración de situación patrimonial de diputados y senadores deberá incluir bienes muebles e inmuebles, partes sociales, bonos, fideicomisos y demás bienes y derechos, de carácter económico, así como los pasivos, de los que el legislador, su cónyuge y sus dependientes económicos sean titulares o beneficiarios.

Artículo 13 Bis 3.

1. Cuando uno o más individuos de una Comisión tuvieren interés personal en algún asunto que se remita al examen de ésta, se abstendrán de votar y firmar el dictamen, y lo avisarán por escrito a la Junta de Coordinación Política de la Cámara respectiva, a fin de que sean substituidos para el sólo efecto del despacho de aquel asunto.

Artículo 13 Bis 4.

1. Los diputados y senadores tienen prohibido:

I. Utilizar recursos públicos que tengan a su disposición para fines personales o diferentes a los de su cargo;

II. Solicitar o recibir, para sí, su cónyuge o sus dependientes económicos, dinero o cualquier otra dádiva a cambio de influir o tratar de influir a favor o en contra de cualquier proyecto de la Cámara a la que pertenezca o del Congreso de la Unión;

III. Gestionar, por sí o por interpósita persona, ante cualquier órgano del Estado o ante personas que administren recursos públicos, la celebración de acto jurídico alguno que signifique la obtención de beneficios económicos provenientes de recursos públicos directamente para sí, su cónyuge o sus dependientes económicos o a favor de terceros con quienes tenga vinculación de negocios directa;

IV. Aprovechar la posición que su cargo le confiere para inducir indebidamente a otro servidor público a efectuar, retrasar u omitir la realización de algún acto de su competencia, que reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja directamente para sí, su cónyuge o sus dependientes económicos; y

V. Representar, por sí o por interpósita persona, intereses patrimoniales de terceros frente a los de cualquier ente o persona moral de derecho público, salvo en los siguientes casos:

a) Que se trate de la defensa de sus propios derechos, de su cónyuge o de sus dependientes económicos;

b) Que se trate del gremio al que pertenece y del cual tenga representación legal; y

c) Cuando se trate de la defensa del partido político del cual tenga la representación jurídica.

Artículo 13 Bis 5.

1. La contravención a lo dispuesto en el artículo anterior será sancionada en los términos que establezcan los ordenamientos federales aplicables.

Conclusiones y propuesta

El régimen de incompatibilidades privadas con la función legislativa, son aquellos impedimentos establecidos para que los parlamentarios no puedan desempeñar una actividad privada que le cause un conflicto de interés con la función que desempeña.

El único antecedente que existe en México data del artículo 56, de la Ley Tercera titulada *Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las Leyes*, de las Leyes Constitucionales de 1836, que establecía que los diputados y senadores no podían, *además de lo que les prohíbe el reglamento del Congreso, admitir para sí ni solicitar para otros, durante el tiempo de su encargo y un año después, comisión ni empleo alguno de provisión del Gobierno, ni aun ascenso que no les toque por rigurosa escala.*

Así las cosas, consideramos que cualquier funcionario público de alto nivel, pero ahora nos referiremos sólo a los legisladores federales- deben desempeñar el puesto de elección popular de manera transparente, velando en todo momento por el interés de los mexicanos.

Ningún legislador debe utilizar el poder político inherente de la investidura para obtener algún beneficio para sí o para terceros relacionados.

La función legislativa debe ejercerse sin implicar actos que hagan suponer o que constituyan conflicto de intereses, tráfico de influencias o abuso de poder.

Sin embargo, lastimosamente, en México se han presentado diversos casos de legisladores cuyas acciones no son transparentes en absoluto, ni se advierte que las hayan efectuado en beneficio de los mexicanos, sino que por el contrario, denotan el uso del poder político para lograr para sí o para un tercero relacionado con ellos la consecución de un haber económico, de una sentencia en determinado sentido, de la concesión de un servicio, del favor de una autoridad, de la flexibilidad para no cumplir con todos los requisitos de algún trámite, o el triunfo en un proceso de licitación, etc.

Tales conductas siempre han sido objeto de repudio por parte de los mexicanos, sin embargo, su inconformidad se ve truncada y herida al ver que esos legisladores quedan impunes ante la ley.

Por ello, se considera procedente, justificada y necesaria la regulación de los supuestos de incompatibilidades privadas con la función legislativa.

Al respecto, cabe agregar que países como Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Honduras, Italia, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, ya establecen en su marco constitucional diversos supuestos de actos particulares que son incompatibles con la función legislativa.

Considero que al establecer en nuestra Constitución Federal el régimen de incompatibilidades privadas con la función legislativa, se apoyarían diversos

propósitos, tales como los siguientes:

- Establecer un mecanismo que impida a los diputados o senadores el ejercer actos que impliquen abuso del poder, conflicto de intereses o tráfico de influencias. Los diputados sólo atenderán intereses comunes y no privados, propios o particulares.
- Tendríamos diputados y senadores de tiempo completo, concentrados solamente en el ejercicio de su tarea constitucional a favor de los mexicanos.
- Los medios de comunicación y la ciudadanía tendrán menos razones o menos elementos para criticar el monto de la dieta que reciben los diputados y senadores, ya que la labor legislativa que desempeñarán será absoluta, total y en pro de los mexicanos y sólo para ellos.
- Como consecuencia de lo anterior, se mejorará la perspectiva que la ciudadanía tiene de los legisladores.

En ese sentido, y atendiendo a todas las iniciativas citadas anteriormente, bien podría elaborarse una propuesta para adicionar diversos párrafos al artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el siguiente sentido:

Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio.

También estarán impedidos, durante el desempeño de sus funciones, para intervenir en asuntos que les signifiquen o puedan significar conflicto de interés directo, o abuso de poder, o tráfico de influencias, tales como los siguientes:

- I. Utilizar recursos públicos que tengan a su disposición para fines personales o diferentes a los de su cargo;
- II. Solicitar o recibir, para sí, su cónyuge o sus dependientes económicos, dinero o cualquier otra dádiva a cambio de influir o tratar de influir a favor o en contra de cualquier proyecto de la Cámara a la que pertenezca;
- III. Gestionar, por sí o por interpósita persona, ante cualquier órgano del Estado o ante personas que administren recursos públicos, la celebración de acto jurídico alguno que signifique la obtención de beneficios económicos provenientes

de recursos públicos directamente para sí, su cónyuge o sus dependientes económicos o a favor de terceros con quienes tenga vinculación de negocios directa;

IV. Aprovechar la posición que su cargo le confiere para inducir indebidamente a otro servidor público a efectuar, retrasar u omitir la realización de algún acto de su competencia, que reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja directamente para sí, su cónyuge o sus dependientes económicos;

V. Tampoco podrán representar, por sí o por interpósita persona, intereses patrimoniales de terceros frente a los de cualquier ente o persona moral de derecho público, a menos que se trate de la defensa de sus propios derechos, de su cónyuge o de sus dependientes económicos; que se trate del gremio al que pertenece y del cual tenga representación legal; y cuando se trate de la defensa del partido político del cual tenga la representación jurídica; y las demás excepciones que expresamente señale la ley.

La Ley Orgánica del Congreso podrá contener otros supuestos más a los indicados en las fracciones anteriores.

En todo caso, quedan exceptuados de dichos impedimentos los cargos en asociaciones científicas, docentes, literarias, artísticas o de beneficencia que no sean remunerados.

La infracción a las disposiciones anteriores, será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador, y con la devolución de la dieta que como diputado o senador recibió mientras incumplió con este artículo. Tales sanciones serán independientes de la responsabilidad política que al efecto fuere procedente.

En relación a los nueve párrafos que se podrían adicionar al artículo 62 constitucional, cabe comentar lo siguiente:

a) El párrafo transcrito a continuación indica, clara y expresamente, el impedimento o la prohibición para los diputados y senadores de realizar conductas que signifiquen o puedan significar conflicto de interés, o abuso de poder, o tráfico de influencias.

También estarán impedidos, durante el desempeño de sus funciones, para intervenir en asuntos que les signifiquen o puedan significar conflicto de interés directo, o abuso de poder, o tráfico de influencias, tales como los siguientes:

Con esta limitación se busca que los candidatos a diputados o senadores, y los diputados o senadores electos, adviertan que su cargo no es compatible con el uso indebido de su poder, y que no pueden aprovecharse del poder público propio de su

investidura para realizar actos de esa naturaleza. Por tanto esas conductas, o mejor dicho las indicadas en las fracciones que siguen, están prohibidas y sancionadas por la Constitución Federal.

b) Las fracciones I, II, III, IV y V que se proponen adicionar, son supuestos de conductas hechas por legisladores que deben prohibirse expresamente, toda vez que dañan de manera profunda a la nación, decepcionan a los ciudadanos que depositaron su confianza en un candidato o un partido político y manchan la labor loable de aquellos diputados y senadores que sí están comprometidos con el bienestar de los mexicanos. Por lo tanto, bien significan o pueden significar un conflicto de interés directo, o abuso de poder o tráfico de influencias, que deben estar insertas en nuestra Carta Magna.

I. Utilizar recursos públicos que tengan a su disposición para fines personales o diferentes a los de su cargo;

II. Solicitar o recibir, para sí, su cónyuge o sus dependientes económicos, dinero o cualquier otra dádiva a cambio de influir o tratar de influir a favor o en contra de cualquier proyecto de la Cámara a la que pertenezca o del Congreso de la Unión;

III. Gestionar, por sí o por interpósita persona, ante cualquier órgano del Estado o ante personas que administren recursos públicos, la celebración de acto jurídico alguno que signifique la obtención de beneficios económicos provenientes de recursos públicos directamente para sí, su cónyuge o sus dependientes económicos o a favor de terceros con quienes tenga vinculación de negocios directa;

IV. Aprovechar la posición que su cargo le confiere para inducir indebidamente a otro servidor público a efectuar, retrasar u omitir la realización de algún acto de su competencia, que reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja directamente para sí, su cónyuge o sus dependientes económicos; y

V. Tampoco podrán representar, por sí o por interpósita persona, intereses patrimoniales de terceros frente a los de cualquier ente o persona moral de derecho público, a menos que se trate de la defensa de sus propios derechos, de su cónyuge o de sus dependientes económicos; que se trate del gremio al que pertenece y del cual tenga representación legal; y cuando se trate de la defensa del partido político del cual tenga la representación jurídica; y las demás excepciones que expresamente señale la ley.

Asimismo, es de indicarse que las excepciones que en él se señalan son

correctas, toda vez que a cualquier persona, sea o no legislador o servidor público, no debe coartársele o reprochársele la defensa que haga de sus propios intereses patrimoniales, o de su cónyuge o de sus dependientes económicos. Y, en su carácter de legislador, tampoco debe prohibírsele que actúe en defensa del gremio al que pertenece y del cual tenga representación legal, o cuando se trate de la defensa del partido del cual tenga representación legal.

d) El contenido del siguiente párrafo, tendría por objeto permitir que los senadores y los diputados añadan más supuestos de incompatibilidades privadas a la función legislativa, dentro de su ley orgánica. Esto quiere decir, que los supuestos insertos en la Carta Magna serán enunciativos más no limitativos.

La Ley Orgánica del Congreso podrá contener otros supuestos más a los indicados en las fracciones anteriores.

e) El penúltimo párrafo de la propuesta establece una serie de cargos, empleos o actividades que quedan excluidas de los impedimentos o prohibiciones establecidos a lo largo del artículo.

En todo caso, quedan exceptuados de dichos impedimentos los cargos en asociaciones científicas, docentes, literarias, artísticas o de beneficencia que no sean remunerados.

Al respecto, opino que los cargos en asociaciones científicas, docentes, literarias, artísticas o de beneficencia que no sean remunerados, no constituyen en modo alguno una conducta a cargo del legislador, que haga suponer o que suponga tráfico de influencias, o conflicto de interés directo o abuso de poder.

Por el contrario, tales son conductas positivas, aceptadas por los ciudadanos y beneficiosas para la nación que no deben ser sancionadas en modo alguno, pues aquellos diputados o senadores que, además de desempeñar loablemente su función legislativa, aporten un extra al país a través de su participación en actividades científicas, docentes, literarias, artísticas o de beneficencia y que no sean remunerados por ellas, son conductas que deben exceptuarse de las prohibiciones establecidas en el artículo.

f) El último párrafo de la iniciativa es la adecuada conclusión para las conductas que se prohíben, toda vez que se trata de las sanciones que habrán de imponerse a los legisladores que incumplan con los impedimentos indicados en el artículo 62 constitucional.

Bibliografía

1. Bibliografía Fernández Ruiz, Jorge, Poder Legislativo, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

2. García Mexia, Pablo, Los conflictos de intereses y la corrupción contemporánea, Elcano (Navarra), Aranzadi, 2001.

Moreno Collado, Jorge, El Poder Legislativo en México, México, Cámara de Diputados, Coordinación del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, LIX Legislatura, Instituto de Capacitación y Desarrollo Político, 2006.

Ramírez Marín, Juan, Ética parlamentaria, Expediente Parlamentario 13, México, Cámara de Diputados LX Legislatura, 2007.

Salazar Abaroa, Enrique Armando, Derecho político parlamentario, principios, valores y fines, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2005

Marco jurídico nacional vigente

3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917, última reforma aplicada el 29 de agosto de 2008.

4. Constitución Política del Estado de Aguascalientes, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de agosto de 1950, última reforma aplicada el 28 de mayo de 2007.

5. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de agosto de 1953, última reforma aplicada el 14 de agosto de 2008.

6. Constitución Política del Estado de Baja California Sur, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de enero de 1975, última reforma aplicada el 11 de marzo de 2008.

7. Constitución Política del Estado de Campeche, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de julio de 1965, última reforma aplicada el 15 de febrero de 2008.

8. Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de febrero de 1918, última reforma aplicada el 11 de julio de 2008.

9. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de enero de 2003, última reforma aplicada el 19 de agosto de 2008.

10. Constitución Política del Estado de Chiapas, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1921, última reforma aplicada el 11 de junio de 2008.

11. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, publicada en

- el Diario Oficial de la Federación del 17 de junio de 1950, última reforma aplicada el 20 de octubre de 2007.
12. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1º de noviembre de 1917, última reforma aplicada el 13 de julio de 2008.
 13. Constitución Política para el Estado de Guanajuato, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de octubre de 1917, última reforma aplicada el 8 de agosto de 2008.
 14. Constitución Política del Estado Libre y soberano de Guerrero, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1918, última reforma aplicada el 6 de mayo de 2008.
 15. Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1º de octubre de 1920, última reforma aplicada el 23 de abril de 2007.
 16. Constitución Política del Estado de Jalisco, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de agosto de 1917, última reforma aplicada el 24 de julio de 2008.
 17. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de agosto de 2006, última reforma aplicada el 25 de julio de 2007.
 18. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de marzo de 2008, última reforma aplicada el 29 de diciembre de 2007.
 19. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de noviembre de 1930, última reforma aplicada el 6 de junio de 2007.
 20. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1918, última reforma aplicada el 13 de febrero de 2006.
 21. Constitución Política del Estado de Nuevo León, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de diciembre de 1917, última reforma aplicada el 11 de julio de 2008.
 22. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de abril de 1922, última reforma aplicada el 26 de julio de 2008.
 23. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1982.
 24. Constitución Política del Estado de Querétaro, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de marzo de 2008.
 25. Constitución Política del Estado de Quintana Roo, publicada en el Diario Oficial

de la Federación del 10 de enero de 1975, última reforma aplicada el 2 de julio de 2008.

26. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de enero de 1918, última reforma aplicada el 22 de julio de 2008.

27. Constitución Política del Estado de Sinaloa, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de junio de 1922, última reforma aplicada el 26 de mayo de 2008.

28. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, dado en el Palacio del Poder Ejecutivo del Estado, el 16 de septiembre de 1917, última reforma aplicada el 22 de febrero de 2007.

29. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de abril de 1919, última reforma aplicada el 17 de febrero de 2007.

30. Constitución Política del Estado de Tamaulipas, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1921, última reforma aplicada el 12 de diciembre de 2007.

31. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de febrero de 1982, última reforma aplicada el 3 de noviembre de 2003.

32. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 2000, última reforma aplicada el 21 de marzo de 2007.

33. Constitución Política del Estado de Yucatán, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 1918, última reforma aplicada el 18 de agosto de 2008.

34. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de julio de 1998.

Marco jurídico nacional abrogado

35. Constitución de Apatzingán de 1814.

36. Constitución de 1824.

37. Bases Constitucionales de 1835.

38. Leyes Constitucionales de 1836.

39. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

40. Constitución de 1857.

Marco jurídico internacional

41. Constitución Política de la República de Bolivia.

42. Constitución de la República Federal de Brasil.
43. Constitución Política de la República de Chile.
44. Constitución Política de la República de Colombia.
45. Constitución Política de la República de Costa Rica.
46. Constitución Política de la República de Ecuador.
47. Constitución Política de la República de El Salvador.
48. Constitución de Grenada.
49. Constitución Política de la República de Guatemala.
50. Constitución Política de la República de Honduras.
51. Constitución de la República Italiana.
52. Constitución Política de la República de Nicaragua.
53. Constitución de Panamá.
54. Constitución de la República de Paraguay.
55. Constitución Política del Perú.
56. Constitución de Uruguay.
57. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Páginas web consultadas

CÁRDENAS. Jaime, Incompatibilidades parlamentarias y conflicto de interés, Primera conferencia internacional sobre corrupción y transparencia: Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad, Laboratorio de documentación y análisis de la corrupción y la Transparencia, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 23-25 de marzo de 2006, disponible en la página http://www.corrupcion.unam.mx/documentos/ponencias/C_JaimeCardenas.pdf

Migración interna: acerca de los desplazados en México

Gonzalo Santiago Campos*

*Maestro en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador B del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

SUMARIO. I. Introducción. II. Delimitaciones conceptuales. III. Flujos migratorios internos. IV. Desplazados en México. V. Situación legislativa de los desplazados en México. Conclusión. Fuentes de consulta.

I. INTRODUCCIÓN

La migración durante un amplio período no tuvo un marco legal preciso por parte de los países, éstos se limitaban a ejercer su autoridad en la materia de manera discrecional, permitiendo o impidiendo la entrada de extranjeros a su territorio. Es a raíz de los desplazamientos de personas originados por la primera guerra mundial que se generaron controles legales, sobre todo de naturaleza administrativa, para reglamentar la entrada y salida de personas de los Estados afectados.

De ahí que en el ámbito internacional la migración haya sido objeto de amplio desarrollo, tanto en la doctrina como en el área legislativa, dando como resultado instrumentos internacionales que buscan atender la situación de los grupos de migrantes: asilados, refugiados, desplazados, inmigrantes y emigrantes. Así pues, son diversas las convenciones, declaraciones, tratados, protocolos, cartas (incluso recomendaciones y observaciones a los Estados), etc., que los organismos internacionales, sobre todo los encargados de los derechos humanos, han elaborado para atender los flujos migratorios.

En el caso de los desplazados internos, el instrumento de mayor relevancia en el ámbito internacional son los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, los cuales examinan la normativa internacional de derechos humanos, el derecho humanitario y, por analogía, el derecho de los refugiados, y llegan a la conclusión de que si bien el derecho vigente abarca muchos aspectos de particular importancia para los desplazados internos, hay algunas esferas importantes en las que las leyes no contienen una base suficiente para su protección y asistencia.

Dichos principios pretenden ser una declaración de carácter persuasivo que proporcione una orientación práctica y sea al mismo tiempo un instrumento de política educativa y concienciación. Del mismo modo, pueden desempeñar una función preventiva en la respuesta tan necesaria a la crisis mundial de los desplazamientos internos

Nuestro país presenta serias deficiencias, ya que no existe un marco legal preciso para atender los problemas relacionados con la migración interna en general, y con los desplazados en particular, por lo tanto en el presente trabajo se analizan las distintas clases de migrantes, sus diferencias, los supuestos a través de los cuales un migrante interno puede ser calificado como desplazado; asimismo, se revisa estadísticamente cuál ha sido el comportamiento de los desplazados en el territorio nacional.

De igual forma, se establecen las causas principales generadoras de desplazamientos internos en México, además de señalar el contexto legal a través del cual son garantizados y regulados los derechos de los desplazados, tanto en el ámbito internacional, regional y local. Finalmente, son establecidas algunas

reflexiones finales, las cuales pretenden señalar algunos aspectos a considerar para mejorar la situación jurídica de los desplazados internos en México.

II. DELIMITACIONES CONCEPTUALES

La migración es un fenómeno con múltiples aristas, en principio habrá que diferenciar entre los diversos conceptos que la integran para así limitar el objeto del presente trabajo. Por ello es necesario partir de una definición gramatical, así la migración¹ es definida como *acción y efecto de pasar de un país a otro para establecerse en él*,² o bien, el *desplazamiento geográfico de individuos o grupos, generalmente por causas económicas o sociales*.³

De ahí que emigrar consista en *dejar o abandonar una persona, familia o pueblo su propio país con ánimo de establecerse en otro extranjero*⁴ y por extensión *abandonar la residencia habitual dentro del propio país, en busca de mejores medios de vida*,⁵ en tanto que inmigrar sea *llegar a un país para establecerse en él los naturales de otro, especialmente con idea de formar nuevas colonias o domiciliarse en las ya formadas*.⁶

Entonces, la migración abarca tanto a la inmigración como a la emigración, ya que la primera consiste en el ingreso de extranjeros al territorio de un Estado, mientras que la segunda es la salida de personas de su Estado de origen o residencia habitual para incorporarse a otro. Aunque parece no tener complicaciones, dar una respuesta a la pregunta ¿qué es la migración? encierra bastantes inconvenientes, pues a dicho término se le han dado distintas acepciones, como resultado de las posiciones metodológicas, siendo

Dos de ellas [las que] dominan el escenario académico desde hace mucho tiempo: por un lado los estudios de alcance microanalítico en los que se incluyen la mayoría de los estudios de casos... y por el otro, los análisis macroteóricos, que auscultan y penetran más a fondo en los aspectos generales, históricos y estructurales presentes en el fenómeno.

*En la primera de estas dos vertientes, las variables tiempo y distancia, así como el cambio de ambiente socio-cultural, aportan las mayores claves para definir lo que debe ser considerado como una migración.*⁷

Bajo esta vertiente, basada en el tiempo y la distancia como elementos que

¹Cabe anotar que a la voz migración la Real Academia Española la señala como sustantivo femenino emigración, siendo ésta concebida como la “acción y efecto de emigrar”, así como el “conjunto de habitantes de un país que trasladan su domicilio a otro por tiempo ilimitado, o, en ocasiones, temporalmente”. *Diccionario de la lengua española*, 22^a ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001, p. 882.

²*Ibidem*, p. 1504.

³*Idem*.

⁴*Ibidem*, p. 882.

⁵*Idem*.

⁶*Ibidem*, p. 1279.

⁷Herrera Carassou, Roberto, *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*, México, Siglo XXI Editores, 2006, p. 23.

identifican a la migración, Clarence Señor la define como *un cambio permanente de residencia*,⁸ noción que es aceptada por la mayoría de quienes coinciden con los mencionados elementos, ya que un movimiento espacial que no sea lo suficientemente estable y duradero no puede calificarse de migración sino tan sólo de “movilidad espacial”.

Sin embargo, hay autores para quienes no es suficiente la distancia y el tiempo, siendo indispensable el cambio del marco sociocultural del sujeto; de ahí que la migración se defina *como la transición física de un individuo o un grupo de una sociedad a la otra, lo que incluye el abandono de un estadio social para entrar en otro diferente*,⁹ por ello *si no hay un cambio cultural involucrado en el traslado de un lugar a otro, no puede hablarse de migración*.¹⁰

Pero para otros estudiosos la definición de migración *cobra sentido, no como producto del desplazamiento físico, sino de sus propósitos últimos*, de tal suerte que *bajo esta dimensión conceptual, ... la migración [se describe] como aquel cambio de residencia que entraña fundamentalmente una decisión económica e individual para mejorar las condiciones de vida, ya que sus observaciones indican que esto es lo que ocurre cuando se produce un ajunte demográfico significativo*.¹¹

Partiendo de un enfoque macroteórico, se ha dicho que

...las migraciones deben de ser vistas como un proceso social de redistribución de la población dentro del contexto de una sociedad global, caracterizada por una determinada estructura productiva, propia del tipo y grado de desarrollo alcanzado dentro de un proceso histórico, el que es conducido por diferentes grupos sociales y políticos que han logrado imponer sus intereses y valores al conjunto de esa sociedad.¹²

Como puede apreciarse, son diversas las posturas metodológicas que sirven de marco para tratar de definir al fenómeno de la migración, todas ellas toman como fundamental algún elemento y a través de él desarrollan una noción; no obstante, a pesar de la falta de unidad en la concepción de la migración, existe acuerdo entre estudiosos de este fenómeno acerca de algunos términos básicos aplicables al proceso migratorio en general, entre los más importantes se encuentran:

1. La migración que tiene lugar de un área de origen (salida) a una de destino (llegada) y a un grupo de migrantes con un origen y destino común se le llama “*corriente migratoria*”.
2. El término “*migración bruta*” se refiere al total de inmigrantes y emigrantes de una región. Si el análisis es restringido a dos regiones conectadas por una corriente migratoria, el volumen total de las corrientes y la contracorriente es llamada “*intercambio bruto*” entre dos áreas y la diferencia entre las dos se le

⁸HERRERA CORASSOU, op. Cit., p. 23.

⁹*Ibidem*, p. 24.

¹⁰*Idem*.

¹¹*Ibidem*, pp. 25-26.

¹²*Ibidem*, p. 27.

- llama “*corriente neta*” o “*intercambio neto*”. Si el estudio es limitado a una sola unidad, el movimiento total afectando su población (tanto de inmigración como de migración), es conocido como “*migración bruta*” o “*volumen de migración*” mientras que la diferencia entre las dos corrientes será denominada como “*migración neta*” o “*saldo migratorio*” pudiendo ser estos negativos o positivos.
3. Mediante la comparación entre “*migración neta*” y “*migración bruta*” se llega a obtener la “*eficiencia*” o “*eficacia*” de la migración que ha tenido lugar.
 4. Si la investigación concierne a la residencia de los migrantes por un tiempo específico, este lapso puede definirse como un “*intervalo migratorio*”.
 5. ¿Cuál debe ser la menor duración de la estancia para que pueda diferenciarse una migración de una visita temporal? Con respecto a las migraciones internacionales la recomendación de las Naciones Unidas (y la práctica de un buen número de países) es definir la permanencia de un año o más en el lugar de destino como migración, mientras que una visita implica una estancia durante un periodo más corto.
 6. Algunos investigadores distinguen entre *migrantes* (aquellos que se trasladan entre unidades políticas) y *móviles* (aquellos que lo hacen dentro de las mismas); de esta manera en cualquier momento la población total de una región podrá dividirse en migrantes y no migrantes, o móviles y no móviles. Esta última clasificación establece la “*calidad móvil*” de la población.
 7. Si el interés se centra en la dirección del movimiento, la distinción entre inmigrantes y emigrantes es de general aceptación interdisciplinaria tanto para las migraciones internas como para las externas que también reciben el nombre de intranacionales o internacionales.
 8. Específicamente respecto de las migraciones internacionales, la Comisión de Población y Estadística de las Naciones Unidas ha adoptado algunas definiciones uniformes basadas en la duración del movimiento dependiendo de si éste se efectúa con la intención de ejercer una ocupación o no. De esta forma se designa con el nombre de “*inmigrante permanente*” a las personas (que no sean refugiados o miembros de poblaciones transferidas) que entran en un país con la intención de permanecer en él durante más de un año, y con el nombre de “*inmigrantes temporales*” a las personas que se internan por un periodo más breve con el propósito de ejercer una ocupación por un periodo de tiempo determinado. Análogamente se dan definiciones para los emigrantes.
 9. Un *sistema migratorio* alude a una corriente que se ha establecido históricamente y que, por lo tanto, se localiza y repite con regularidad.
 10. Las migraciones pueden establecer *redes*, entendidas estas como el entramado de elementos facilitantes del proceso migratorio tanto en la sociedad emisora como en la receptora. Esta misma mecánica se conoce como migración *en cadena*, aunque la primera definición permite un análisis de mayores implicaciones.¹³

Entonces, para los efectos del presente trabajo encontramos que la migración

¹³HERRERA CORASSOU, *op. Cit.*, pp. 29-31..

puede dividirse en dos grandes ámbitos: externa o internacional e interna; y si se toma como punto de partida el movimiento, en el ámbito interno las denominaciones emigrantes e inmigrantes tienen plena aplicación, siendo los primeros quienes se desplazan (para salir) de su lugar de origen o residencia, en tanto que los segundos son aquellos que llegan a un lugar distinto al de su estancia habitual o permanente con el objetivo de quedarse en él durante un período prolongado, de por lo menos un año, ambas situaciones dentro de un Estado nación.

En cuanto a la migración interna, tradicionalmente se ha desarrollado a través de alguna de las siguientes formas:

- a) Rural-rural.
- b) Rural-urbana.
- c) Urbana-urbana.
- d) Urbana-rural.

También existen otros términos relacionados con la migración, como son:

- Migración circular: desplazamientos recurrentes realizados por los migrantes entre el país de origen y el de destino.
- Migración de retorno: movimiento de regreso al país de origen realizado por los migrantes, después de haber permanecido un determinado periodo en otro país.
- Migración indocumentada: movimiento realizado por personas hacia un país que no es el de origen sin disponer de la documentación necesaria para ingresar, permanecer o trabajar en él.
- Transmigrantes: personas que transitan por el territorio de un país (sin buscar establecerse en él) para utilizarlo como plataforma en su intento de internarse a otro país.

Ahora bien, es necesario precisar otras figuras relacionadas con la migración, que al igual que los anteriores pueden ser catalogados como emigrantes y/o inmigrantes,¹⁴ pero por ciertas particularidades reciben una denominación especial. Los refugiados¹⁵ son *las personas que, como consecuencias de*

¹⁴El término inmigrante se emplea para designar al *extranjero que ingresa...[a un] país con intención de establecerse en él de manera permanente y obtener su calidad de inmigrado*, mientras que el inmigrado es el *extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en un Estado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, UNAM-Porrúa, 2002, t. IV, pp. 550-551.

¹⁵Se denomina refugiado, de acuerdo con el artículo 1, sección A, párrafo 2 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra de 1951, a toda persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia

*conflictos internos o externos u otros acontecimientos que alteren seriamente el orden público de su país de origen, de violaciones masivas y persistentes de los derechos humanos, de persecuciones por motivos o delitos políticos o del temor a ser perseguidas por otros motivos, huyen de su país para buscar refugio y protección fuera del mismo.*¹⁶

Aunado al concepto de refugiado encontramos al asilo, siendo éste el *término de uso internacional que designa el hecho de dar refugio a un extranjero expuesto en su país, por razones ideológicas o de raza, a persecuciones, cárcel o muerte.*¹⁷ Son dos las formas que presenta el asilo:

- El territorial, o sea, aquel que se concede a un perseguido político que logra entrar al territorio del país asilante, derecho que deriva del principio de que un país puede refugiar en su territorio a las personas que considere perseguidos políticos, y
- El diplomático, que es el que se otorga en aquellos locales que gozan de inviolabilidad. Esta modalidad no es aceptada por todos los países del orbe, sino solamente en algunas regiones, como en América Latina. El asilo diplomático sólo se concede a las personas perseguidas por razones políticas o sociales.

Finalmente, es momento de revisar el concepto de desplazado. Desplazar implica *mover o sacar a alguien o algo del lugar en que está*,¹⁸ así *mutatis mutandis* el desplazado es la persona que se mueve o sale del lugar en que habitualmente está o reside. Por lo que “desplazados internos” se definen como aquellas

*...personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.*¹⁹

Esta figura jurídica tiene su origen en la situación de las personas desplazadas en Estados divididos *de facto* por conflictos internos, pues el concepto de refugiado establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra implicaba cruzar una frontera internacional, por ello no se les podía denominar

de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. Véase Trujillo Herrera, Raúl, *Derecho internacional de los refugiados: medio siglo de la Convención de Ginebra*, Revista Jurídica Jalisciense, México, año 10, núm. 1, enero-junio de 2000, p. 240.

¹⁶Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, *op. cit.*, t. VI, p. 133.

¹⁷*Ibidem*, t. I, p. 394.

¹⁸Real Academia Española, *op. cit.*, p. 800.

¹⁹Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *Principios Rectores de los desplazamientos internos*, [en línea], Comisión de Derechos Humanos, 11 de febrero de 1998, [citado 19-XII-2008], Formato pdf, Disponible en Internet: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0022.pdf>

como refugiados, independientemente de la existencia de importantes similitudes en las causas y consecuencias que dieron origen a la huida.

A partir de la ayuda y las operaciones de reasentamiento de los refugiados así como también de otras personas desplazadas en Sudán realizadas por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en 1972, el término “desplazado interno” ha sido utilizado por las Naciones Unidas en diversos contextos. Para el año de 1977 el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados solicitó al *Comité Ejecutivo que clarificase la distinción entre refugiados y desplazados, y a pesar de que no se manifestara ninguna opinión formal al respecto, la consideración de refugiados para quienes hubieran cruzado una frontera internacional y de desplazados para quienes no lo hubieran hecho recibió un apoyo considerable.*²⁰

El artículo 74 del Acuerdo de Contadora para la Paz y la Cooperación en América Central, de 20 de octubre de 1984, señaló que se considera como *personas desplazadas a aquellas que se han visto obligadas a abandonar su residencia habitual, sus bienes y sus medios de trabajo, y han llegado a otra localidad de su propio país en busca de protección y seguridad personales.*²¹ Sin embargo, pese a la dificultad para generar un consenso pleno sobre el contenido de la noción “desplazado interno”, los elementos que lo caracterizan son:

- La coerción implícita en él, y
- La permanencia de la población desplazada dentro de sus fronteras nacionales.

Además de las causas que motivan el desplazamiento interno señaladas en la noción establecida *supra*, también pueden incluirse los criterios determinados en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra para catalogar a los refugiados, es decir, la persecución por razón de la raza, la religión, la nacionalidad, la pertenencia a determinado grupo social o las opiniones políticas.

Asimismo, pueden ser incluidas las razones económicas, pues aunque la ONU estima que el elemento coercitivo de su desplazamiento no resulta tan evidente como en otros casos, es indudable que muchos de los desplazamientos de población son atribuidos a las migraciones económicas, ya que debido a las situaciones de extrema necesidad las personas se ven forzadas a abandonar sus hogares y emigrar, siendo escasa o nula su capacidad de elección acerca de su permanencia o no en el lugar en que residen.

III. FLUJOS MIGRATORIOS INTERNOS

Se entiende por flujo migratorio al *movimiento de personas que parte de su lugar*

²⁰MENDIA, Irantzu, “Desplazados internos”, en Pérez de Armiño, Karlos (dir.), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, [en línea], Icaria y Hegoa, 2000, [citado 14-XII-2008], Formato html, Disponible en Internet: <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/74>.

²¹*Idem.*

de origen para instalarse en otro de manera provisional, estacional o definitiva;²² entonces, los flujos migratorios pueden comprender una o más corrientes migratorias, entendiendo por éstas (como se apuntó líneas atrás) a las migraciones que llevan a cabo un grupo de personas con un origen y destino común que tienen tanto un lugar de salida como uno de llegada.

Son diversos los aspectos o causas que generan los procesos de migración, pero en el caso del desarrollo social y económico²³, *existe una ortodoxia de razonamientos que sugiere frenos y estímulos entre la migración y el desarrollo; se trata de las ideas de que: i) la migración frena el desarrollo, ii) el desarrollo frena la migración, iii) la migración fomenta el desarrollo y iv) el desarrollo fomenta la migración.*²⁴

Ahora bien, el desarrollo económico es asociado con las dinámicas de internacionalización de la producción, las cuales dependen a su vez de las inversiones de capital. Por ello, se argumenta, en las últimas décadas se han desplegado las siguientes tendencias, que de manera directa o indirecta inciden en los flujos migratorios:

1. El redespliegue del capital, con inversiones en países del Sur, crea vínculos materiales e ideológicos con el país inversor, estableciendo nuevos canales de comunicación por los que pueden desplazarse flujos humanos.
2. Algunas grandes ciudades se han convertido en nudos coordinadores del capital transnacional mediante el desarrollo de servicios, especialmente financieros. Esta situación genera un descenso del trabajo asalariado tradicional y un crecimiento en el sector servicios altamente polarizado: en la gama de ocupaciones más baja se genera una demanda de mano de obra inmigrante.
3. Los países desarrollados se han convertido en el principal destino de las inversiones extranjeras, circunstancia que explica el crecimiento del empleo y la persistencia de una demanda de mano de obra dirigida a la inmigración extranjera, a pesar de las políticas gubernamentales restrictivas.

Por lo que hace a los flujos migratorios internos, es necesario recordar que el fenómeno migratorio zonas rurales-centros urbanos tuvo su origen en el cambio de modelo económico, pasando del tradicional de corte agrario al enfocado hacia

²²“Flujo migratorio”, en S. A., *Estudio de los lenguajes especializados en español*, [en línea], Universidad de Alcalá, Universidad de Granada, CINDOC del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Universidad Pontificia de Comillas, 2001, [citado 18-XII-2008], Formato html, Disponible en Internet: http://www.eslee.org/result_listado.php?glosario=migraciones&Terminos=flujomigratorio

²³Las causas de la migración expuestas a partir de una visión económica pueden ser consultadas en Castles, Stephen y Mark Miller, *La era de la migración: movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, México, Cámara de Diputados, 2004, pp. 34 y ss.

²⁴MARTÍNEZ PIZARRO, Jorge, La migración calificada en América Latina: tendencias, inquietudes, posibilidades, en Castillo García, *et al.* (coords.), *Nuevas tendencias y nuevos desafíos de la migración internacional: Memorias del seminario permanente sobre migración internacional vol. II*, México, El Colegio de la Frontera Norte, El Colegio de México, 2007, p. 27.

la industrialización de la economía del país.²⁵ Por ello, las ciudades concentraron recursos y esfuerzos en detrimento del campo, generando flujos migratorios hacia las ciudades, mismos que hoy día continúan.²⁶ Resultado de esta migración interna son las 55 zonas metropolitanas existentes en México,²⁷ generadoras del 70 por ciento del Producto Interno Bruto, y que el 53 por ciento de la población nacional vive en zonas urbanas.

Los jornaleros agrícolas constituyen el sector de la población que mayor movilidad interna representan en nuestro país; así, aunque podemos encontrar jornaleros migrantes en distintas regiones, el flujo migratorio de éstos se centra en dos entidades federativas: Sinaloa y Baja California.²⁸ Asimismo, son dos los Estados de la República que más jornaleros expulsan a los campos agrícolas: Guerrero y Oaxaca; durante muchos años fue éste quien ocupó el primer lugar, pero debido a que muchos migrantes decidieron radicar tanto en Sinaloa como en Baja California, la población migrante más importante es la de Guerrero.²⁹ Cabe señalar que Estados como Chiapas³⁰ y Veracruz han incrementado el número de jornaleros agrícolas que se trasladan a otros Estados para ofertar su trabajo.

El trabajo agrícola ha sido tradicionalmente de hombres, pero las mujeres son el sector con mayor aumento en la población migrante, ya que durante los años 70's cuando las familias migraban a los campos de algodón de Sinaloa y Sonora las mujeres y los niños se quedaban en la casa, siendo las actividades de la mujer la reproducción de la familia, atendía al esposo, a los hijos, preparaba los alimentos y lavaba la ropa; en los años 80's y 90's, las mujeres asumen un rol diferente en el

²⁵Véase VELASCO ORTIZ, Laura, *Migraciones indígenas a las ciudades de México y Tijuana*, Papeles de Población, núm. 52, abril-junio de 2007, pp. 133 y ss.

²⁶Con relación a los aspectos más relevantes que se originaron como consecuencia del desarrollo económico de las ciudades, puede consultarse Páramo, Teresa, *El sector rural y la migración intrarural en México*, IZTAPALAPA. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, México, Año I, Núm. 1, julio-diciembre de 1979, pp. 171 y ss.

²⁷Diez de Bonilla Rico, Jorge, El desarrollo metropolitano y la sustentabilidad de las ciudades. Retos de la normatividad del desarrollo metropolitano en México, en Moreno Pérez, Salvador y Gustavo Meixueiro Nájera (coords.), *El desarrollo metropolitano y la sustentabilidad de las ciudades*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública- Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007, colección Legislando la Agenda Social, p. 15.

²⁸El Valle de San Quintín, ubicado en el municipio de Ensenada, es un buen ejemplo, pues representa un mercado de trabajo de agricultura de exportación.

²⁹Es preciso anotar que en la última década del siglo XX Guerrero aumentó su flujo migratorio internacional. Véase Díaz Garay, Alejandro y María del Carmen Juárez Gutiérrez, *Migración internacional y remesas: impacto socioeconómico en Guerrero*, Papeles de Población, núm. 56, abril-junio de 2008, pp. 113 y ss.

³⁰“...los chiapanecos participan recientemente...en el sistema migratorio regional que conforman las entidades del sur del país...”; así, de acuerdo con el II Censo de Población y Vivienda 2005, entre los años 2000 y 2005 “salieron de la entidad chiapaneca 90 mil personas, cuyos siete destinos principales en el interior del país fueron, en orden de participación porcentual, Baja California, Quintana Roo, Estado de México, Tabasco, Distrito Federal, Veracruz y Oaxaca”; por ello durante el período señalado “entre los inmigrantes que llegaron a Baja California..., [los] chiapanecos ocuparon el tercer sitio...”. Anguiano Téllez, María Eugenia, *Chiapas: territorio de inmigración, emigración y tránsito migratorio*, Papeles de Población, núm. 56, abril-junio de 2008, p. 219.

campo, dejan de ser acompañantes y se incorporan al trabajo agrícola.³¹

Además de la migración rural-urbana y rural-rural con fines laborales, los flujos internos de personas están relacionados, en los últimos años, con desplazados, sobre todo en virtud de conflictos armados, cuestiones religiosas o desastres naturales; sin embargo, no existen indicadores acerca del número de desplazados internos en nuestro país, pues los datos relativos a la migración interna no especifican las causas del movimiento.

En el ámbito internacional, de acuerdo con el informe anual realizado por el Consejo Noruego para los Refugiados, la población desplazada interna relacionada con conflictos sumó un total de 26 millones a nivel mundial en diciembre de 2008; los cinco principales países con personas desplazadas internamente fueron:

- Sudan (4.9 millones)
- Colombia (entre 2.6 y 4.3 millones)
- Irak (2.8 millones) República Democrática del Congo (1.4 millones) Somalia (1.3 millones).³²

En cuanto a los flujos migratorios interestatales³³, para determinar cuáles son los Estados que mayor movilidad interna presentan hay que dividirlos en dos grupos, primero los que mayor número de inmigrantes reciben, y en segundo, los que mayor número de emigrantes expulsan. De acuerdo con las últimas cifras del año de 2007 y las estimaciones del CONAPO para el 2008, las entidades de la federación con mayor número de inmigrantes interestatales durante este año son:

Entidad Federativa	Inmigrantes	Tasa de inmigración
México	63 338	4.33
Baja California	31 252	10.15
Veracruz	25 043	3.45
Jalisco	20 221	2.90
Quintana Roo	19 646	15.50
Tamaulipas	18 902	5.99
Puebla	17 646	3.15
Nuevo León	17 242	3.92
Hidalgo	15 977	6.63

³¹Véase ÁNGELES CRUZ, Hugo, y MARTHA LUZ Rojas Wiesner, *Migración femenina internacional en la frontera sur de México*, Papeles de Población, núm. 23, enero-marzo de 2000, pp. 127-151. También los niños tienen participación en las zonas migratorias de agricultura. Véase MIRANDA MADRID, Adela, El periplo migratorio de los niños jornaleros, en Cienfuegos Salgado, David *et al.* (coords.), *La migración en perspectiva: fronteras, educación y derecho*, México, Secretaría de Asuntos Indígenas del Estado de Guerrero, Fundación Académica Guerrerense, El Colegio de Guerrero, Universidad Pedagógica Nacional-Unidad 12A, 2008, pp. 233-258.

³²Norwegian Refugee Council, *Internal Displacement. Global Overview of Trends and Developments in 2008*, Switzerland, Norwegian Refugee Council, 2009, p. 13.

³³Es importante tener presente que en el quinquenio 2000-2005, 2.65 millones de personas cambiaron de entidad federativa de residencia, lo que implicó un tercio menos que en el quinquenio anterior. Y aunque se presentó una disminución importante en el volumen de la migración interestatal, persiste una fuerte concentración del fenómeno tanto en las entidades de atracción como de expulsión poblacional.

Querétaro	14 621	8.65
Distrito Federal	14 618	1.65 ¹

Fuente: Estimaciones y proyecciones del Consejo Nacional de Población.

De las anteriores cifras resulta interesante resaltar que las Entidades de la Federación con mayor tasa de inmigración a nivel nacional no son quienes mayor número de inmigrantes recibe, cuestión relacionada con la población total de los Estados, ya que entidades como Colima y Nayarit, de acuerdo con las estimaciones de CONAPO para el año de 2008, cuentan con una población total de 593 224 y 966 996 mil habitantes, respectivamente.

La emigración interestatal presenta una situación, en general, similar, en cuanto a las entidades federativas que mayor número de personas expulsan; esta circunstancia puede apreciarse de los siguientes datos, los cuales al igual que los anteriores son cifras de 2007 y estimaciones de 2008:

Entidad Federativa	Emigrantes	Tasa de emigración
Distrito Federal	78 699	8.91
México	48 915	3.34
Veracruz	32 639	4.50
Chiapas	20 559	4.61
Jalisco	19 954	2.87
Sinaloa	17 541	6.62
Baja California	13 822	4.49
Puebla	12 408	2.22
Oaxaca	11 071	3.12
Guerrero	11 058	3.52
Michoacán	10 885	2.74 ²

Fuente: Estimaciones y proyecciones del Consejo Nacional de Población.

Finalmente, los Estados con mayores números positivos y negativos en cuanto a la migración neta interestatal durante 2008 son los siguientes:

Entidad Federativa	Migración neta interestatal	Tasa de migración neta
Baja California	17 430	5.66
México	14 423	0.99
Quintana Roo	13 697	10.81
Hidalgo	10 117	4.20
Querétaro	9 616	5.69
Distrito Federal	-64 081	-7.25
Chiapas	-17 971	-4.03
Sinaloa	-9 315	-3.52
Tabasco	-8 148	-3.99
Veracruz	-7 596	-1.05

Fuente: Estimaciones y proyecciones del Consejo Nacional de Población.

IV. DESPLAZADOS EN MÉXICO

Se puede considerar como el origen de los desplazamientos internos en nuestro país la necesidad de obtener trabajo, y con ello mejores condiciones de vida, sobre todo por las desigualdades económicas entre las diversas regiones de México,

aunado a la crisis económica generada durante la década 1980-1990, sobre todo por las condiciones ínfimas en el campo mexicano.

Para el año de 2008, de acuerdo con las estimaciones y proyecciones de la migración interna del país, el número de migrantes será de 396 616 habitantes; estos movimientos migratorios internos son generados, principalmente, por la migración a campos agrícolas del norte de México, por desastres naturales³⁴ y por conflictos armados y religiosos.³⁵ El tema de los jornaleros agrícolas ya fue anotado líneas atrás, además su migración es cíclica de acuerdo con los períodos agrícolas de las entidades federativas que los atraen.

Entonces, las otras dos causas son generadoras de desplazamiento interno, propiamente dicho. Los desastres naturales, en particular las inundaciones y los huracanes propician un gran número de desplazados por la emergencia, ejemplo de ello son los cerca de 6,000 habitantes que tuvieron que abandonar sus hogares por el huracán Norbert en Baja California Sur,³⁶ o bien, la movilización que generó la emergencia del volcán Popocatepetl en los Estados de Puebla, México y Morelos.

También es necesario señalar el caso de las inundaciones en los Estados de Tabasco y Veracruz; en el caso del primero, debido al desbordamiento de al menos siete ríos y anegaciones por lluvias, lo que afectó a cerca de 400 mil personas de los 17 municipios del estado;³⁷ y en cuanto a Veracruz, Protección Civil reportó inundaciones y localidades incomunicadas en la zona rural de Tuxtilla tras el desbordamiento del río Papaloapan, con lo que sumaron 806 comunidades de 73 municipios y alrededor de 11 mil personas las afectadas por lluvias en todo el estado.³⁸

³⁴Al respecto se considera que al menos mil millones de personas podrían quedar sin hogar entre hoy y 2050, por causa de los efectos del cambio climático, indicó la institución Christian Aid. Esta organización de beneficencia prevé que el cambio climático agudizará la crisis de la migración global. Para Christian Aid serán precisamente las áreas del mundo con mayores niveles de pobreza las que se verán más afectadas. Con este criterio coincide Dennis McNamara, asesor especial de ayuda de emergencia de Naciones Unidas: “los pobres son los más fáciles de desplazar, son los primeros en ser golpeados por las guerras, los abusos, los desastres naturales, ellos viven en situaciones insostenibles, precarias. Generalmente, esto no le pasa a las clases medias en áreas urbanas, sino a los pobres, a quienes viven en zonas rurales”, dijo McNamara. La organización señala que la mayoría de los emigrantes tendrán que quedarse en sus propios países como desplazados internos sin derechos bajo la ley internacional y sin voz. BBC Ciencia, *Cambio climático y migración forzada*, [en línea], México, Miércoles 7 de noviembre de 2007, [citado 11-XII-2008], Formato html, Disponible en Internet: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2007/clima/newsid_7071000/7071700.stm

³⁵Otras causas, aunque en menor medida, son: disputas por tierras, tráfico de estupefacientes, proyectos de desarrollo y la construcción de obras de infraestructura.

³⁶Gladys Rodríguez Navarro, *Desalojan en BCS a familias en zonas de riesgo por 'Norbert'*, [en línea], La Paz, BCS, El Universal.com.mx, Viernes 10 de octubre de 2008, [citado 15-XII-2008], Formato html, Disponible en Internet: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/545942.html>

³⁷Roberto Barboza Sosa, *Dejan inundaciones 400 mil afectados en Tabasco*, [en línea], Villahermosa, Tabasco, El Universal.com.mx, Miércoles 31 de octubre de 2007, [citado 15-XII-2008], Formato html, Disponible en Internet: <http://www.el-universal.com.mx/notas/458396.html>

³⁸Corresponsales, *Inundaciones en el sur de Veracruz afectan 441 escuelas*, [en línea], México, sábado 4 de octubre de 2008, [citado 16-XII-2008], Formato html, Disponible en Internet: <http://www.jornada.unam.mx/2008/10/04/index.php?section=estados&article=034n3est>

La sequía es otra cuestión natural que ha afectado y continuará perjudicando a México, ya que de acuerdo con un estudio del Observatorio de la Tierra Lamont-Doherty de la Universidad de Columbia en Nueva York, *dentro de 15 años el norte de México y el suroeste de Estados Unidos sufrirán sequía permanente debido al calentamiento global*; además, se considera que *a diferencia de las sequías registradas en las últimas décadas, las nuevas condiciones no serán temporales, pues esta vez, cuando se establezca, se establecerá para quedarse*; por ello *la aridez de las tierras en el suroeste de Estados Unidos y norte de México acarrearán importantes consecuencias para las fuentes de agua, el desarrollo regional, las relaciones transfronterizas y la inmigración*.³⁹

Además de los desastres naturales, la principal causa de desplazamientos forzados en México, en los últimos años, ha sido generada por el conflicto en Chiapas; así, a decir de Francis M. Deng, Representantes del Secretario General de la ONU sobre los desplazados internos, *aunque el número de desplazados en México es relativamente pequeño en comparación con otros muchos países con problema de desplazamientos internos, no hay que menospreciar los sufrimientos debidos a su situación, que son muy reales*.⁴⁰

En cuanto a las cifras de desplazados por éste conflicto no existen estadísticas oficiales, en consecuencia resulta difícil determinar su número, ubicación, necesidades específicas y soluciones para cubrirlas; no obstante, de acuerdo con ONG's locales y algunas organizaciones internacionales la cifra de desplazados internos en Chiapas se ha calculado entre 16.000 y 21.000.⁴¹ El Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas tiene documentado cerca de 13 000 desplazados por el conflicto chiapaneco.

Además, *se han reportando nuevos desplazamientos temporales a lo largo de la primera mitad de ésta década, a causa de la actividad continua de los paramilitares y las amenazas contra las comunidades indígenas y los grupos de desplazados internos retornados*,⁴² por ello para el año de 2005, aún se reportaba que miles de desplazados internos vivían en condiciones de extrema pobreza, y los asentamientos carecían de servicios básicos como agua y saneamiento.

El último reporte del Consejo Noruego para los Refugiados, señala que a noviembre de 2007, como resultado del conflicto armado zapatista, el número de desplazados internos oscila entre 5,500 y 21,000 personas en la zona de conflicto (entre el 0.01% y 0.02% del total de la población), además de existir un número

³⁹Notimex, *Norte de México sufrirá sequía permanente: Estudio*, [en línea], Dallas, El Universal. com.mx, Jueves 05 de abril de 2007, [citado 16-XII-2008], Formato html, Disponible en Internet: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/416891.html>

⁴⁰Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos*, Sr. Francis M. Deng, presentado de conformidad con la resolución 2002/56 de la Comisión de Derechos Humanos: *Pautas sobre los desplazamientos: México*, Comisión de Derechos Humanos, 2003, p. 10.

⁴¹*Idem*.

⁴²Norwegian Refugee Council, *México: no se ha avanzado en asegurar el respeto a los derechos de las personas indígenas desplazadas internas*, [en línea], México, 20 de junio de 2005, [citado 17-XII-2008], Formato pdf, Disponible en Internet: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3716.pdf>

indeterminado de indígenas con filiación zapatista desplazados o desalojados ilegalmente. Asimismo, las cifras de nuevos desplazamientos durante 2008 así como el número de personas que han retornado a su lugar de origen son indeterminadas.⁴³

Sin duda, resulta preocupante que no existan diagnósticos y cifras oficiales sobre la magnitud de los desplazamientos internos por el conflicto en Chiapas, y en general en la República Mexicana, pues ello refleja lo poco importante del fenómeno para el gobierno, que conlleva dejar de lado la problemática que viven miles de mexicanos. En el caso particular de Chiapas, es preciso tener en cuenta las características de los desplazados:

...son parte de pueblos indígenas con derechos específicos que, mediante el despojo de sus tierras, son excluidos y marginados, restringiendo sus derechos, es decir, son orillados al olvido y por ende se les priva del goce y ejercicio de su derecho a tener un proyecto de vida con oportunidades reales, mediante procesos de inclusión y reconocimiento de la pluralidad característicos de un verdadero Estado de derecho.⁴⁴

En cuanto al retorno de los grupos desplazados, antes del año 2000 varios de estos grupos iniciaron su reintegración a sus comunidades, aunque haya sido a través de sus propios medios, recursos humanos y económicos. Sólo unos cuantos de tales grupos recibieron apoyo, unos de organizaciones humanitarias nacionales e internacionales, y otros del gobierno. Para el año de 2001 los retornos se intensificaron de manera paulatina, en virtud de la promesa gubernamental de brindar seguridad y asistencia; así, entre 1 300 y 2 000 personas del grupo civil Las Abejas de Chenalhó, regresaron a sus comunidades, a pesar de la falta de seguridad y de soluciones duraderas.

Entre las principales demandas de los representantes de los desplazados de diversas comunidades, entre las que se encuentran Ocosingo, Salto de Agua, Tila, Villa Corzo y Tenejapa, se encuentran:

1. Tierra: reubicación en condiciones de seguridad, con tierras de buena calidad.
2. Justicia encaminada al esclarecimiento de la verdad: Investigación y castigo a los civiles y funcionarios federales y estatales responsables de formar, entrenar y armar a grupos paramilitares.

Castigo a los responsables del desplazamiento forzado de cientos de familias, y de las muertes y desapariciones.

Cancelación de las órdenes de aprehensión por delitos fabricados contra los desplazados.

3. Reparación del daño a las familias desplazadas.⁴⁵

El retorno también se ha dado de personas desplazadas por conflictos religiosos,

⁴³Norwegian Refugee Council, *op. cit.*, nota 33, p. 92.

⁴⁴Faro, Pedro, Los desplazados internos por el conflicto armado en Chiapas y sus consecuencias sociales y jurídicas, en Zebadúa González, Emilio (coord.), *Desplazados internos en México*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2004, p. 67.

⁴⁵*Ibidem*, p. 71.

ya que debido a la mediación de la instancia gubernamental responsable de población, migración y asuntos religiosos, 14 familias desplazadas por conflictos religiosos en Chiapas, pudieron regresar a sus comunidades en Las Margaritas en noviembre de 2004.

IV. SITUACIÓN LEGISLATIVA DE LOS DESPLAZADOS EN MÉXICO

Antes de revisar la situación legislativa de las personas desplazadas en nuestro país, es necesario dar un vistazo al contexto internacional para tener un referente al momento de evaluar el escenario nacional. Así, en el marco internacional el documento de mayor trascendencia en el tema son los “Principios Rectores de los desplazamientos internos”, instrumento elaborado por la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, el cual fue presentado en su 54º período de sesiones el 11 de febrero de 1998.

Estos principios son el resultado de la preocupación del organismo internacional por los derechos humanos de las personas desplazadas al interior de sus propios países, y en particular de cuestiones como:

- El estatuto de las personas internamente desplazadas en derecho internacional.
- El grado de protección que les conceden los marcos institucionales existentes, hasta ese momento.
- La forma de mejorar su protección y asistencia, incluso a través del diálogo con los gobiernos y otros órganos competentes.

Los principios no se pueden catalogar como tratado o convención, son disposiciones que pretenden consolidar en un solo instrumento los derechos, prerrogativas y estándares ya existentes en otros documentos con reconocimiento internacional, ratificados por un número importante de Estados. En tanto que para la ONU dichos principios implican de cierta manera un compromiso político, lo que trae como resultado la necesidad de promoverlos e implementarlos, recurriendo para ello a los diversos instrumentos normativos existentes y sistematizados.

Por ello, el objeto de los “Principios Rectores” consiste en tratar las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo, determinando los derechos y garantías necesarios para su protección; asimismo, estos principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Al mismo tiempo, reafirman las normas aplicables a las diferentes fases de los desplazamientos, ya que conceden protección contra los desplazamientos arbitrarios, proporcionan acceso a la protección y asistencia durante los desplazamientos y garantías durante el regreso o el asentamiento y la reintegración sustitutorios.

Además, los principios tienen la pretensión de orientar al Representante en el cumplimiento de su mandato; a los Estados en su tratamiento del fenómeno de los desplazamientos; a todas las demás autoridades, grupos y personas en sus

relaciones con los desplazados internos, y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en su respuesta a los desplazamientos internos.

Finalmente, se considera que los principios permitirán al Representante vigilar con mayor eficacia los desplazamientos y dialogar con los gobiernos y todos los órganos competentes en nombre de los desplazados internos; invitar a los Estados a que los apliquen cuando proporcionen protección, asistencia y apoyo para la reintegración y el desarrollo de los desplazados internos, y movilizar la respuesta de los organismos internacionales, las organizaciones regionales intergubernamentales y no gubernamentales sobre la base de los principios.

En cuanto a los Estados Americanos, su preocupación es anterior a la elaboración de los principios antes referidos, pues en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984⁴⁶ en la conclusión novena se expresó la preocupación, de los Estados participantes, por la situación que padecen las personas desplazadas dentro de su propio país. Al respecto, el Coloquio llamó la atención de las autoridades nacionales y de los organismos internacionales competentes para que ofrezcan protección y asistencia a estas personas y contribuyan a aliviar la angustiada situación en que muchas de ellas se encuentran.

Asimismo, la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas de 1994, dispuso en su conclusión decimosexta la importancia del tema, pues a pesar de ser una responsabilidad de los Estados de los que son nacionales, constituye también objeto de preocupación de la comunidad internacional por tratarse de un tema de derechos humanos que puede estar relacionado con la prevención de las causas que originan los flujos de refugiados. Además, se consideró necesario garantizar a las personas que se encuentren en esta situación:

- La aplicación de las normas de derechos humanos y, en su caso, del Derecho Internacional Humanitario así como, por analogía, algunos principios pertinentes del Derecho de Refugiados.
- El reconocimiento del carácter civil de las poblaciones desplazadas y la naturaleza humanitaria y apolítica del tratamiento que les corresponde.
- La atención a los derechos que son esenciales para su supervivencia, seguridad y dignidad, y otros derechos tales como: la documentación adecuada, la propiedad de sus tierras y la libertad de movimiento, incluyendo la naturaleza voluntaria del retorno.

La posibilidad de lograr una solución digna y segura a su situación de desplazamiento.

Estos son los principales referentes, tanto internacional como regional, acerca de los desplazamientos internos. Las disposiciones legislativas de los desplazados internos en nuestro país es prácticamente inexistente, toda vez que no hay referentes legales ni constitucionales al respecto⁴⁷ en el ámbito federal. La Ley

⁴⁶Adoptada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá en Cartagena de Indias, Colombia el 22 de noviembre de 1984.

⁴⁷A pesar de ello, especial mención merecen los Estados de Durango y Oaxaca, ya que sus legisla-

General de Población⁴⁸ es omisa con relación a los desplazados, de igual forma el Programa Nacional de Población 2008-2012 así como el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 no toman en consideración el tema.

A pesar de la trascendencia del problema de los desplazados, las iniciativas de reforma legal y constitucional han sido exiguas; así, la más importante propuesta de reforma legal fue presentada en la LVII Legislatura por la diputada Elsa Patria Jiménez Flores, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.⁴⁹ Por medio de ésta se creaba toda una normatividad específica en materia de desplazamientos internos⁵⁰; sin embargo, esta iniciativa fue desechada *en virtud de que las condiciones generadoras de los supuestos previstos en el proyecto de ley son tan amplias y generales que bien podría suceder que cualquier individuo o persona que se desplace por el territorio nacional los actualice y, consecuentemente, se le considere una persona desplazada internamente*.⁵¹

En la presente legislatura ha sido presentada sólo una iniciativa de reforma legal, la cual consiste en adicionar un párrafo al artículo 32 de la Ley General de Educación⁵² para que las autoridades educativas, de acuerdo con sus ámbitos competenciales, flexibilicen los requisitos de ingresos así como la comprobación de estudios, ya sea a los padres de familia o tutores de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a familias desplazadas internamente, con el objeto de garantizarles el derecho a la educación en los centros educativos más cercanos al lugar en el que se asienten.

En el ámbito constitucional, la única propuesta de reforma al texto de la Constitución Federal, para incorporar el tema de los desplazados internos, fue presentada por el diputado Emilio Zebadúa González⁵³, legislador durante la LIX Legislatura, y parte del Partido de la Revolución Democrática; la iniciativa pretendía adicionar un párrafo noveno al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por medio de la referida adición se establece la responsabilidad del Estado

ciones locales sí se ocupan de los desplazamientos. La Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango prohíbe “cualquier tipo de reacomodo o desplazamiento de los pueblos y comunidades indígenas, excepto en los casos que provengan de las propias necesidades y de la voluntad de dichos pueblos y comunidades o se motiven por causa de riesgos, desastres, seguridad o sanidad”. De igual forma, la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca prohíbe “los reacomodos y desplazamientos de pueblos y comunidades indígenas, excepción hecha de aquellos casos que provengan de las propias necesidades de dichos pueblos y comunidades o se motiven por orden público”. Además, “los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho social a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos diferenciados y a gozar de plenas garantías contra actos de discriminación, violencia, movilizaciones o desplazamientos forzados...”.

⁴⁸Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974.

⁴⁹Gaceta Parlamentaria, número 28, viernes 24 de abril de 1998.

⁵⁰Se dividía en cinco capítulos, y constaba de 42 artículos.

⁵¹ZEBADÚA GONZÁLEZ, Emilio (coord.), *op. cit.*, p. 140.

Presentada por la diputada Mónica Arriola Gordillo, del Partido Nueva Alianza. Gaceta Parlamentaria, número 2588-I, martes 9 de septiembre de 2008.

⁵³Gaceta Parlamentaria, número 1466, martes 30 de marzo de 2004.

mexicano de garantizar la atención, la seguridad, así como la restitución de derechos de los desplazados internos, concibiendo a éstos como los grupos o conjunto de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su lugar de residencia, para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, dentro de sus fronteras, de acuerdo con la legislación reglamentaria, misma que debe establecer la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias.

A decir de su propio autor, la iniciativa

...propone no solucionar este problema, que en efecto tiene aspectos de carácter práctico y operacional,... Más bien estaría abriendo un debate que tendrá que continuar con la elaboración de una política pública específica, en la elaboración de una legislación secundaria específica, y en la puesta en operación de las distintas dependencias de los tres poderes de la Unión y de los tres niveles de gobierno nos provocaría nuevos problemas prácticos y teóricos.⁵⁴

La incorporación de la figura de los desplazados internos en el artículo cuarto⁵⁵ también tiene un fundamento, a decir de autor de la propuesta, el cual radica en ser un fenómeno amplio, el desplazamiento puede ocurrirle a diversos grupos y no sólo a uno en particular, como es el caso de los pueblos indígenas. Como ya fue señalado, ésta es la única propuesta de formalización en el ámbito constitucional del fenómeno de los desplazados internos, la cual, desafortunadamente, no ha podido arribar a buen puerto.

CONCLUSIÓN

De acuerdo con los “Principios Rectores de los desplazamientos internos”, los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos.⁵⁶

No obstante, las disposiciones del derecho vigente relativas a los desplazados internos se encuentran dispersas en una amplia variedad de instrumentos internacionales, circunstancia que las hace demasiado difusas y periféricas para proporcionar suficiente protección y asistencia a los desplazados internos.

Si bien es cierto que los desplazados internos cuentan con los derechos otorgados al resto de las personas, ya en el ámbito internacional, regional y nacional, es necesario establecer una protección específica para este grupo de personas,

⁵⁴Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Seminario Los desplazados internos y su incorporación al marco constitucional mexicano*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2006, p. 37.

⁵⁵Sin embargo, en opinión de Jaime Cárdenas la *reforma debería incorporar el tema de los desplazados internos en un párrafo del artículo 2º de la Constitución, en lugar del 4º. Ibidem*, p. 34.

⁵⁶Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *op. cit.*, nota 20.

quienes han tenido que abandonar su lugar de residencia y se enfrentan a una serie de problemas, los cuales implican violaciones sistemáticas a diversos de sus derechos humanos.

Por ello, establecer en el texto constitucional la figura de los desplazados internos debe ser el principio de toda una serie de acciones legislativas y de políticas públicas para atender este fenómeno, para hacer frente a la reticencia o incapacidad de nuestros gobernantes para proporcionar protección y asistencia a quienes han sido obligados a abandonar sus hogares.

Sin duda, el trabajo legislativo debe poner especial énfasis en la asistencia a la población desplazada; el retorno de la comunidad que fue desplazada, y en caso de la permanencia de las personas desplazadas en nuevos asentamientos, mejorar su situación con el fin de garantizar sus necesidades más básicas. En tanto que las políticas públicas deben establecer acciones con base en las diversas etapas del fenómeno para brindar atención especializada.⁵⁷

Para finalizar, es necesario resaltar el incumplimiento por parte del Estado mexicano al compromiso de desarrollar una política integral en materia de desplazados internos, obligación asumida como parte de las recomendaciones del Representante del Secretario General sobre los Desplazados Internos, en las Pautas sobre los Desplazamientos para el caso de México.⁵⁸

FUENTES DE CONSULTA

ÁNGELES CRUZ, Hugo, y Martha Luz ROJAS WIESNER, *Migración femenina internacional en la frontera sur de México*, Papeles de Población, núm. 23, enero-marzo de 2000.

ANGUIANO TÉLLEZ, María Eugenia, *Chiapas: territorio de inmigración, emigración y tránsito migratorio*, Papeles de Población, núm. 56, abril-junio de 2008.

BARRÓN, Antonieta, *Diversos flujos migratorios*, Derechos Humanos, Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, año 10, núm. 62, julio-agosto de 2003.

BORJAS BENAVENTE, Adriana y Mónica BUCIO ESCOBEDO (coords.), *La migración en México: ¿un problema sin solución?*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados, 2006, colección Legislando la Agenda Social.

CASTILLO GARCÍA, Manuel Ángel *et al.* (coords.), *Migración y fronteras*, 2ª ed., Baja California, México, El Colegio de la Frontera Norte, El Colegio de México, Plaza y Valdés, 2000.

----- y Jorge Santibáñez Romellón (coords.), *Nuevas tendencias y nuevos desafíos de la migración internacional: Memorias del seminario permanente sobre*

⁵⁷Véase Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *op. cit.*, pp. 92-94.

⁵⁸Véase Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *op. cit.*, nota 42, pp. 17 y ss.

migración internacional vol. II, México, El Colegio de la Frontera Norte, El Colegio de México, 2007.

CASTLES, Stephen y Mark MILLER, *La era de la migración: movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, México, Cámara de Diputados, 2004.

CIENFUEGOS SALGADO, David *et al.* (coords.), *La migración en perspectiva: fronteras, educación y derecho*, México, Secretaría de Asuntos Indígenas del Estado de Guerrero, Fundación Académica Guerrerense, El Colegio de Guerrero, Universidad Pedagógica Nacional-Unidad 12A, 2008.

-----, *et al.* (coords.), *Temas de migración y derecho*, México, Fundación Académica Guerrerense, Universidad Autónoma de Sinaloa, Universidad Autónoma de Chiapas, 2008.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO, *Octavo certamen de ensayo sobre derechos humanos: Migración y derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México-LV Legislatura del Estado de México, 2005.

COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, *Seminario Los desplazados internos y su incorporación al marco constitucional mexicano*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2006.

CORONA VÁZQUEZ, Rodolfo, *Cada vez más emigrantes*, Demos. Carta demográfica sobre México 2003-2004, México, núm. 16.

DÍAZ GARAY, Alejandro y María del Carmen JUÁREZ GUTIÉRREZ, *Migración internacional y remesas: impacto socioeconómico en Guerrero*, Papeles de Población, núm. 56, abril-junio de 2008.

GARCÍA, Juan Enrique (coord.), *Prontuario demográfico de México 2007*, México, CONAPO, 2007.

HERRERA CARASSOU, Roberto, *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*, México, Siglo XXI Editores, 2006.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM, *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, UNAM-Porrúa, 2002, t. I y t. IV.

MENDIA, Irantzu, “Desplazados internos”, en Pérez de Armiño, Karlos (dir.), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, [en línea], Icaria y Hegoa, 2000, [citado 14-XII-2008], Formato html, Disponible en Internet: <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/74>

MORENO PÉREZ, Salvador y Gustavo MEIXUEIRO NÁJERA (coords.), *El desarrollo metropolitano y la sustentabilidad de las ciudades*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007, colección

Legislando la Agenda Social.

NASH, Mary, et al. (eds.), *Inmigración, género y espacios urbanos. Los retos de la diversidad*, Barcelona, Edicions Bellaterra, 2005.

NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, *Internal Displacement. Global Overview of Trends and Developments in 2008*, Switzerland, Norwegian Refugee Council, 2009.

PÁRAMO, Teresa, *El sector rural y la migración intra-rural en México*, IZTAPALAPA. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, México, Año I, Núm. 1, julio-diciembre de 1979.

PIMIENTA LASTRA, Rodrigo y Marta Vera Bolaños, *Dinámica migratoria interestatal en la República Mexicana*, Estado de México, El Colegio Mexiquense, A. C., 2005.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001.

SPITZER, Tadeusz B., *El derecho internacional de los refugiados*, trad. de Roberto Molina Pasquel, México, Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, año XIV, núm. 42, septiembre-diciembre de 1961.

TRUJILLO HERRERA, Raúl, *Derecho internacional de los refugiados: medio siglo de la Convención de Ginebra*, Revista Jurídica Jalisciense, México, año 10, núm. 1, enero-junio de 2000.

ZEBADÚA GONZÁLEZ, Emilio (coord.), *Desplazados internos en México*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2004.

ZÚÑIGA, Elena et al., *La nueva era de las migraciones. Características de la migración internacional en México*, México, CONAPO, 2004.

El Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos

Mauricio Reynoso Laureano*

*Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho. Investigador “B” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

SUMARIO. I. introducción II. Características de los sistemas de evaluación del desempeño III. El Sistema de Evaluación del Desempeño en México IV. Norma para el Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos del nivel operativo V. Conclusiones

I. INTRODUCCIÓN

Es un hecho por todos sabido que la ineficiencia, incompetencia y corrupción de los servidores públicos es un grave problema en México. Sin embargo, en el contexto político mexicano, donde prevalecen los criterios de oportunidad, inmediatez y rentabilidad política, las cuestiones relativas a la ineficiencia, ineficacia y corrupción de los servidores públicos se perciben como problemas estructurales y, por ende, de difícil resolución.

El corto plazo domina la escena política y esto se refleja en la labor legislativa. Por lo general, los tiempos están marcados por los calendarios electorales. Más allá de esto, prácticamente no existe política de largo plazo.

Por todos estos motivos, no debe extrañar la escasa atención que el tema de la evaluación del desempeño de los servidores públicos ha despertado en los legisladores. A pesar de la importancia del tema, no existe una sola ley ordinaria decretada por el Congreso de la Unión en materia de evaluación del desempeño de los servidores públicos de la Federación. Esto es inconcebible.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tampoco encontramos ninguna disposición relacionada con la evaluación del desempeño de los servidores públicos. Solamente encontramos, por una parte, el artículo 113 que establece de manera muy general los criterios que deben guiar el desempeño del servicio público: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia. Por otra parte, tenemos al artículo 134 de la propia Constitución, que establece los criterios básicos para el ejercicio de los recursos económicos de la Federación, estados, municipios, Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, los cuales se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Dicho numeral hace referencia a la evaluación en el desempeño del ejercicio de dichos recursos en los siguientes términos:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del

párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

[...]

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Luego entonces, tenemos que la expresión “evaluación del desempeño”, en derecho positivo mexicano se refiere a dos cosas totalmente distintas: por una parte, se refiere al “conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos”¹.

Por otra parte, dicha expresión se refiere, asimismo, al “conjunto de elementos teóricos y metodológicos, que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño laboral del personal evaluado bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y valoración de factores de actitud y aptitud”².

En el presente trabajo trataremos este último aspecto de la evaluación, es decir, del desempeño de los servidores públicos.

II. CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Es preciso señalar que el mejor servicio a los ciudadanos y la generación de confianza en la integridad y eficacia de las Administraciones Públicas ha

¹ Definido en el artículo 2, inciso LI de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 30 de marzo del 2006, y regulado en el capítulo II del Título Sexto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y capítulo II del Título Séptimo de su reglamento.

² Artículo 2 de la *Norma para el sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos de nivel operativo*, emitida por la Secretaría de la Función Pública y disponible en la página Web de la Secretaría de la Función Pública: www.funcionpublica.gob.mx

impulsado en el sector público de numerosos países a establecer principios éticos y de conducta, así como una regulación detallada de los deberes. El buen funcionamiento de las organizaciones que integran el sector público representa un factor de competitividad clave en toda sociedad moderna; el proceso no es ajeno a la globalización económica que favorece cada vez más el incremento de la capacidad de autorregulación de las organizaciones a través de la instauración de prácticas de “buen gobierno”.

Ciertamente la reputación de las Instituciones públicas depende no sólo de la aplicación objetiva de las leyes, sino también y de forma decisiva, de la conducta de quienes sirven a la organización, en concreto de los funcionarios y empleados públicos. Y ésta, para garantizar la legitimidad de la actuación administrativa, debe sustentarse en los principios éticos y morales en los que se basa la vocación de servicio público a fin de salvaguardar y evitar contrariar el interés público cuya protección, promoción y defensa le ha sido asignada. No se trata sólo de la protección del erario público sino también de la confianza pública, de la seriedad y rectitud en el ejercicio de los deberes. Así para la consecución de este objetivo no sólo es suficiente con que el empleado público cumpla la Ley, es necesario que dé cuenta a la sociedad de sus actos. Además del concepto de legalidad se impone el de rendición de cuentas.

Uno de los principales requisitos para obtener más y mejores resultados en los diferentes ámbitos de gobierno, corresponde al adecuado desempeño de los servidores públicos. Comúnmente todos los servidores públicos desean obtener buenos resultados y alcanzar las metas y objetivos planteados en las distintas políticas, pero no se verifican los esfuerzos necesarios, por lo cual no se tiene en claro si éstos fueron suficientes, o si la capacidad del personal que interviene se encuentra al nivel exigido para obtener los resultados buscados.

La evaluación del desempeño de los servidores públicos debe permitir contar con una retroalimentación, orientándoles para dirigir sus esfuerzos y minimizar sus deficiencias, logrando en consecuencia una motivación y mayor satisfacción en su labor. Se requieren medidas precisas de desempeño para una apropiada selección de quienes deben conformar el equipo de trabajo. Asimismo, debe permitir decidir quiénes son merecedores de promoción para así compensar esfuerzos. Además, los resultados de la evaluación pueden aportar ideas útiles para refinar las prácticas existentes o establecer nuevos métodos de trabajo.

El gran reto es contar con métodos adecuados de evaluación del desempeño, motivo por el cual la mayoría de los trabajos de investigación se han orientado al tratamiento del problema de la medición, del desarrollo de escalas o en la reducción de los errores en las pruebas aplicables. También existen investigaciones sobre los procesos cognitivos involucrados en las evaluaciones, y en menor grado encontramos estudios sobre los aspectos emocionales del proceso de evaluación. En todo caso, la preocupación central corresponde a la identificación de los factores que afectan la precisión de la medición del desempeño.

La evaluación del desempeño de los servidores públicos debe ser un proceso sistemático y periódico, a través del cual se estandariza una escala de

medida de las aportaciones y logros de los miembros de la dependencia o entidad, tanto del logro de resultados como del comportamiento de acuerdo a una filosofía basada en la conformación de objetivos estratégicos.

En consecuencia, la evaluación del desempeño comprende el establecimiento de compromisos, la medición de resultados, la apreciación de lo logrado, así como las acciones de mejora y reconocimiento. También es un instrumento bajo el cual se genera la comunicación, orientando a los servidores públicos hacia las prioridades estratégicas del Estado.

Conformar un sistema de evaluación a la medida es un proceso largo y complejo, donde conviene realizar pruebas piloto para ir hacia un diseño adecuado y definitivo, pero sobre todo para crear el hábito de la evaluación. El sistema ideal sería disponer de las reglas mínimas, desregulando las actividades, desapareciendo los manuales de procedimiento y demás formas limitantes de la actuación y la creatividad, exigiendo sólo resultados y transparencia a los grupos, unidades y personas.

Para lograr constituir un buen sistema es conveniente partir de ciertos principios:

- **Evaluación Simultánea.-** Se requiere la evaluación individual, grupal e institucional, de manera conjunta. Toda la institución debe estar comprometida hacia objetivos claros para dotar de sentido a la participación del equipo de trabajo y cada uno de los integrantes.
- **Evaluación Objetiva.-** Debe hacerse sobre bases estandarizadas y corroborables, efectuada por personal capacitado, tomando en cuenta datos no manipulables o subjetivamente interpretables.
- **Evaluación Sustantiva.-** Hay que evaluar los aspectos sustantivos y no los accesorios: el cumplimiento de metas, productividad, calidad en el trabajo, entre otros aspectos. También debe considerarse la satisfacción de los usuarios de los servicios.
- **Evaluación Social.-** Es fundamental que la evaluación sea social, que los servidores públicos recuerden su calidad de servidores y que sus clientes son los ciudadanos; por lo tanto, su responsabilidad es atenderlos. En procesos internos hay que considerar quiénes son los usuarios de nuestros servicios y/o productos.
- **Generar Compromisos.-** La evaluación del desempeño debe estar orientada a alentar el espíritu de responsabilidad y de servicio. No es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar el desempeño.

Un proceso de evaluación del desempeño debe ser bien planeado y organizado; para lograr lo anterior, conviene descomponerlo en fases, las cuales pueden ser:

- 1) Fase de Planeación
- 2) Fase de Sensibilización

- 3) Fase Piloto
- 4) Fase de Operación Seguimiento y Apoyo
- 5) Fase de Evaluación

En la fase de planeación se determinan los comportamientos del sistema de evaluación, los instrumentos a utilizar, los datos para evaluar el desempeño, la determinación de agentes evaluados, la filosofía de la evaluación, la retroalimentación y la creación de estímulos para los funcionarios gubernamentales.

La fase de sensibilización es muy importante. Los servidores públicos deben estar vinculados a un proceso de cambio donde se tiene en claro la razón de ser de la institución y se hayan definido en consecuencia la misión, visión y objetivos estratégicos no solo de la organización, sino de las distintas unidades que la componen.

La fase piloto es muy recomendable, pues permitirá ver si se han previsto todos los aspectos y si es necesario hacer cambios al sistema instrumentado.

La fase de operación, seguimiento y apoyo corresponde a la puesta en marcha del sistema en toda la institución y presupone el conocimiento de todos los miembros de la organización del significado de este sistema, siendo necesario hacer un amplio seguimiento y fortalecer mediante acuerdos tomados por la alta dirección el inicio de su operación para garantizar el éxito de su implantación.

La fase evaluatoria consiste en hacer una revisión/evaluación de los resultados obtenidos con base a los objetivos definidos. En esta etapa es de gran utilidad la referencia del programa piloto el cual estará presente durante todo el uso del sistema.

La evaluación del desempeño se circunscribe en un proceso más amplio de gerencia pública. Un sistema que reconozca el mejor y mayor rendimiento es un factor necesario para la profesionalización del servicio público. La iniciativa de introducir y potenciar la evaluación del desempeño en los servidores públicos se sitúa en el contexto de incorporación de una nueva cultura administrativa.

Esta nueva modalidad fomenta la comunicación y el diálogo entre superior y subordinado, facilitando la detección de capacidades, oportunidades y necesidades de formación al tiempo que se introducen nuevas formas de trabajo y mejoramiento de la gestión. En consecuencia es preciso asegurar la calidad y consistencia de las apreciaciones creando un sistema basado en parámetros que minimicen la subjetividad.

Un sistema efectivo de evaluación del desempeño de los servidores públicos debe contemplar entre otros, los siguientes principios:

Principio Organizativo.- Debe ser un instrumento de Dirección, mediante el cual se realiza un diálogo entre superior y subordinados para saber qué se busca obtener y qué se espera de los subordinados en términos de resultados y comportamiento.

Principio Integral.- Debe permitir que los servidores públicos conozcan las expectativas que, acerca de su comportamiento tiene la directiva, de difundir las consecuencias que pueden derivarse de la evaluación de dicho rendimiento, para

realizar una retroalimentación para todos los miembros de una Dependencia.

Principio de Transparencia.- Deber ser muy claro acerca de cuáles son los mecanismos de evaluación y la aseguración de estímulos y recompensas, que se utilizarán durante la operación de este Sistema.

III. LOS DEBERES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

No puede haber un verdadero sistema de evaluación del desempeño si no existen reglas claras que establezcan deberes y obligaciones. Nuestro orden jurídico ha adolecido del establecimiento sistemático y uniforme de los deberes de los servidores públicos. No fue sino hasta la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos³ y, posteriormente, con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos⁴, que se estableció una lista de obligaciones básicas comunes a todos los servidores públicos de la Federación y el Distrito Federal. Dicha regulación testimoniaba la preocupación esencial de dicha legislación, mucho más inclinada a la tutela de la posición jurídica individual del empleado público que a la garantía de las obligaciones de servicio. Asimismo, se ha puesto de manifiesto una importante desconexión entre la regulación de los deberes de los servidores públicos y su estatuto laboral. La multiplicidad de regímenes laborales provoca evidentes disfunciones como consecuencia de distintas exigencias y responsabilidades. No es igual el estatuto laboral de un alto servidor público, de confianza y contratado por el régimen de honorarios; que el estatuto de un maestro afiliado al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; o el de un Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; o el de un empleado del Seguro Social; o del ejército; o de la Compañía de Luz y Fuerza.

En España, este problema se solucionó mediante la expedición del “Estatuto Básico del Empleado Público”, que asumió una nueva perspectiva de la ética pública en consonancia con las iniciativas desarrolladas tanto en el ámbito europeo como en el nacional (Informe Nolan del Reino Unido; Código de Buen Gobierno para los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la A.G.E.; Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, entre otros), introduciendo como una de sus principales novedades la relación de un elenco de principios éticos y de conducta que conforman lo que la propia ley básica configura como un “Código de Conducta” de los empleados públicos. El Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) considera que los deberes de los empleados públicos constituyen su código de conducta; estos deberes se configuran por un listado de principios éticos y de conducta, informados, a su vez, por unos principios generales.

³Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 31 de diciembre de 1982.

⁴Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 13 de marzo del 2002.

*Decimos que el EBEP asume una nueva perspectiva de la ética pública por cuanto establece -a través de los artículos 52 y siguientes- el planteamiento de una ética administrativa posconvencional, es decir más allá de la ética de la estructura y de la neutralidad donde el funcionario no podría ser hecho responsable de las acciones de sus organizaciones, las cuales son colectivas en marcos estructurales, y en donde los funcionarios lo único que deben hacer es cumplir con la ley y las órdenes que reciben con absoluta neutralidad e indiferencia, sin posibilidad de elección. La nueva ética posconvencional establece que los valores como la eficacia, la economía y la eficiencia, o la objetividad y neutralidad no pueden ser promovidos sin una fundamentación ética superior que les dé sentido. Sin una ética de los fines, la ética de los medios queda sin sustento, pues la ética de los fines se plasma normativamente en los derechos humanos, por lo que según esta perspectiva todo fin que promueva y respete la efectividad de los derechos humanos es éticamente correcto.*⁵
(Manuel Villoria Mendieta).

En este sentido, la importancia de la regulación de los deberes de los empleados públicos y su código de conducta radica en el sentido de que los principios y reglas que lo integran “informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos” (art. 52.2 EBEP). El artículo 53 del EBEP se dedica a los principios éticos, mientras en el artículo 54 se incluyen los principios de conducta, siendo en puridad este último el que prevé un listado más tradicional de los deberes básicos de los empleados públicos. En conjunto, los denominados principios del artículo 52 son, en realidad, valores. Algunos de ellos están vinculados a los valores democráticos que establece la Constitución Española, otros son claramente instrumentales, para favorecer el cumplimiento de fines propios de la Administración como institución. Dichos valores se estructuran de acuerdo con los polos finalistas e instrumentales. Los finalistas están formados por: la integridad, responsabilidad, transparencia, ejemplaridad, austeridad, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental y respeto a la igualdad entre hombres y mujeres; entre los instrumentales encontramos: la objetividad, neutralidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, accesibilidad, eficacia.

Por su parte los principios éticos se podrían situar en torno a tres polos de integridad, entendidos como conjunto de valores que tienen cercanía en cuanto a sus fines y que exigen al destinatario el desempeño de un papel concreto y coherente en la organización. Los diversos polos de integridad exigen el desempeño de roles diferentes a los empleados públicos, roles que entran en conflicto de forma inevitable en el momento en que se desarrolla la conducta por ellos requerida. La solución de dichos conflictos debe buscarse prudencialmente en cada caso concreto y en un justo medio.

En México, hay un tímido esbozo de lo que debería ser la evaluación

⁵Villoria Mendieta, Manuel, *Ética pública y corrupción, curso de ética administrativa*, Tecnos, 2002, Madrid, pág. 159.

del desempeño, en base a un catálogo de obligaciones básicas de los servidores públicos y el establecimiento de un código de ética para el servicio público. El Título Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (titulado “De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público”) establece en su artículo 48 que para asegurar el cabal cumplimiento de los principios y obligaciones que la Ley impone a los servidores públicos, será responsabilidad de las dependencias y entidades establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que en situaciones específicas deberán observar los burócratas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dicho diagnóstico deberá actualizarse conforme a los resultados que arroje la evaluación a que se refiere el artículo 50 de la Ley.

Conforme al artículo 49 del mismo ordenamiento la Secretaría del la Función Pública debe emitir un código de ética “que contenga reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad”. Este código de ética, que conforme al ámbito personal de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos sería aplicable a todas las personas a que se refiere el artículo 28 constitucional, hasta la fecha no se ha emitido. La Secretaría de la Función Pública solamente ha emitido la norma para el Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de Nivel Operativo a que hace referencia la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles; sin embargo, como veremos a continuación se trata de un ordenamiento insuficiente e ineficaz para lograr los objetivos de evaluación del desempeño de los servidores públicos en base a obligaciones y responsabilidades.

IV. NORMA PARA EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE NIVEL OPERATIVO⁶

Emitida por la Secretaría de la Función Pública, dicha norma encuentra fundamento en los artículos 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1, 4, 13, 92 y 93 de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles; y 5, fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública,

Es el único ordenamiento vigente que regula la evaluación del desempeño a nivel Federal. No tiene la jerarquía normativa de una Ley, y ni siquiera aplica a todos los servidores públicos del Poder Ejecutivo, sino solamente a servidores públicos comprendidos del nivel 1 al 13 del Tabulador General de Sueldos del Gobierno Federal vigente aplicable a personal operativo, así como a las personas contratadas por honorarios equivalentes a los mismos niveles.

No existe una ley en materia de evaluación del desempeño que sea aplicable al Poder Legislativo, ni al Poder Judicial. Esto es una pena si consideramos que la

⁶En lo sucesivo “norma”

ineficiencia, incompetencia y corrupción de los servidores públicos es un grave problema en México, que exige soluciones inmediatas.

Es cierto que existen algunas disposiciones de menor jerarquía relacionadas con la evaluación del personal en los reglamentos internos, y estatutos de las dependencias y entidades de la Administración Pública. También existen disposiciones aisladas en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en acuerdos del Consejo de la Judicatura Federal. Pero como tal, no existe una ley federal en materia de evaluación del desempeño de los servidores públicos federales, que sea completa, precisa, congruente y eficaz; es decir, no existe una norma que demuestre que en México la evaluación del desempeño de los servidores públicos es política de Estado.

Objetivo y ámbito de aplicación de la norma

El objetivo de la norma es establecer y dar a conocer a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal el esquema normativo y metodológico para llevar a cabo el proceso de evaluación del desempeño de los servidores públicos comprendidos del nivel 1 al 13 del Tabulador General de Sueldos del Gobierno Federal vigente aplicable a personal operativo, así como a las personas contratadas por honorarios equivalentes a los mismos niveles mencionados, mediante la medición cuantitativa y cualitativa de metas, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto.

La norma es de observancia general para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyas relaciones laborales se rigen por el apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (que integran la Administración Pública Centralizada); así como los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos (administración pública paraestatal). La norma no aplica para el Poder Legislativo, ni para el Poder Judicial de la Federación.

Sujetos de la norma

Conforme a los artículos 1 y 2 de la norma, pareciera en principio como si los sujetos de la misma (personal evaluado) fueran todos los servidores públicos comprendidos del nivel 1 al 13 del Tabulador General de Sueldos del Gobierno Federal vigente, aplicable al personal operativo, así como también a las personas contratadas por honorarios que realicen funciones equivalentes a las que desempeña el personal de plaza presupuestaria, previa justificación técnica y funcional, y cuya contratación haya sido expresamente autorizada por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, y los contratos estén debidamente registrados ante la Secretaría de la Función Pública, de conformidad con lo previsto

en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de que se trate.

Sin embargo, para que dichos servidores públicos puedan ser evaluados necesitan, además:

- Ser propuestos por sus superiores jerárquicos, la representación sindical o por los propios compañeros de trabajo;
- Contar, al momento de la evaluación, con un mínimo de 6 meses de antigüedad en el puesto en que se evalúa su desempeño;
- Quedan excluidos de la aplicación de la norma el personal docente incorporado al modelo de educación básica, media superior y superior, el personal de la rama médica, paramédica y grupos afines, el personal del servicio exterior mexicano y el personal militar de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

La norma define al *estímulo* como “el reconocimiento que recibe el servidor público con base en el dictamen emitido por el Comité de Evaluación y consiste en 10 días consecutivos de vacaciones extraordinarias que no podrán integrarse a los períodos establecidos, ni sustituirse por pago en efectivo. Asimismo, se define a la *recompensa* como el reconocimiento que se otorga como pago en efectivo al personal evaluado seleccionado en cada unidad responsable, con base en el dictamen emitido por la Comisión Evaluadora⁷.

Esto demuestra claramente el carácter limitado de la norma, pues el objetivo de la misma en realidad no es establecer un esquema normativo para la evaluación objetiva como medio para la mejora del servicio público, para la evaluación del desempeño de todos los burócratas; sino más bien evaluar únicamente a aquellos trabajadores que sean candidatos al otorgamiento de estímulos y recompensas. Este es entonces el verdadero objetivo de la norma: evaluar sólo a unos cuantos servidores públicos para determinar si son merecedores de estímulos y recompensas. Para tal efecto, la norma establece toda una estructuración burocrática que explicaremos a continuación. Sin embargo, esto no debe sorprender puesto que la norma es parcialmente reglamentaria de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, cuyo objeto es “*determinar las normas que regulan el reconocimiento público que haga el Estado, de aquellas personas que por su conducta, actos u obras, merezcan los premios, estímulos o recompensas que la misma establece*”⁸.

Responsables de la aplicación de la norma.

Los responsables de la aplicación de la norma son los titulares de las dependencias y entidades; los Oficiales Mayores; Directores Generales de Recursos Humanos; Directores Generales de Programación y Presupuesto o equivalentes y

⁷Idem.

⁸Artículo 1º de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles

los servidores públicos a quienes se encomiende la aplicación correspondiente.

En cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal debe operar una Comisión Evaluadora y tantos Comités Evaluadores como unidades responsables conformen su estructura organizacional. Estas instancias serán las responsables del proceso para el otorgamiento y entrega de estímulos y recompensas.

Las dependencias y entidades tienen encomendadas las siguientes funciones y responsabilidades en materia de evaluación del desempeño:

- Cumplir y aplicar la norma y su metodología;
- Hacer del conocimiento de las entidades coordinadas bajo su sector el contenido de la norma y metodología para su aplicación;
- Implementar medidas orientadas a consolidar la aplicación del Sistema de Evaluación del Desempeño, así como presentar a la Secretaría de la Función Pública los resultados que se obtengan y el impacto que se produzca en las actividades que desempeña su personal;
- Realizar una amplia difusión de lo que significa el Programa de Estímulos y Recompensas, a través de medios electrónicos, así como exhibirse en módulos de atención al público con los que se cuente o en los lugares de mayor afluencia dentro de las instalaciones en cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal; y
- Determinar, con base en el calendario de actividades los días en los cuales se aplicará el proceso al personal evaluado;
- Programar, a través de sus áreas responsables de recursos humanos, la impartición de cursos de capacitación para los representantes de recursos humanos, que al efecto designe cada una de las direcciones generales o unidades administrativas, con la finalidad de que éstos, a su vez, capaciten a los evaluadores;
- Programar, una semana antes de la evaluación, el entrenamiento necesario para los evaluadores, con el propósito de que la aplicación de la norma y su metodología sean precisas para establecer metas cuantificables, retadoras y alcanzables. Dicha programación estará a cargo de las áreas de recursos humanos.
- Deberán implantar “la semana de la evaluación”, con la finalidad de que exista un período programado para la evaluación del personal y así las cédulas de evaluación sean requisitadas en tiempo y forma;
- Considerar los resultados obtenidos de la aplicación del Programa del Empleado del Mes, cuando se aplique al servidor público como la base para efectuar el seguimiento de la calificación que obtenga cada trabajador en la cédula de evaluación del desempeño y, en su caso, servirá como factor de desempate;
- Brindar, a través de los evaluadores, retroalimentación de los resultados obtenidos en la evaluación aplicada individualmente a sus colaboradores, a fin de que éstos cuenten con elementos objetivos acerca de su evaluación con la finalidad de que entre ambos propongan las acciones que una vez validadas por

el área correspondiente, se implementarán para reconocer personalmente a los colaboradores que por sus resultados lo ameriten, conforme a los programas de reconocimiento y de capacitación autorizados;

- Elaborar el acta que mencione a los servidores públicos acreedores a los estímulos y/o recompensas, misma que se transcribirá en el Libro de Honor de cada institución;
- Considerar como criterio de desempate los resultados de las evaluaciones del desempeño sobresalientes, en el caso de que un trabajador operativo se presente como candidato a obtener un puesto de mayor nivel;
- Dar a conocer a la Secretaría de la Función Pública, en el mes de noviembre, los resultados del desarrollo del Programa de Estímulos y Recompensas.

Atribuciones de la Secretaría de la Función Pública

La Secretaría de la Función Pública tiene el deber de asesorar y apoyar técnicamente a las dependencias y entidades que en su oportunidad lo requieran, a efecto de aplicar en forma eficiente el Sistema de Evaluación que regula la norma. Asimismo, analizar y dar seguimiento al proceso para determinar el desempeño del personal evaluado, a través de los resultados de la implementación y operación del Sistema de Estímulos y Recompensas de cada dependencia y entidad.

El procedimiento de la Evaluación del Desempeño

Los Comités verificarán la definición de metas del personal evaluado y lo harán constar en el acta de la sesión en que se informe lo conducente.

Los servidores públicos de nuevo ingreso o aquellos que resulten promovidos a un puesto de nivel operativo con mayor responsabilidad, a más tardar al mes siguiente al de su contratación o promoción, según corresponda, deberán precisar conjuntamente con sus superiores jerárquicos las metas sobre las cuales se evaluará su desempeño.

Los resultados derivados del proceso de evaluación del desempeño serán considerados como fuente de información primaria para el “diagnóstico de necesidades de capacitación anual”;

Para determinar a los ganadores de estímulos, únicamente deberán considerar el resultado de la cédula de evaluación del desempeño que se le haya aplicado al personal evaluado;

La cédula de evaluación del desempeño, será validada a través de las firmas autógrafas del jefe inmediato del evaluador, del evaluador y la del propio personal evaluado;

En caso de existir desacuerdos entre el personal evaluado y el evaluador, el jefe inmediato del evaluador será el responsable de resolverlos;

Se dará formalidad y validez a la entrega de los estímulos y recompensas, mediante constancia o reconocimiento que acreditará la premiación respectiva. Dicha premiación se efectuará, a más tardar, en el acto de abanderamiento al personal

que representará a la institución en el desfile conmemorativo del 20 de noviembre;

El otorgamiento de estímulos y recompensas se realizará mediante la evaluación de metas, factores y aportaciones y, en su caso, por un trabajo escrito, aspectos establecidos en la “Metodología para la Evaluación del Desempeño”.

En el proceso de evaluación del desempeño, se deberá verificar que el personal evaluado cumpla las metas previstas en los programas de trabajo de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, según sea el caso.

La calificación del personal evaluado se obtendrá a través de la aplicación de la “Cédula de Evaluación” contenido en la Metodología para la Evaluación del Desempeño, siendo los jefes inmediatos los responsables de practicar la evaluación, a efecto de que ésta se constituya como el único instrumento que permita a los Comités, la selección de los acreedores a los estímulos y recompensas.

De los Estímulos

En la norma se prevé el otorgamiento de estímulos para el personal evaluado que se hubiere distinguido por su calificación obtenida en la evaluación del desempeño. Los estímulos consisten en otorgar diez días consecutivos de vacaciones extraordinarias. Este período vacacional no podrán integrarse a los periodos establecidos ni sustituirse por pago sin disfrutarlas.

El área encargada de la administración de recursos humanos de cada unidad responsable es la encargada de tramitar los estímulos y turnar al Comité de Evaluación, en su carácter de Secretario Técnico, los expedientes de candidatos que hubiesen obtenido el puntaje más alto en el nivel de Muy Bueno, para que, a juicio de dicho Comité, tengan a bien otorgar los estímulos.

Al personal ganador de los estímulos se le deberá extender una constancia con dos copias, la primera para su expediente y la segunda para el jefe inmediato. Asimismo, dicho personal será candidato a recibir el importe de las recompensas, por cada unidad responsable, si cumplen con los requerimientos.

De las Recompensas

La recompensa es el reconocimiento que se otorga como pago en efectivo al personal evaluado seleccionado en cada unidad responsable, con base en el dictamen emitido por la Comisión Evaluadora. Para poder ser candidato a recibir recompensas, es necesario que el personal evaluado haya sido acreedor a estímulos. Además, para que el personal evaluado pueda estar en condiciones de ser beneficiados con una recompensa, deberán documentar las aportaciones que se señalen en la cédula de evaluación del desempeño.

El otorgamiento de las recompensas es a juicio de la Comisión Evaluadora, apegándose al siguiente criterio: Otorgar máximo cinco recompensas por cada unidad responsable de acuerdo al número de servidores públicos adscritos. Ejemplo: con menos de 250 servidores públicos, se otorgará una sola recompensa; de 251 a 500 servidores públicos se otorgarán dos recompensas y así sucesivamente,

añadiendo una recompensa por cada 250 trabajadores adscritos sin exceder de cinco.

A la fecha de elaboración del presente trabajo, la recompensa asciende a la cantidad de \$6,800.00 (seis mil ochocientos pesos 00/100 M.N.), para cada uno del personal seleccionado en cada unidad responsable. Sin embargo, el monto de la recompensa podrá actualizarse por la Secretaría de la Función Pública a través de la unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, previo dictamen presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en las disposiciones del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de que se trate.

La norma prohíbe dividir o repartir el monto de los recursos que por concepto de recompensa reciba el personal evaluado.

Las recompensas que se otorguen serán con cargo al presupuesto de servicios personales de las propias dependencias y entidades, de conformidad con lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La entrega de las mismas se hará de manera directa a los interesados. En caso de fallecimiento del personal evaluado merecedor de recompensa, la entrega se hará a los beneficiarios designados ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Además de la recompensa, recibirán un diploma, el cual será firmado por el Titular de la dependencia o entidad, en su calidad de Presidente de la Comisión Evaluadora y por aquellos funcionarios que designe dicha Comisión. Asimismo, se dejará constancia al respecto y se enviará una copia a su expediente personal y otra a su superior jerárquico.

En cada dependencia o entidad, la unidad administrativa encargada de la función de administración de personal será la responsable del Libro de Honor, en el que se asentará el acta con los nombres del personal que haya obtenido los estímulos y recompensas.

La Comisión Evaluadora

La Comisión Evaluadora se instalará por cada dependencia o entidad durante el mes de julio. Se integrará por:

- El Titular de la dependencia o entidad, quien la presidirá y tendrá voto de calidad;
- El Oficial Mayor o equivalente;
- El Contralor Interno o equivalente;
- El Director General, o equivalente, que tenga a su cargo la programación, organización y presupuesto de la institución;
- El Director General de Recursos Humanos, o equivalente, quien fungirá como Secretario Técnico y, en su caso,
- Un Representante Sindical de la institución.

Además, en las entidades participará, si así se considera procedente, un representante de la dependencia coordinadora de sector.

Funciones de la Comisión Evaluadora

La Comisión Evaluadora tiene facultades para determinar, a través del Secretario Técnico (Director General de Recursos Humanos de la dependencia o entidad), el diseño de las características y contenido de la convocatoria para la selección de candidatos a obtener los estímulos y recompensas, en la forma y términos establecidos por la norma y con base en los criterios que juzgue pertinente aplicar, pero contener por lo menos los siguientes elementos:

- a) Una breve explicación de los motivos y propósitos por los que se otorgan los estímulos y recompensas destacando la importancia que representa el buen desempeño laboral en el incremento de la eficiencia y calidad de los servicios que presta la Administración Pública Federal.
- b) La justificación respecto al establecimiento de metas y el uso de indicadores de medición para resaltar la utilidad de éstos en la orientación del esfuerzo institucional y para reconocer el desempeño del personal responsable en el cumplimiento de las tareas institucionales.
- c) Una reseña donde se señale que la evaluación adecuada del comportamiento laboral puede: incrementar la motivación de los servidores públicos, así como mejorar su desempeño; propiciar un mayor desarrollo de las potencialidades de los servidores públicos; sentar las bases para un sistema justo y sólido de otorgamiento de estímulos y recompensas; y proporcionar a los mandos medios mejor conocimiento del potencial de sus colaboradores.
- d) El proceso de instalación de los Comités de Evaluación.
- e) Los requisitos para la presentación de candidatos a la obtención de estímulos y recompensas ante el Comité de Evaluación, especificando la fecha límite de recepción de expedientes e indicando que las propuestas de candidatos podrán ser presentadas por los superiores jerárquicos, los representantes sindicales o por los propios compañeros de trabajo.
- f) El periodo en el que los Comités de Evaluación deberán analizar y seleccionar a los acreedores a estímulos, así como la fecha límite de entrega a la Comisión Evaluadora de los expedientes de candidatos a obtener las recompensas.
- g) La información que dé a conocer a los servidores públicos de nivel operativo y personal contratado por honorarios equivalente a nivel operativo la necesidad e importancia de tener un soporte documental de las aportaciones en sus procesos de trabajo, a efecto de justificar el puntaje que se obtenga en la evaluación del desempeño.

Además, la Comisión Evaluadora deberá proporcionar a los Comités de Evaluación las cédulas de evaluación del desempeño, para su aplicación. Y capacitar a los representantes de los Comités de Evaluación respecto del llenado de las cédulas, para que a su vez capaciten a los evaluadores directos, haciendo hincapié en la definición de las metas.

Antes y después de la aplicación de la cédula de evaluación del desempeño, la Comisión Evaluadora debe monitorear el grado de cumplimiento de la norma y aplicación de la metodología correspondiente, verificando aspectos tales como el establecimiento de metas, el llenado adecuado de la cédula; el puntaje de los factores de evaluación, así como las observaciones que se realicen por parte de los evaluados y de los evaluadores.

La Comisión Evaluadora también está encargada de supervisar la aplicación de la norma en la dependencia o entidad, a fin de que todos los servidores públicos de nivel operativo y personal contratado por honorarios equivalente a nivel operativo tengan las mismas oportunidades para participar.

Asimismo, analizar las propuestas presentadas por los Comités de Evaluación, determinar qué trabajadores recibirán la recompensa por cada unidad responsable, expedir las constancias y diplomas para quien se haga acreedor a estímulos y recompensas, inscribir en el Libro de Honor de la dependencia o entidad los nombres del personal evaluado que hubiere obtenido estímulos y recompensas, y organizar el evento de entrega de constancias, diplomas y recompensas.

La Comisión Evaluadora sesionará cuantas veces sea necesario para cumplir con las tareas encomendadas y levantar las actas correspondientes, como constancia de dichas reuniones.

Los Comités de Evaluación

En cada unidad responsable, se instalará un Comité de Evaluación mediante un acto formal y se registrará ante la Dirección General de Recursos Humanos o su equivalente.

El Comité de Evaluación estará integrado por:

- El Director General o Titular de la unidad Administrativa, o servidor público equivalente en las entidades paraestatales, quien lo presidirá y tendrá voto de calidad;
- Un representante del área, en su caso, que realice las funciones de la programación, organización y presupuesto de la unidad administrativa;
- Un representante designado por la Comisión Evaluadora;
- Un representante del área de administración de recursos humanos de la unidad administrativa, quien fungirá como Secretario Técnico, y
- En su caso, por el representante sindical correspondiente.

Las funciones de los Comités de Evaluación son las siguientes:

- Proporcionar la metodología a las áreas que integran la unidad responsable, para la aplicación de la Cédula de Evaluación del Desempeño;
- Reforzar la sensibilidad de los mandos medios y superiores con el objeto de que el proceso de evaluación se realice en forma objetiva y, en su caso capacitarlos para que se cumpla con los propósitos de la norma;

- Programar reuniones de trabajo para apoyar técnicamente a los evaluadores en la elaboración y establecimiento de las metas, así como en la evaluación de las mismas;
- Informar a los evaluadores de las unidades administrativas o direcciones generales, quiénes pueden ser candidatos al otorgamiento de estímulos y/o recompensas;
- Supervisar la aplicación de la norma, así como la integración de los expedientes correspondientes de los candidatos a obtener estímulos, en la forma y términos establecidos;
- Recibir y registrar, debidamente requisitadas, las propuestas de candidatos a estímulos y recompensas:
- Integrar, en función de los resultados cuantitativos y cualitativos, derivados de la aplicación de la cédula de evaluación, el número de servidores públicos de nivel operativo y el personal contratado por honorarios equivalente a nivel operativo que requieren fortalecer sus conocimientos, habilidades y actitudes, a través de acciones de formación u otras que se requieran;
- Seleccionar, después de analizar los expedientes, a los acreedores a estímulos, comunicando el resultado por escrito a los interesados y al Secretario Técnico de la Comisión Evaluadora;
- Elaborar un “Kárdex de Evaluación” o “Portafolio de Evidencias” por cada uno del personal evaluado, el cual deberá formar parte de su expediente personal y contemplará: puntaje obtenido, fortalezas, debilidades y necesidades de capacitación detectadas;
- Brindar la información necesaria a los evaluadores para llevar a cabo la retroalimentación de sus colaboradores respecto de su evaluación;
- Proporcionar a la Comisión Evaluadora los expedientes de quienes hayan sido designados para otorgamiento de estímulos, haciendo la propuesta de quiénes se consideran calificados para recibir las recompensas por unidad responsable;
- Informar al personal evaluado cuántos y quiénes son los servidores públicos o personal contratado por honorarios de cada unidad responsable que recibirán estímulos y/o recompensas; y
- Sesionar cuantas veces sea necesario para el cumplimiento de las tareas encomendadas, levantando las actas correspondientes y asentando las decisiones y/o acuerdos tomados;

V. CONCLUSIONES

La ineficiencia, ineficacia y corrupción de los servidores públicos es uno de los problemas estructurales más graves que enfrenta México. A la fecha, no existe una Ley -en sentido formal y material-, que establezca de manera completa congruente y eficaz un sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos de la Federación. Únicamente existe la *norma para el Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de nivel operativo*, emitida por la Secretaría de la Función Pública, dicha norma es el único ordenamiento vigente que

regula la evaluación del desempeño a nivel federal. No tiene la jerarquía normativa de una Ley, y ni siquiera aplica a todos los servidores públicos del Poder Ejecutivo, sino solamente a servidores públicos comprendidos del nivel 1 al 13 del Tabulador General de Sueldos del Gobierno Federal vigente aplicable a personal operativo, así como a las personas contratadas por honorarios equivalentes a los mismos niveles.

No existe una ley en materia de evaluación del desempeño que sea aplicable al Poder Legislativo, ni al Poder Judicial. Y si bien es cierto que existen algunas disposiciones de menor jerarquía relacionadas con la evaluación del personal en los reglamentos internos, y estatutos de las dependencias y entidades de la Administración Pública; y que también existen disposiciones aisladas en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en acuerdos del Consejo de la Judicatura Federal; la realidad es que, como tal, no existe una ley federal en materia de evaluación del desempeño de los servidores públicos federales, que sea completa, precisa, congruente y eficaz, es decir, no existe una norma que demuestre que en México la evaluación del desempeño de los servidores públicos es política de Estado.

Tras haber analizado la *norma para el Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de nivel operativo*, emitida por la Secretaría de la Función Pública, podemos concluir que es una norma:

- Incompleta.- En tanto que no aplica a todos los servidores públicos federales, sino solamente a unos cuantos de la Administración Pública Federal;
- Ineficaz.- Dado que no cuenta con un sistema de estímulos y recompensas que realmente tiendan a fomentar el mejor desempeño de los servidores públicos; es decir, el objeto de la ley se limita a establecer un sistema de evaluación, pero no un sistema de mejoramiento. Tampoco cuenta con sanciones para los servidores públicos que demuestren mal desempeño, y ni siquiera cuenta con mecanismos para detectar a este tipo de servidores públicos.
- Ineficiente.- En tanto que establece toda una estructura burocrática encargada de administrar un sistema mediocre de evaluación del desempeño.

Es por tanto urgente contar con un cuerpo normativo completo, eficiente y eficaz, que aplique a nivel federal y que realmente establezca un sistema de evaluación del desempeño de todos los servidores públicos a nivel federal. Sin embargo, no podemos desconocer que hay multiplicidad de factores que dificultan este propósito: sindicatos, contratos colectivos y heterogeneidad de regímenes laborales, son los principales obstáculos a la regulación uniforme de la evaluación del desempeño.

Bibliografía

ARVIDSSON, G.. "Performance Evaluation" en . F.X. KAUFMAN, G. MAJONE, J. OSTROM. Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector, Berlín: De Gruyter. 1986

BAÑÓN, Rafael y Ernesto Carrillo (comp.), La nueva administración pública, Madrid, Alianza Universidad. 1997

BARNARD, C.I., Organizational Measurement, Princeton, NJ.: College Entrance Examination Board, 1961.

BOWER, Joseph L., "Effective public management", en Harvard Business Review, No. 55, 1977.

CAIDEN, Gerald, "Revitalización de la Administración Pública", en Revista de Administración Pública, México, INAP, No. 91, 1996.

CARDOZO BRUM, Myriam Y., Exposición de Métodos de Evaluación no Tradicionales Aplicables al Sector Público, Material Docente, Serie Administración Pública, No. 9, CIDE, México, 1986.

GODET, Michel, De la anticipación a la acción, Manual de prospectiva y estrategia, Alfaomega, México, 1995.

OVERMAN, Sam y BYOD Kathe, Best practice research and post-burocratic reform, Graduate School of Public Affairs, University of Colorado, Denver. 1993.

PARDO, Ma. Del Carmen, La Modernización Administrativa en México, El Colegio de México - INAP, México, 1996.

SUBIRATS, Joan, Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración, INAP, Madrid, 1989.