

Acción Nacional como propulsor de las instituciones autónomas



Acción
por México

Acción Nacional como propulsor de las instituciones autónomas



Blanca Lucero Magallanes Alva.

Compiladora

Derechos reservados, 2022

Partido Acción Nacional
Av. Coyoacán 1546.
Colonia del Valle 03100.
CDMX.

La reproducción total o parcial no autorizado
vulnera derechos reservados.
Cualquier uso de la presente obra debe ser
previamente concertado.

INDICE

| | |
|---|-----|
| Introducción | 8 |
| Prólogo | 9 |
| 1 Propuesta de Autonomía: Antecedentes | 10 |
| 2 Desenlace Legislativo | 17 |
| 3 La ocupación militar de Ciudad Universitaria | 25 |
| 4 Defensa de la Autonomía Universitaria y la libertad de Cátedra | 30 |
| 5 Autonomía Universitaria y el PAN | 34 |
| 6 Autonomía del ministerio público respecto del Poder Ejecutivo | 43 |
| 7 Autonomía, derechos humanos y democracia: pilares de un gobierno humanista | 53 |
| 8 Dar autonomía a las delegaciones y luego iniciar una auténtica reforma política en el D.F. | 61 |
| 9 Reflexión sobre los organismos constitucionales autónomos; en el caso del CONEVAL enb la reforma política electoral, 2014 | 66 |
| 10 La autonomía de la voluntad y el arbitraje en la contratación internacional | 73 |
| 11 Contrapeso al poder Ejecutivo: el INE da la batalla por la autonomía | 80 |
| 12 Fortalecimiento de la autonomía del Banco de México | 86 |
| 13 La autonomía en peligro | 98 |
| 14 Los órganos constitucionales autónomos: su defensa e importancia en al edificación de la democracia mexicana | 104 |
| 15 30 años de autonomía de la autoridad electoral en México: resultados y retos por el INE | 109 |

| | |
|--|-----|
| 16 Los órganos constitucionales autónomos en México y el Estado de Salud de la autonomía | 119 |
|--|-----|

Introducción

Actualmente, se viven una época compleja para la democracia, porque el jefe de estado, intenta desaparecer la autonomía de varias instituciones que a lo largo de la historia han sido de importancia para tener un México mejor en este Siglo XXI.

La autonomía, fue creada y plasmada en la constitución política mexicana, y no se encuentra subordinada a ninguno de los poderes del Estado. Estas instituciones autónomas son independientes, sus decisiones y su estructura son desmonopolizadas y transparentes ante la sociedad.

Por este motivo, es que el Partido Acción Nacional a tratado de impedir que el gobierno intente eliminarlas, como ha querido hacer con el Instituto Nacional Electoral (INE), y como lo ha mencionado el presidente del PAN; Marco Cortes: Acción Nacional propone que, por el contrario, se fortalezca a los institutos autónomos.

Antes de la fundación del PAN, en 1933; siendo Manuel Gómez Morin el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, el luchó por la autonomía universitaria ante el gobierno de esa época, y quedando plasmado en los principios de doctrina en 1939, la importancia de la autonomía en la educación.

Este libro, esta dedicado a la lucha que ha tenido el Partido Acción Nacional, para que la sociedad y el país, tenga instituciones autónomas, que han aportado sus esfuerzos para tener una política que beneficie a todos los mexicanos.

En esta compilación titulada: “Acción Nacional como propulsor de las instituciones autónomas”, los panistas y militantes se darán cuenta el importante papel que el Partido Acción Nacional ha asumido, en defensa y apoyo para construir instituciones que garanticen una democracia autónoma.

Prólogo

Desde su fundación en 1939, el Partido Acción Nacional ha manifestado la importancia de que en México debe haber instituciones autónomas, dejándolo plasmado en su Programa mínimo de Acción política (1940) que: la autonomía de las instituciones es carácter inherente a la naturaleza y condición indispensable para el cumplimiento de la función que les esta encomendada... además la autonomía debe ser mantenida y garantizada en México, como expresión y defensa de la libertad y de acción civilizadora, frente a los abusos del poder...

Acción Nacional entiende y defiende a los organismos autónomos en México, porque simbolizan un esfuerzo de la ciudadanía, para el equilibrio del poder ejecutivo, en donde la sociedad juega un papel importante en el control y evaluación de la labor del Estado mexicano.

Su desaparición, como así presupone el gobierno actual, implicaría detener el desarrollo del país e iría en contra de la constitución política mexicana, poniendo en riesgo el estado de derecho y la seguridad de la sociedad.

En este libro, se compilaron artículos del Partido Acción Nacional sobre la autonomía, el militante se entenderá que desde antes de la fundación del partido, Manuel Gómez Morin luchó para que la universidad se le reconociera su autonomía educativa, y en estos textos podrán encontrar material como: Propuesta de autonomía, Defensa de la autonomía universitaria y la libertad de cátedra, La autonomía universitaria y el PAN, Fortalecimiento de la autonomía del Banco de México, La autonomía en peligro, Los órganos constitucionales autónomos: su defensa e importancia en la edificación de la democracia mexicana.

Es de valor que los panistas y militantes de Acción Nacional, tengan en sus manos este libro titulado: "Acción Nacional como propulsor de las instituciones autónomas", porque en el podrán defender la autonomía, ya que esta en peligro, para el presente y futuro de México.

Propuesta de Autonomía:

Antecedentes

Eduardo Turrent y Díaz¹

Manuel Gómez Morin tuvo una participación decisiva en la redacción de la Ley Constitutiva y Estatutos para el Banco de México que abrió sus puertas en 1925. Cabe recordar que el líder de ese proyecto fundacional, el secretario de Hacienda Alberto J. Pañi (1923-1927), integró una comisión con esa encomienda en la cual Gómez Morin trabajó mancomunadamente con el banquero Elias de Lima y con el abogado sonorenses Fernando de la Fuente. El propósito de establecer una institución que estuviera dotada de autonomía quedó consignado explícitamente en la Exposición de Motivos de la ya mencionada Ley Constitutiva que se promulgó el 25 de agosto de 1925.

Cualquiera que fuese la importancia del capital aportado por la Nación relativamente al capital de la institución misma, era elemental que ésta debía organizarse según las formas mercantiles y con la necesaria individualidad e independencia ...] Efectivamente: la idea del control se compadece perfectamente con la idea de la independencia.

En el artículo 28 de la Constitución de 1917 había quedado asentado que entre las funciones reservadas en exclusiva al Gobierno estaría la emisión de billetes, cuyo ejercicio se entregaría a un Banco Único controlado por el Estado. El problema para el legislador consistió entonces en garantizar el anhelado control a la vez de conciliar esa idea con la creación de una institución autónoma. El objetivo se consiguió mediante la conformación de una sociedad anónima en la cual el gobierno tendría una mayoría, aunque no la totalidad de las acciones y la implantación de una serie de normas conducentes a ese fin.



1 Turrent y Díaz, Eduardo Propuesta de autonomía. México: Banco de México. s/f. Págs. 15-24

Una idea medular en esa primera ley orgánica, fue la de introducir pesos y contrapesos para buscar balances y equilibrios. De ahí, por ejemplo, la prerrogativa que se otorgó para que de cinco consejeros por las acciones de la serie A —de suscripción exclusiva para el Gobierno— pudiesen ser recusados cuatro y que por la serie B —de suscripción preferencial a cargo de los bancos y del público—, pudieran ser recusados tres. La incorporación de este mecanismo respondió a la finalidad de que la Asamblea de Accionistas seleccionara con el mayor cuidado posible a sus representantes para integrar el Consejo de Administración. Con todo, no hay evidencia de que mientras estuvo en vigor la Ley Constitutiva por casi una década, el derecho de recusación fuese ejercido por alguna de las dos series de accionistas. Asimismo, la ley le reservó al Secretario de Hacienda el derecho de veto respecto a las operaciones del Banco que involucraran la emisión de billetes o la inversión de recursos en el extranjero.

Este enfoque de incorporar en la ley pesos y contrapesos también respondió a otras tres finalidades muy importantes: asegurar que la emisión se apegase a procedimientos muy estrictos, proteger los intereses patrimoniales de la Nación representados en el capital de la institución y el deseo —muy relevante en la época— de promover el crédito para propiciar al desarrollo económico del país.

Hay, efectivamente, en un banco controlado por el Gobierno, el gravísimo peligro de que el interés político pueda predominar en un momento dado sobre el interés público; es decir, que el Gobierno represente el interés de los hombres pertenecientes al partido que lo constituye y prescindida del interés nacional.

La disciplina a que deberían sujetarse las operaciones que implicaran la expedición de billetes quedó resuelta apegándose en lo fundamental a los principios del patrón oro entonces en vigor en México. En congruencia con ese enfoque, únicamente habría dos caminos para la expansión monetaria: el ingreso de oro al país mediante los excedentes que se obtuvieran en la balanza de pagos o la extracción de metal precioso a cargo de los mineros nacionales que alcanzara a ser acuñado. Acorde con ese paradigma, la emisión sólo podría consistir en un mero intercambio de billetes por especies en oro. El elemento de flexibilidad lo aportaría el redescuento que practicasen con el Banco de México sus bancos asociados mediante operaciones genuinamente mercantiles a un plazo no mayor de tres meses.

Pero el redescuento de especies mercantiles con las características señaladas en la ley se sujetó a su vez a otros requisitos estrictos. Las operaciones correspondientes sólo podrían ser realizadas por los bancos que estuvieran asociados al Banco de México, para lo cual tenían que suscribir acciones de la serie B de esa institución por al menos el 6 por ciento de su propio capital exhibido. Y aunado a ello, las instituciones asociadas que desearan redescantar tendrían que obtener autorización de la Comisión Nacional Bancaria para confirmar su solvencia y liquidez.

Lo anterior por lo que se refiere a las normas para imponerle disciplina a la emisión de billetes. Para los fines de preservar la “independencia e individualidad” de aquella institución de nueva creación, quizá hayan sido de parecida o mayor importancia las disposiciones cuya finalidad fue

implantar topes o techos a tres renglones operativos de relevancia crucial: la emisión de billetes, el redescuento con los bancos asociados y el crédito que la institución otorgase al Gobierno Federal. La motivación para incorporar esos techos en la ley resulta difícilmente discutible a la luz de los peligros que conlleva una política inflacionista. De ahí el “carácter” que quería dársele al Banco de México “de institución central destinada, principalmente, a evitar toda crisis y todo desequilibrio financiero en lo futuro”

Según su ley Constitutiva, el total de los billetes que el Banco pusiera en circulación no podría exceder del duplo de la reserva de oro en su poder -medida en términos netos, o sea libre de gravámenes— además de que ninguna emisión podría hacerse sin que constase a un comisario y a un inspector de la Comisión Nacional Bancaria, y sin que la Oficina Impresora de Estampillas resellara los billetes “con la contraseña del Gobierno Federal”. Por su parte, los topes relativos al redescuento no sólo estuvieron dirigidos a limitar su monto sino a mitigar la concentración de riesgos bancarios. Así, el monto total de las operaciones de redescuento que el Banco de México otorgue a cada uno de sus bancos asociados no podrá exceder del veinticinco por ciento del activo líquido, comprobado, de dicho banco asociado, cuando se trate de efectos sin garantía colateral, ni del cincuenta por ciento, cuando exista esta garantía; restricción que podrá, sin embargo, ser excedida en casos especiales y mediante la aprobación de siete miembros del Consejo de Administración, pero sin que en ningún caso pueda darse a un solo banco asociado, crédito por más del diez por ciento del capital del Banco de México.

Aunque el crédito que la institución pudiera conceder al Gobierno Federal no tenía nada que ver con la emisión de billetes -se suministraba con base en la intermediación bancaria ordinaria realizada por el Banco—, de cualquier manera, el legislador cuidó de fijarle un tope inflexible. Así, entre las prohibiciones impuestas por aquella primera ley orgánica quedó claramente especificada la de que el saldo de los préstamos otorgados al Gobierno Federal no pudiera rebasar “del diez por ciento de su capital exhibido”.

Es más que evidente la congruencia entre el tipo de banco de emisión que intentaron crear Gómez Morin y compañeros, con el pensamiento económico predominante en la época. Desde esa perspectiva, el Banco de México surgió cuando todavía reinaba orgullosa en el mundo la ortodoxia del patrón oro. No por casualidad, la institución abrió sus puertas precisamente el mismo año en que la Gran Bretaña reimplantó dicho esquema. Según el pensamiento entonces prevaleciente, la misión prioritaria de la banca central debería ser el mantenimiento de la estabilidad de precios. Qué mejor validación de esa postura que el famoso Informe Macmillan que emitió el Parlamento Británico en junio de 1931. En su momento, en ese célebre texto se reiteró la idea citada:

El objetivo prioritario de los bancos centrales que actúan de manera cooperativa en el manejo del patrón oro internacional debe ser el de conservar la estabilidad internacional de los precios lanío en el transcurso de periodos prolongados como de periodos cortos.

Volviendo al caso del Banco de México, a la mirada del observador contemporáneo parece casi una paradoja que su Ley Constitutiva le haya otorgado facultades para operar como banco de

depósito y descuento. Con toda probabilidad, esto se hizo para estimular la difusión del crédito en el país y a fin de concederle a la institución mayor margen de acción para consolidarse y subsistir. Desafortunadamente, el desenlace fue a la postre un tanto diferente. El hecho es que esa facultad se convirtió en el talón de Aquiles del Banco de México en esa su primera época de despegue.

En cuanto a ese desenlace fatal, fueron en concreto dos los factores que dieron lugar a que la institución perdiese la mitad de su capital exhibido resultando de paso arrasada en el proceso su incipiente autonomía. Todo ocurrió en el transcurso del llamado *maxi-mato*, cuando Plutarco Elías Calles se convirtió en la figura política predominante durante los regímenes que gobernaron al país en nombre de la Revolución Mexicana de 1928 a 1933. La insuficiente fuerza desplegada por el Consejo de Administración para resistirse a admitir operaciones impropiedades —por no llamarlas abiertamente ilegales— y la crisis económica que irrumpió desde principios de 1927 agudizándose hasta causar la insolvencia de los acreditados incluidos en la cartera comercial del Banco, fueron las causas de ese gran quebranto.

Ninguna influencia tuvo en ese desenlace la emisión de billetes y las operaciones que le daban lugar. De 1925 a 1931 el redescuento resultó reducidísimo. Así ocurrió en parte porque muy pocos bancos comerciales se asociaron al Banco de México, pero además en razón de que los escasos asociados que hubo presentaron muy pocas solicitudes de ese tipo de operación. En adición, el billete tuvo escasa penetración por otros dos factores concurrentes. Primeramente, por el rechazo por parte del público para esos medios de cambio —que eran de “aceptación voluntaria”—. En segundo lugar, en la época hubo muy poco o nulo incremento de la oferta de oro ya que a causa de la crisis económica y política —esta última, principalmente del gobierno del presidente Pascual Ortiz Rubio— la balanza de pagos del país presentó a lo largo de ese periodo saldos seguramente deficitarios. En ese periodo el oro tendió más bien a salir que a entrar al país. De otra manera, la moneda mexicana no habría experimentado presiones devaluatorias tan intensas, sobre todo hacia finales del año 1930 y a lo largo de 1931.

Hubo quien percibió con anticipación los peligros que amenazaban al Banco de México de no corregirse el rumbo con oportunidad. A principios de 1928 Manuel Gómez Morin, primer presidente del Consejo de Administración, sentenció con premonición:

el Banco de México en vez de ser útil puede resultar peligroso para la economía mexicana. Tener un banco más es propósito de secundaria importancia para la nación. Hacer de él un banco ordinario y gubernamental para introducirlo en la competencia bancaria, resulta una tarea mediocre y llena de riesgos en la que, aun teniendo éxito, se trabajaría siempre a costa de la prosperidad nacional... No podrá funcionar plenamente, en consecuencia, ni rendir los frutos que de él deben esperarse, mientras no llegue a tener el carácter que debe serle propio: el de una institución central en el conjunto de los cuerpos económicos del país.

Un antecedente histórico también muy importante fue la actuación que tuvo Gómez Morin como asesor del gobierno de Ecuador en el año de 1937. Ya desde 1933 las autoridades de ese país habían invitado al abogado mexicano para que actuara como su representante en la Confe-

rencia Económica Mundial que se celebró en Londres. Unos años más tarde se levantó un gran clamor público en Ecuador por la intensa inflación que se había desatado. Así, a principios de 1937 el presidente de ese país, Federico Páez, solicitó orientación a fin de conseguir a un experto en moneda, banca y crédito que gozara de amplio reconocimiento para que les preparara una propuesta de reorganización en esas materias. La fama del jurista y especialista mexicano había trascendido las fronteras nacionales y la recomendación recayó en su persona. Significativamente, en su sesión del 14 de octubre de ese año la Cámara de Diputados le concedió permiso a Gómez Morin para que “sin perder su calidad de ciudadano mexicano, pudiera prestar servicios oficiales al gobierno del Ecuador.

Así, en unos cuantos meses de actividad, que debió ser muy intensa, aquel asesor presentó al gobierno que lo había contratado un paquete al que se le denominó “legislación Gómez Morin”. En su parte medular el trabajo incluyó la Ley Orgánica del Banco Central, la Ley de la Moneda y reformas de fondo a la Ley General de Bancos. La labor del asesor mexicano quedó redondeada con otro proyecto para la Ley de Crédito Agrícola y una ley para el Banco Hipotecario con sus respectivos ordenamientos reglamentarios y exposiciones de motivos. Lo relevante para los fines de la presente crónica es que en la Ley del Banco Central que preparó Gómez Morin para el gobierno del Ecuador se contempló la conformación de una institución autónoma, con límites a la emisión monetaria y en la cual quedaron definidas con precisión las relaciones del Banco Central con el Estado:

Creo que el Banco Central, todo banco central, tiene una función propia, peculiar, distinta y superior a la que ejercen todos los demás bancos privados o del Estado; que el desarrollo de esa función es esencial para el país; que mientras más eficazmente y con mayor depuración cumpla el Banco Central la función dicha, más fuerte, más elástico, más lleno de posibilidades será el trabajo de los demás bancos de la República. Por eso me atreví a recomendar que el Banco se abstenga de toda operación de crédito directa que no se acomode claramente dentro de las funciones peculiares del mismo Banco.

Según Carlos Marchan Romero, autor del volumen Historia del Banco Central del Ecuador, la nueva ley de esa institución puso sobre todo énfasis en tres objetivos. Primero, en darle independencia a los órganos directivos del Banco Central frente a los intereses políticos y en particular frente a la “injerencia del Gobierno en las decisiones de política asumidas por las autoridades monetarias”. En segundo lugar, en cuanto a definir con toda precisión la misión del Banco Central como banco emisor y regulador de la oferta monetaria y no como banco del gobierno. Tercero y en forma complementaria con los dos objetivos anteriores, se planteó fijar límites a los préstamos que el Banco Central pudiera conceder al Gobierno. Toda vez que esta forma de operación había sido la causa principal del fenómeno inflacionario, en el nuevo ordenamiento redactado por el experto Gómez Morin, a la suma de los préstamos que se concedieran al Ejecutivo se les fijó un límite o techo “equivalente al 6% del presupuesto del Estado en concepto de adelanto al pago de impuestos”.

De una manera lógica o quizás inexorable, las causas de la estabilidad monetaria y de la autonomía de la banca central encontraron cabida en la ideología y en los programas del Partido Acción Nacional, el cual se había formado en el año de 1939. Resulta casi natural que así ocurri-

ra dado el papel principalísimo que jugó en esa tarea fundacional el jurista Manuel Gómez Morin. A los ojos de su fundador, seguramente resultaban compatibles el proyecto de largo plazo al que aspiraban en cuanto a la construcción de la democracia mexicana, la idea de despolitizar a las instituciones y buscar que tuviesen un funcionamiento primordialmente técnico, impulsar al municipio libre y garantizar que el banco central operara sin interferencias de la autoridad para que pudiera alcanzarse la aspiración de tener estabilidad de precios. En congruencia con dicho enfoque, en la plataforma electoral que preparó ese partido para los comicios de 1943 se planteó la necesidad de un Programa Económico General entre cuyas finalidades debería estar la de “lograr la estabilidad monetaria”.



La organización política cuya fundación propugnó Gómez Morin celebró su Asamblea Constitutiva en septiembre de 1939. Pocos meses después, en abril del año siguiente el partido hizo público su Programa Mínimo de Acción Política y lo consideró un “acto esencial”. En términos de quienes lo redactaron, el calificativo de “mínimo” se explicaba porque contenía las “exigencias absolutamente necesarias para una vida civilizada en México”; mínimo porque “solo atiende a aquellas reivindicaciones y medidas que más urgentemente reclama la nación”. El programa tenía esa naturaleza en razón de que indicaba únicamente los aspectos fundamentales de lo que podía ser “el ímpetu nacional aplicado rectamente a la formación de una patria ordenada”. El texto correspondiente se separó en los siguientes capítulos: Unidad interior de la Nación, Posición internacional, Prerrogativas esenciales de la persona, Instituciones intermedias, Organizaciones del campo, Trabajo, Instituciones de cultura, Administración de justicia, Política federal, Acción política inmediata y Organización económica general. Entre los asuntos que cabe destacar dentro de este último agregado se encuentran los relativos a la moneda y crédito:

“Los sistemas monetarios y de crédito, son parte substancial de la economía e instrumentos básicos del desenvolvimiento económico nacional, que el Estado debe proteger cuidadosamente, manteniéndolos siempre subordinados a los fines y objetos que les son propios sin poder utilizarlos jamás ni como medio de acción política, ni para fines fiscales. La creación de dinero ficticio, como la inversión inconsulta y desproporcionada de fondos públicos, son actos criminales contra la economía de la Nación y es responsable, por tanto, toda creación innecesaria de nuevas deudas públicas, el derroche de los fondos de la Nación en empresas inmediatas o francamente inútiles y todo intento de acrecentar directa o subrepticamente los recursos fiscales, con incrementos indebidos de la circulación o merma o desproporción de las reservas monetarias y desvalorización o inestabilidad de la moneda”.

Hay otra aproximación indirecta al tema alimentada por una de las experiencias más importantes que vivió Manuel Gómez Morin en su trayectoria pública. Esta tuvo verificativo cuando en su calidad de rector, hizo una defensa sin cuartel de la autonomía de la Universidad Nacional. Al momento de su separación de ese cargo en septiembre de 1934, Gómez Morin escribió una apología apasionada de la autonomía universitaria que resulta conveniente recordar, aunque sea en forma resumida. El punto fundamental es que la autonomía de la Universidad no se había buscado como un fin en sí mismo. La autonomía era una precondition para que la Universidad pudiera resolver sus problemas del momento y como fundamento para la organización de su trabajo futuro. El destino de la Universidad solo podía estar en manos de los universitarios, actuando en un ambiente general de libertad. El imperativo sería lograr en todo momento “ese fruto complejo y riquísimo en su heterogeneidad que es la cultura”. Concebida en ese sentido, la autonomía de la Universidad nunca podría interpretarse como “aislamiento” o “una pretensión ridícula de soberanía”.

Todo hace suponer que su paso por la rectoría de la Universidad fue una experiencia determinante en Gómez Morin. Se trató de la vivencia fundamental por medio de la cual se afianzó en su conciencia el valor de la figura de la autonomía. El municipio libre con el fortalecimiento en la sociedad de algunas instituciones clave revestidas de autonomía podían ser de inestimable utilidad para avanzar en la “brega de eternidades” a que había llamado: la consolidación en México del sistema democrático de gobierno con separación de poderes y un apego irrestricto a la ley. La autonomía de la Universidad podía tener puntos en común con la de un banco central especializado en su campo de acción, con una misión clara que cumplir. También en el caso del banco central, la autonomía no podía ser un fin sino una precondition para que la institución prestara un servicio eficaz a la sociedad.

Desenlace Legislativo

Eduardo Turrent y Díaz¹

Como ya se ha mencionado, la situación crítica creada por la devaluación y la oportunidad de contar por vez primera con representación en el Congreso abrió una oportunidad que se apreció como única. La fisura debió evocar en Gómez Morín sus épocas entusiastas de reformador nacional, de constructor de instituciones movido por la búsqueda de una obra de beneficio colectivo que dejara una huella permanente. En suma, la iniciativa presentada por el Partido Acción Nacional el 27 de octubre de 1948 incluyó las siguientes propuestas: Reformas a la ley Orgánica del Banco de México; Ley sobre empresas en que intervenga el Estado, organismos descentralizados y empresas de participación para que rindan cuentas; Ley para derogar el impuesto adicional de 15 por ciento a las exportaciones; Ley de crédito para la producción rural; Ley para el fomento de la pequeña irrigación; Creación del Servicio Nacional de Desinfección y Selección de Semillas; Reforma a la Ley Federal del Trabajo; conformación de una comisión con la encomienda de resolver los problemas del Seguro Social; reforma a la Ley de Vías de Comunicación y reforma para reorganizar los Ferrocarriles.

En la Exposición de Motivos para ese paquete de iniciativas se insistía en una idea: que México estaba requerido de un programa integral de rehabilitación económica. Así, la iniciativa comentada debía considerarse como una suerte de “programa de emergencia” ante la delicada situación que padecía el país. Vinculada en forma directa con la propuesta para reformar la ley del

Banco había en el paquete al menos otra propuesta. La relativa a la reforma del mercado de valores. En cuanto a esta última, la motivación era poner un impedimento legal a la práctica de que el Banco de México ofreciera recompra a la par a ciertos valores gubernamentales y que era una de las causas de la expansión monetaria que había desembocado en inflación.



1 Turrent y Díaz, Eduardo. Propuesta de Autonomía. México: Banco de México. s/f. págs. 25-37

Podría considerarse significativo — o quizá indicativo de las prioridades— que la reforma a la Ley del Banco de México fuera la inicial entre las iniciativas que se formularon. Por un lado, el suceso altamente polémico del momento era que el gobierno sólo había podido defender la paridad prometida durante poco más de año y medio. Por otro, hasta el propio secretario de Hacienda, Ramón Beteta, había tenido que incurrir en un acto de contrición que tuvo visos explícitos de un mea-culpa, o más bien de un *nostra-culpa*:

“...Ninguna política económica es perfecta. Las pasadas Administraciones fueron inflacionistas y yo no eludo mi responsabilidad. puesto que formé parte de esas administraciones...”

De la pluma de Gómez Morin provino claramente tanto la Exposición de Motivos general para las once iniciativas que presentaron los diputados Antonio L. Rodríguez Quirós, Miguel Ramírez Munguía y Juan Gutiérrez Lascuráin como la específica para las reformas que requería la Ley Orgánica del Banco de México del 26 de abril de 1941. Ambos textos expositores son muy semejantes en su parte medular siendo el mensaje principal que la causa del proceso inflacionista que había desembocado en la crisis cambiaría tenía su origen en la forma en que se había manejado al Banco de México durante más de una década dando cabida a operaciones expansionistas contrarias a la especialización a que debía apegarse todo banco central digno de ese nombre. En lo específico, la Exposición de Motivos para la reforma de la Ley del Banco abrió con un recuento histórico para explicar cómo se había llegado desde mediados de la década de los años treinta “al deterioro de ese instrumento económico” en razón “de las reformas ineptas y deliberadamente desquiciantes (sic.) que se han hecho en la Ley Orgánica del Banco de México y en la legislación de Instituciones de Crédito”. La parte correspondiente a la Exposición de Motivos general merece la cita textual extensa:

En la base de ese proceso inflacionista -al que precisa poner límite en su fuente misma para hacer posible un programa completo de rehabilitación económica nacional se encuentran las reformas que se han hecho en la legislación del Banco Central y en materia de crédito, y el manejo práctico del Banco de México, de la política monetaria, de las instituciones oficiales de crédito y del mercado de valores.

La Ley Orgánica del Banco de México, por motivos de diverso orden entre los que ciertamente no se encuentra una consideración de buena técnica ni figuró la preocupación responsable por el bien de México y su futuro, ha sido cambiada desviando al Banco de su misión principal como regulador de la moneda y subordinándolo en este y en otros capítulos de su funcionamiento, a razones oportunistas, a programas caprichosos \ circunstanciales o a intereses que distan mucho del interés colectivo verdadero de México.

Con el pretexto de hacer posibles ampliaciones presupuétales que sólo debieron gestionarse legítimamente por los caminos responsables del aumento de los ingresos o del uso genuino del crédito público, se echó sobre el Banco de México la obligación de facilitar ese incremento presupuestal con la emisión de moneda para absorber valores públicos o de empresas públicas. Y después de esa primera y grave violación de los principios que deben normar al Banco Central

y de la confianza en él depositada por el pueblo, se ha seguido o puede seguirse impulsándolo a nuevas creaciones indebidas de moneda, indispensables para absorber va no sólo valores públicos, sino de empresas privadas con un disfraz más o menos tenue de interés público, y créditos para esas empresas \ para otras aventuras no sólo improcedentes como objeto de inversión de un Banco Central, sino inaceptables, inclusive, aun para la libertad de riesgos de la empresa privada.

El caudal monetario de México ha crecido así sin correspondencia alguna con el incremento de la producción, operando desde luego la desvalorización básica de la moneda y abriendo la puerta, con el más funesto de los precedentes, a un mal que gangrena y destruye toda la economía.

Preparada esa reforma mediante la tradicional “técnica” jurídica que suelen utilizar los abogados para redactar leyes, la restauración de la autonomía del Banco de México se conseguiría mediante una red más o menos complicada de disposiciones con referencias recíprocas. Lo primero, lo fundamental, consistió en establecer un techo o un tope al crédito que el Banco de México pudiese ofrecer al Gobierno Federal. Las disposiciones complementarias cumplirían la importante misión de cerrar todas las rendijas posibles para que el financiamiento a través del crédito primario llegase a manos del erario. El enfoque no era nuevo. Se había utilizado ya en la Ley Constitutiva del Banco de México promulgada en 1925 y con mayor énfasis en el ordenamiento orgánico de 1936. En el caso de la reforma que proponía el Partido Acción Nacional, la disposición axial quedó incorporada “inocentemente” en la nueva redacción que se proponía para la fracción XIV del artículo 24 de la ley orgánica vigente.

El Banco de México podría abrir créditos sobre Certificados expedidos por la Tesorería de la Federación o sobre obligaciones o bonos emitidos o garantizados por el Gobierno Federal: siempre que el importe de esos títulos que posea el Banco unido al saldo que a cargo del Gobierno Federal resulte en la cuenta de que se habla en el artículo 39 -es decir, la cuenta de la Tesorería y el monto de los documentos a cargo del propio Gobierno Federal en los términos del artículo 40 en otras palabras, de los créditos que en forma directa se otorgaran al Gobierno— no exceda del 30 por ciento del promedio de los ingresos anuales que la Tesorería de la Federación haya percibido en efectivo durante los últimos tres años.

El objetivo principal de la reforma —restaurar la autonomía del Banco de México mediante la implantación de topes o límites al crédito que pudiera conceder al Gobierno Federal— se intentó redondear con un fortalecimiento de las normas y responsabilidades relativas al desempeño del Consejo de Administración y del Director General. Una fórmula que se intentaba restablecer es que un consejero de la serie B fuera integrante, junto con otros dos por la serie A, tanto de la Comisión de Cambios y Moneda como de la Comisión de Crédito y Valores en cuyo seno se decidían, respectivamente, las normas para las operaciones cambiarias y de emisión y los límites de crédito para las instituciones asociadas al igual que las tasas de interés o tipos de descuento aplicables a las operaciones que realizara el Banco.²² Sin embargo, la disposición clave para los fines de la autonomía se incorporó un tanto crípticamente en la fracción V de la que debería de ser la nueva redacción del artículo 52 de la Ley Orgánica del Banco de México. La idea rectora era que el Consejo de Administración nunca pudiera delegar y estuviese siempre obligado a decidir sobre las operaciones que

implicaran la concesión de crédito en forma directa o indirecta al Gobierno Federal.

Pero la iniciativa planteada por Gómez Morin y que presentaron los diputados de Acción Nacional no se detenía ahí. Aquellos reformadores deseaban aprovechar la oportunidad para fortalecer en general el marco normativo del Banco de México precisando los términos en que la institución pudiera otorgar financiamiento y acotando también, dicho sea de paso, el margen de acción que pudieran tener sus administradores. Los principios generales de orientación que se siguieron para esas reformas fueron los de fijar límites a los plazos de las operaciones y también ampliar y precisar las garantías en las cuales estuvieron apoyadas. La intención era que el Banco de México estuviera siempre lo más líquido posible con una cartera a menos de 90 días salvo que mediaran circunstancias muy especiales. A guisa de ejemplo, sólo en caso de que los títulos descontados estuvieran garantizados “con prenda” el plazo podría ser mayor a 90 días, pero nunca sin exceder 270 días.

No pasó inadvertido a los ojos de esos reformadores que la Ley orgánica de 1941 ya contenía un tope o techo importante para la expansión monetaria. Este consistía en que el saldo de la reserva internacional no pudiera ser nunca menor a la cuarta parte (25 por ciento) del total de “los billetes puestos en circulación y las obligaciones a la vista en moneda nacional, a cargo del Banco, excepto la cuenta en moneda nacional del Fondo Monetario Internacional”. Lo que se agregó en la iniciativa fue fortalecer un tanto esa disposición al señalar que las “divisas o cambio extranjero” que en adición al oro y a la plata formaran parte de la reserva internacional no pudieron rebasar la quinta parte del saldo de ese acervo.²⁶ Con todo, lo que sí pasó inadvertido a la atención del reformador es que dicho tope o techo podría evadirse o eludirse mediante el expediente de la devaluación. Esto, toda vez que un mismo saldo de reservas medido a un tipo de cambio depreciado se incrementaría en moneda nacional exactamente en el monto de la depreciación cambiaría. Cabe suponer que, de haber caído los ponentes en la cuenta de ese detalle, seguramente se hubiese propuesto en la iniciativa su remedio. Pero no ocurrió de esa manera.

Asimismo, en la medida en que se trataba de cerrar todos los canales imaginables para que pudiera tener lugar una expansión monetaria sin control por parte del Banco de México, la iniciativa número 3 resultaba complementaria a la ya explicada. Es decir, la relativa al “Proyecto de Ley para prohibir actividades indebidas en el mercado de valores”. La finalidad de ese ordenamiento sería, como ya se ha enunciado, prohibir que el Banco de México ofreciera pacto de recompra a la par a los tenedores de títulos de la deuda pública o de emisiones realizadas por algunas entidades gubernamentales como había sido el caso desde 1940 de Nacional Financiera con sus conocidos “Certificados de Participación”. El texto de la disposición principal de esa ley que se integraría con tan sólo tres artículos explica con toda precisión el objetivo a conseguir.

Queda prohibido al Banco de México, así como a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal que tengan carácter económico y estén incluidas en la descripción de los artículos 2 y 3 de la Ley de 30 de diciembre de 1947 celebrar operaciones por las cuales el propio Banco y los demás organismos o empresas mencionadas antes, se obliguen directa o indirectamente a adquirir valores públicos o valores emitidos por organismos descentralizados

o por empresas de participación estatal o por particulares, a un precio determinado de antemano, cuando quede a voluntad del vendedor la fecha en que la operación por la cual el Banco y los organismos y empresas, se obliguen a vender los valores que hayan adquirido, así como las operaciones por las cuales los organismos y empresas de referencia, al emitir valores destinados al financiamiento de inversiones a plazo largo, se obliguen o redimir tales valores a un precio determinado dejando a voluntad del tenedor la fecha en que la redención haya de hacerse.

A Dios rogando y con el mazo dando”. En paralelo con la presentación de las iniciativas comentadas, Manuel Gómez Morin y las autoridades de la organización política que presidía intentaron darle a su proyecto todo el impulso posible frente a la opinión pública. Ya la primera vez que Gómez Morin se presentó ante los medios para explicar las causas que a su juicio habían llevado al abandono de la paridad, el entrevistado afirmó que desde hacía doce años había comenzado el proceso inflacionista que había llevado a la desvalorización externa de la moneda” y aprovecho la oportunidad para hablar del “planteamiento de las líneas generales de un programa total para la economía de nuestro país.

No un programa de expedientes, de ajustes fugaces, sino de medidas de fondo... Desde hace años se viene diciendo que una solución programática es imposible por el apremio con que se plantean los problemas económicos y que lo posible es simplemente la adopción de medidas parciales e inmediatas, porque un programa requiere largo tiempo para su cumplimiento. Con este culpable pretexto se ha perdido el tiempo y también las oportunidades preciosas que hemos tenido para dar soluciones a fondo que afirmen e impulsen nuestra economía. Las medidas inmediatas son indispensables; pero ni siquiera esas medidas pueden tener eficacia si no son parte y cumplimiento gradual de ese programa de fondo...Tiene México cuanto esa acción requiere. Han faltado sólo la visión completa y no deformada, la orientación definida, la dirección firme y limpia.

Tal vez no por casualidad, este enfoque de fijar topos o límites a ciertos agregados clave en el balance del banco también fue con templado por Gómez Morin en el proyecto de ley que preparó en 1937 para el Banco Central del Ecuador. Un primer techo, pensado claramente con una intención preventiva, se recomendó para la circulación de billetes “en relación con la necesidad que de ellos tienen los habitantes del país”. Asimismo, toda vez que los pasivos a la vista del órgano central constituyen prácticamente billetes en potencia, en el techo correspondiente se incluyó también a este agregado (Art. 38 del proyecto), El mecanismo se completó señalándole un candado al saldo de “las monedas de plata” a fin de evitar la práctica que había sido común en ese país de América del Sur cuando la facultad de acuñación estaba en manos del Ministerio de Finanzas en cuanto a expandir excesivamente la acuñación de esa moneda a fin que el fisco se apropiara del señoreaje implícito en esa amonedación. El límite para los billetes y obligaciones a la vista contra la moneda metálica se estableció en una relación de 2 a 1. Dicho lo anterior, cabe citar la motivación general que se adujo para adoptar dicho enfoque: “Este es un límite que normalmente puede calificarse de teórico, pero que entraría en acción como elemento morigerante y preventivo de ampliaciones indebidas de los medios de pago”. Sin embargo, el verdadero elemento de disciplina, no “teórico” sino factual, que Gómez Morin pensó para la expansión monetaria se incorporó en el Art, 39 del proyecto de Ley. Procede señalar de antemano que este resultaba aún más estricto que el que se

planteó más de una década después para la reforma a la Ley del Banco de México toda vez que evocaba con mucha exactitud el principio de funcionamiento del patrón oro clásico o puro: en la estructuración propuesta en el Art. 39 se ha admitido la política tradicional inglesa... de asignar a un departamento autónomo del Banco Central la función elemental de entregar billetes solamente contra recibo de la reserva legal correspondiente que deberá hacer precisa e indispensable el otro departamento del Banco, o sea el de operaciones... Así, el Departamento de Reserva no tendrá capacidad legal alguna para hacer préstamos: será un simple depósito o de oro o de billetes al cual sólo podrá acercarse un funcionario del Departamento de Operaciones en pos de billetes Contra oro o, viceversa, de oro contra billetes.

En el Diario de Debates de la Cámara de Diputados quedó consignado textualmente que tanto la iniciativa para reformar la Ley Orgánica del Banco de México como su complementaria para “prohibir actividades indebidas en el mercado de valores” se “turnaron a comisión” (sic.) el 22 de octubre de 1948. La idea de sus promotores era que esas iniciativas fueran dictaminadas durante el periodo ordinario de sesiones de ese año. Lo que sucedió en la realidad es que las iniciativas comentadas nunca fueron ni siquiera revisadas. La táctica de la mayoría en la Cámara de Diputados fue al parecer ir dando largas a esos asuntos con la finalidad de desgastar y cansar a los diputados que las habían presentado y de derrotar por hastío al partido que representaban. En el ínterin no faltaron algunas declaraciones que en el ánimo de ser humorísticas sólo exponían a quienes las emitían. Un legislador sentó precedentes y se lució al señalar que “en su opinión, al pueblo de México no le interesaba el Banco de México, sino solamente a un pequeño sector, al de los odiados banqueros.

Por ello, en la lista de asuntos que habrán de tratarse durante el periodo extraordinario de sesiones... no fue incluida la discusión del proyecto de Reformas a la Ley Orgánica del Banco de México... Y ya en ese camino, mucho menos podía interesar la consideración] de los perjuicios que al pueblo de México acarrea la indebida intervención de instituciones oficiales en el mercado de valores... Por eso, no había (pie votar, ni siquiera discutir, el proyecto de Ley que prohíbe Actividades Indebidas en el Mercado de Valores.

Con tono de orgullo, en la carátula se mostraba el perfil de aquellos congresistas que habían dado una batalla legislativa tan denodada. En la imagen se realzaban los rostros dibujados a tinta de los principales protagonistas del episodio legislativo que se relata en estas páginas con una leyenda a un lado: “3 diputados independientes han mostrado lo que puede ser un Congreso auténtico”. Ya en interiores se reproducía, quizá textualmente, el informe que había rendido el jefe de esa organización política ante la Asamblea Nacional Ordinaria en su séptima edición. Sorprendentemente, las primeras secciones de ese documento no se referían a la materia de Política o a la muy importante cuestión electoral, sino al tema de “La Economía de México”. Según el ponente, la crisis cambiaría con sus secuelas, el ambiente de especulación prevaleciente, la “mitología del agrarismo” y los problemas graves en los ámbitos de los caminos, transportes, trabajo y Seguro Social no habían logrado más que hacer más apremiante la necesidad de “un verdadero programa nacional de Gobierno”. Así: Teniendo a la vista la necesidad aceptada por el Gobierno de ese programa nacional básico que el propio informe presidencial anunció y considerando la urgencia

de salvar el periodo transitorio de la coyuntura preparando siempre los medios de fondo, los diputados miembros presentaron a la Cámara una serie de iniciativas: la reforma del Banco de México para restaurar esa institución central de nuestra economía a su misión propia, de la que ha sido torpemente desviada; la prohibición de las maniobras peores que en nuestro mercado se han venido haciendo para destruirlo, promover el estatismo y extremar la trascendencia de la inflación; la indispensable sujeción de las empresas de participación estatal tanto a los principios que deben normar olvidado deber mínimo de rendir cuentas; el cambio del impuesto a la exportación por un fácil sistema selectivo que sin contrariar la necesidad evidente de gestionar el equilibrio de nuestro comercio internacional, impediría las exportaciones que pueden dañar nuestros consumos o a nuestra producción. De estas cuatro iniciativas, solo una, la relativa al impuesto a la exportación, fue desechada de paso, sin tocarse siquiera las obvias razones que la fundan. El Banco de México sigue inerte para hacer frente a las responsabilidades que tiene con la Nación. El mercado continua asfixiado no sólo por la incertidumbre monetaria sino por el peso de esa simulación que son los pactos de recompra o de esa práctica incalificable que es la emisión de valores directamente destinados a producir la creación de dinero nuevo.

Los tiempos políticos y los tiempos doctrinales eran desfavorables para aquellos reformadores impregnados de ilusión. Sobre lo primero abrigaban plena conciencia aunque no hay evidencias de que la tuvieran sobre lo segundo. Nunca hubo dudas ni titubeos. Desde un principio, la maquinaria del Partido Oficial vinculada con la administración alemanista envió la señal sobre su desacuerdo con esos intentos de reforma legislativa. El tema de los vientos doctrinales, por su parte, requiere de una precisión explícita. A la terminación de la Segunda Guerra Mundial el keynesianismo adquirió una gran influencia dentro de las ideas económicas y en medio de esa avalancha se debilitó el paradigma sobre la autonomía de la banca central. En la Gran Bretaña, el Partido Laborista, encabezado por Clement Attlee, ganó las elecciones y sacó de Downing Street a Winston Churchill.



Como expresión del advenimiento de una nueva era en cuanto a políticas económicas, el gobierno de Attlee se apresuró a reformar el status legal del Banco de Inglaterra. La estatización de esa institución se apoyó en lo fundamental en dos acciones. Primero, en la decisión de que la totalidad de las acciones del Banco pasaran a manos del gobierno británico. Segundo, la incorporación de un artículo en su ley orgánica con base en el cual la Tesorería adquiriría facultades para dictar al Banco de Inglaterra las instrucciones que considerara pertinentes en lo relativo a su funcionamiento. La única atenuante fue que esas instrucciones se emitirían “previa consulta con el Gobernador⁵⁷ de la entidad, la cual ha tenido tradicionalmente su domicilio en la calle Threadneedle.

No es una exageración considerar a Manuel Gómez Morin como un pionero y un precursor de la autonomía de la banca central en México. Un hecho de lo más interesante es que en la Gran Bretaña el propio partido laborista le restauró su autonomía al Banco de Inglaterra exactamente 51 años después de la estatización a que se alude en el párrafo precedente. Esa reforma restauradora que en su esencia implicó una rectificación muy importante, fue encabezada por el Primer ministro Blair y por su ministro de Hacienda, Gordon Brown. Pero la reforma británica no fue una golondrina aislada que arribó sin un verano prolongado. En la década de los ochenta irrumpió una oleada doctrinal que modificó el panorama del pensamiento económico en el mundo. En lo político, esa oleada tuvo expresión en los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margareth Thatcher en Inglaterra. Aunque muy pocos observadores pudieran establecer ese recuerdo en México, la iniciativa por la cual se le otorgó autonomía al Banco de México fue evocadora de la propuesta de Gómez Morin de 1948. Desde entonces y empezando por el caso pionero de Chile (1989), al menos a los bancos centrales de los siguientes países se les ha otorgado autonomía en América Latina: Argentina y Colombia (1991), Paraguay (1993), Perú y Guatemala (1993), Brasil (1996) y Uruguay (1997).

La Ocupación Militar de Ciudad Universitaria

Rafael Preciado Hernández¹

No venimos a capitalizar el lamentable conflicto de los estudiantes con el gobierno. Ya desde el primero de agosto último, nuestro Partido protestó por los excesos a que el gobierno llevó la represión contra los estudiantes, y al mismo tiempo reprobó la violencia estudiantil para apoyar sus peticiones y señaló que por ser la autonomía universitaria un valor de la comunidad nacional, que todos debemos salvaguardar, la opinión pública tenía derecho a ser informada en detalle sobre los datos que las autoridades tuvieron respecto a las causas reales del conflicto.

Más tarde, el 30 del mismo mes de agosto, Acción Nacional hizo un llamamiento a todos los mexicanos, gobernantes y gobernados, viejos y jóvenes para que juntos, y animados de un verdadero espíritu de concordia, buscáramos la solución al problema, superando, ante todo, las divergencias, pensando en primer término en el bien de nuestra patria, pues para nosotros, señoras y señores diputados, como se reconoce en el último informe presidencial, el problema estudiantil, tal como se manifiesta especialmente en los estudiantes de enseñanza media y superior, ya sea esta última técnica o específicamente universitaria, está estrechamente vinculado al gravísimo problema del mal sistema educativo de México, agravado con el explosivo aumento de la población escolar, con la perniciosa influencia que ejercen sobre la niñez y la juventud los medios de publicidad, como la llamada literatura infantil, el cine, la radio y la televisión, que sólo excepcionalmente pueden considerarse adecuados y, también, por los procesos psicológicos de contagio fomentados y utilizados por organizaciones extremistas de signos opuestos.



1 Diario de los Debates, H. Cámara de Diputados, 20 de septiembre de 1968.

En efecto, no se puede desconocer el hecho de que sin una adecuada educación de tipo humanista, impartida desde la primaria, perfeccionada en las etapas de la secundaria y de la preparatoria y profundizada en las facultades universitarias, especialmente en las comprendidas en el ala humanista, no es posible contar con una juventud que ame o cuando menos respete lo que constituye el legado espiritual de la civilización de Occidente, sino que más bien la sociedad tendrá que enfrentarse a una juventud en el mejor de los casos indiferente, desorientada y desmoralizada, que fácilmente puede ser arrastrada hacia actitudes inspiradas por el resentimiento, la amargura, la hostilidad y hasta el odio a todo lo que ofrece el orden social existente.

La responsabilidad del mal sistema de educación que padece México, y de las influencias perniciosas que lo agravan, creando un ambiente adverso en casi todos los aspectos a una recta formación de la niñez y de la juventud, es fundamentalmente de nosotros los adultos, y no de los niños y jóvenes. Y entre los adultos, la máxima responsabilidad compete a los intelectuales que han venido formado parte de los gobiernos que se han sucedido en México, y que lejos de preocuparse y plantear a fondo el problema de la educación, se han aferrado a una posición irracional, anticuada y gravemente lesiva para el futuro de nuestra patria. Han preferido limitarse a proporcionar mera instrucción a los niños y jóvenes, así como adiestramiento y habilidad para ganarse la vida, y en el mejor de los casos erudición y preparación meramente técnica para las tareas de mayor importancia en la vida social, rehuyendo siempre la formación ética, como si propusieran una deshumanización de la vida individual y social, prefiriendo lo que más vincula al ser humano con lo biológico animal, que con los valores superiores de lo espiritual.

Todo esto ha conducido a un abatimiento del nivel cultural en la enseñanza superior, tanto en la técnica como en la universitaria, de lo que somos responsables el gobierno activamente, y por omisión todos los adultos que no hemos luchado enérgicamente contra esa conspiración de que ha resultado víctima nuestra juventud.

Ciertamente tenemos el deber de luchar ahora como no lo habíamos hecho antes, por fortalecer la conciencia del deber de los estudiantes universitarios para con su Alma Mater, por asegurar la autenticidad de la representación de los líderes estudiantiles y porque los universitarios levanten la bandera de una auténtica reforma universitaria, comenzando por imponerse tareas de superación académica, exigir preparación del profesorado y proporcionar tareas en que los universitarios sirvamos al pueblo, ayudándolo a resolver sus problemas de salubridad, de organización social, lo mismo en el campo que en los municipios y especialmente el de educación, que debe ser resuelto tomando en cuenta el punto de vista de los universitarios y con su participación.

Tenemos que hacer comprender a nuestra juventud cuál es la naturaleza y misión de la Universidad y su importancia; que la Universidad es comunión de maestros y de alumnos para conservar, acrecentar y transmitir a las generaciones futuras el acervo cultural de un pueblo.

Es trágico que no cuente un pueblo con una Universidad, porque se pierde la continuidad en esa marcha ascendente que representa el progreso.

Esto que ya decía Ortega y Gasset, cuando aludía a las generaciones como el gozne sobre el cual la historia ejecuta sus movimientos; pero esos movimientos para que beneficien a un pueblo y para que sean pro-

gresivos, deben realizarse en dirección de la realidad de sus valores fundamentales, nacionales y universales.

Nada de esto será posible hacer mientras la Universidad Nacional Autónoma de México esté ocupada por el ejército indebidamente, violando de manera clara el principio de autonomía de la misma Universidad.

Por ello, en la proposición que se ha leído insistimos en que cuanto antes el ejército abandone la Universidad y que nuestra amada Universidad sea entregada a sus legítimas autoridades.

En la prensa de este día apareció la noticia de que el señor secretario de Gobernación está dispuesto a que se retiren de la Universidad las fuerzas del ejército y a entregar los recintos universitarios a las legítimas autoridades de la Universidad, tan pronto como éstas se lo pidan.

Si las autoridades de la Universidad hubiesen solicitado la protección del ejército, no habría nada que objetar; pero si fue una decisión del gobierno ante sí mismo, no tiene porqué condicionarse la devolución de los recintos universitarios y el retiro de las fuerzas militares a la solicitud que haga el rector de nuestra Alma Mater como no debe tampoco condicionarse la libertad de los estudiantes y demás personas, empleados y en ocasiones funcionarios detenidos, simplemente por encontrarse en el recinto de nuestra Alma Mater.

La proposición tiende a hacer cesar esa indebida intervención del ejército, porque esa intervención, en primer lugar, no resuelve el problema planteado, sino que lo agrava; en segundo lugar, porque está impidiendo a las autoridades universitarias cumplir con sus funciones; en tercer lugar, porque se trata de una violación a la Constitución, desde el momento en que el artículo 89, fracción VI, que ha sido invocado como el fundamento para hacer intervenir al ejército, dice con toda claridad: “El Presidente de la República está facultado para disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”. Y realmente en este caso, el conflicto universitario no se traduce en inseguridad interior de la nación. Es un problema que pudo resolverse incluso sin intervención de la policía.

Los jóvenes, especialmente los jóvenes de cuerpo, son impetuosos, en ocasiones violentos, pero tienen un espíritu limpio, y no se debe confundir a los profesionales de la agitación, que han sido protegidos por las autoridades en el seno mismo de la Universidad, con los jóvenes auténticamente estudiantes y universitarios. Ellos saben oír razones.

Durante treinta años he sido profesor de filosofía del derecho en la Universidad y en la Escuela Libre, y tengo fama de ser exigente, riguroso. Algunos llaman a mis grupos “los grupos del escuadrón suicida”, y sin embargo nunca me ha faltado ni un estudiante. Y he discutido con ellos, en ocasiones con vehemencia, y con pasión y, sin embargo, siempre he sido respetado, porque yo también he sabido respetarlos y hablarles con razones.

No se trata, pues, de un problema de seguridad interior de la nación que amerite ese despliegue de fuerzas militares. Nosotros no tenemos nada en contra del Ejército Nacional. Sabemos, como ya lo decía el Aquilátense, que el fin del ejército es ser escudo de la ciudadanía y de sus instituciones políticas. No tenemos nada contra el ejército, porque él se limita a obedecer. Pero quien ha dado la orden, no lo ha hecho fundadamente.

Si no fuera suficiente el texto claro de esta fracción VI del artículo 89, habrá que relacionarla con el artículo 129 de la misma Constitución, que a la letra dice:

“En tiempo de paz” -yo no creo que estemos en guerra- “ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”.

Debe cesar, pues, cuanto antes esa intervención, sin esperar a que las legítimas autoridades de la Universidad lo soliciten, porque el problema estudiantil no va a poder resolverse mientras Ciudad Universitaria está ocupada por el ejército.

El problema estudiantil debe resolverse. Todos los universitarios estamos obligados, en conciencia, a poner lo mejor de nosotros mismos para encontrar cuanto antes la solución debida. Ese problema debe resolverse por universitarios y con métodos universitarios, sin perjuicio de que los problemas ajenos a la Universidad, debidamente requisitados, se resuelvan conforme a las leyes aplicables en cada caso.

No quiero terminar sin aludir a cierta contradicción semejante a la que apuntaba el señor diputado Juan José Hinojosa. Desde hace tiempo, fuerzas que parecen operar en el interior mismo del gobierno, vienen provocando dos actitudes o corrientes políticas contradictorias, que al chocar en el seno del mundo oficial producen desconcierto o inseguridad en la sociedad, a la vez que dificultan y retardan hasta casi paralizar el desarrollo integral de nuestra nación.

Una de esas corrientes postula una política de apertura hacia un régimen democrático, pluripartista. La exigencia de una reorganización a fondo de la administración pública y un esfuerzo colectivo, técnicamente planteado, para dar pleno cumplimiento a los objetivos generosos del movimiento revolucionario de 1910. La otra tendencia, por el contrario, se aferra a la política de carro completo, de mantenimiento de una administración pública obsoleta e ineficaz y de explotación verbalista de los ideales revolucionarios, sin preocuparse de su realización.

Como ejemplo de la primera tendencia, basta recordar la convocatoria a todos los mexicanos contenida en el último informe presidencial, para realizar una profunda reforma educacional que enseñe a nuestra niñez y juventud a pensar, a entender, a actuar, a tolerar, es decir, que forme verdaderos hombres a la vez libres y responsables.

¿Qué va a suceder con esta convocatoria? ¿Se va a quedar simplemente en el campo de las promesas verbalistas? ¿Qué ha hecho el Secretario de Educación Pública para dar cumplimiento a este noble propósito? Que yo sepa, hasta estos momentos, nada. Y no es posible seguir manteniendo la unidad de nuestra nación y de nuestro pueblo, a base de meras promesas que no se cumplen.

Como ejemplo de la segunda tendencia, claramente negativa, sólo volveré a insistir en el problema estudiantil, porque independientemente de su planteamiento y desarrollo y de los errores que se atribuyen a ambas partes, estudiantes y autoridades, su prolongación parece confirmar que hay fuerzas del propio gobierno interesadas en que no se resuelva el conflicto, como aconsejan el buen sentido y la experiencia, ya que aun en el supuesto de que haya fuerzas extrañas a México que manejen algunos dirigentes estudiantiles y arrastren

a la mayoría de estudiantes de buena fe engañándolos, la opinión pública no se explica que el gobierno, con todos los recursos de que dispone, no haya descubierto a los agentes en México de esas fuerzas extranjeras y mucho menos que si ya los descubrió no los desenmascare ante el pueblo y los estudiantes, quienes, indudablemente, ante los hechos, seguramente abandonarían a sus dirigentes.



No cansaré más vuestra atención, señoras y señores diputados. Sólo quiero repetir las proposiciones concretas que hace Acción Nacional en este caso:

Primero: Que esta H. Cámara pida al C. Presidente de la República ordene el retiro inmediato del Ejército de Ciudad Universitaria y la entrega de la misma a las autoridades de la Universidad, proporcionándoles la protección que éstas soliciten.

Segundo: Que esta H. Cámara acuerde llamar al C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, al C. Secretario de Gobernación e invitar a los CC. Procuradores de Justicia de la Nación y del Distrito y Territorios Federales, con el objeto de que rindan un informe preciso y detallado respecto al conflicto estudiantil, sus orígenes y sus implicaciones.

Hago un llamado ferviente a todos los universitarios que son actualmente diputados federales, que se unan, que aprueben esta proposición por el bien de nuestra Alma Mater. Y hago un llamado al señor licenciado Farías para que, al igual que tratándose de la proposición hecha por Acción Nacional en relación con el caso de Baja California, tratándose de un problema tan grave y que nos hiere a todos los mexicanos, que se considere este asunto de urgente resolución y no se turne a las Comisiones, sino que desde luego se pase a discutirlo y a votar lo que a bien tenga esta Asamblea.

Defensa de la Autonomía Universitaria y la Libertad de Cátedra¹

Abel Vicencio Tovar²

No cabe duda señores, que el régimen es riquísimo en recursos, y recursos que tienen éxito.

Cuando un maratón de oradores provocó el cansancio, muy natural por otro lado en esta Asamblea, ya sabemos que se presenta el show de la tarde y todos inmediatamente abrimos los ojos y aplaudimos contentos (aplausos), porque ahora sí se dijeron cosas interesantes.

Lo reconozco; muy interesantes y muy inteligentes.

No tenía pensado intervenir. Se han dicho algunas cosas que me hacen intervenir por mi responsabilidad como jefe de un partido -nuestros jefes son los que elige el partido-- y además porque es necesario aclarar brevemente algunos conceptos.

He de confesar a ustedes que me interesó mucho el cuento de Vietnam, Indochina o Hong Kong, no sé de dónde, que acabó con aquello del campesino, que al fin y al cabo por la hipótesis planteada la dialéctica --así se dijo-- llegamos a la conclusión todos que el campesino a través de las ratas, de los gatos y del cielo y de las nubes influía ciertamente en el rey de ese país.

Y yo pregunto a ustedes, señores diputados de la mayoría, qué sentido hubiera tenido que el rey hubiera dictado un decreto; "Se prohíbe que el campesino influya en mis decisiones". O "le concedo al campesino graciosamente influir en estas decisiones".



1 Parlamento Acción Nacional LI Legislatura, noviembre de 1979. 30-35 págs.

2 Archivo Histórico de Abel Vicencio Tovar. Caja 15 Folder: Universitarios Encuentro PAN.

El campesino influye en el rey por decreto del rey, porque *así* es la naturaleza de las cosas y de las gentes y de las ideas que intervienen en eso que se llamó la dialéctica.

Creo yo que, si la autonomía como parte connatural de la esencia misma de la Universidad es reclamable por los universitarios, ha sido respetada en la geografía y en la historia por los gobiernos, un gobierno no tiene más que reconocer esa cualidad merced a la cual la libertad en la cultura puede poner la base para el desarrollo integral del hombre.

Por eso dijimos lo que dijimos, y estamos absolutamente de acuerdo en que se eleve esa autonomía a la categoría de garantía constitucional, y probablemente, como alguno de mis compañeros lo dijo, hubiéramos votado en favor, pero hay ciertas cosas que nos lo impiden.

Se ha deslizado por ahí un párrafo aparentemente inocuo, aparentemente inocente.

Lee: "Realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura, de acuerdo con los principios de este artículo", C5 decir, de acuerdo con los principios del Artículo 30. Ahora bien, el Artículo 30. contiene una parte ideológica y una parte simplemente procesal y administrativa. Hasta ahora, hasta este momento de la historia de México, ningún legislador se había atrevido a poner cartabón a la investigación de la cultura universitaria, a la difusión de la cultura universitaria, al desarrollo de la cultura del hombre en México, a través de la Universidad.

Se me podría decir: La Universidad no es extraterritorialidad y en todo caso estoy de acuerdo en que debe sujetarse al orden constitucional, pero si ustedes, señores, leen la fracción 3a, del artículo 30. constitucional, verán que esos principios que por otro lado no combatí ni ha combatido el Partido Acción Nacional, son para aplicarse exclusivamente a la educación primaria, secundaria, normal y para obreros y campesinos, y en este momento se pretende que la investigación de la cultura esté sujeta precisamente a ese marco hecho para la educación primaria y sus similares.

Somos universitarios muchos de los que estamos aquí, Por la responsabilidad que esto representa, me quiero oponer definitivamente a este intento de coartar la libertad de la investigación universitaria.

¿Se trata, entonces --las Comisiones lo explicaran a su modo-, de controlar la educación universitaria y de sujetarla al cartabón del burócrata en turno?, que se diga con toda claridad; ¿se trata de enganchar la Universidad al carro faccioso del gobierno?, que se diga con toda claridad y ustedes en conciencia votarán sí, probablemente; ¿se trata de pedir que la inteligencia requiera el punto oficial de la burocracia para que pueda desarrollarse?, que las Comisiones lo digan con toda claridad y ustedes estarán en posibilidad de tomar su propia decisión y su propia responsabilidad.

¿De qué se trata entre otras cosas? por lo menos una regresión de ocho siglos. Los maestraescuelas, los guardascll05 de la Universidad del siglo XII y del siglo XIII, tantas veces quisieron imponer la verdad oficial a nombre del Rey a la Universidad, y tantas otras los universitarios se defendieron con éxito de esas agresiones.

Y la historia de las Universidades cuenta entre sus capítulos más brillantes cómo esas agresiones, a veces del poder civil, esas agresiones, a veces del poder eclesiástico, hicieron que los universitarios se levantaran no sólo para defender su libertad sino para dejar el campo que no querían que fuera de esclavos, y así la dispersión de los universitarios llenó de Universidades la Europa de entonces.

¿Quieren volver al siglo XII?, que las comisiones lo digan y entonces los de la mayoría que expliquen claramente sus razones y que voten en favor, si eso les permite su responsabilidad de universitarios.

En verdad, buena parte de la discusión, señores, se ha centrado aquí sobre el concepto que unos y otros tenemos sobre el Estado y sobre la Universidad. Quienes conciben al Estado simplemente como un instrumento de fuerza transitorio para destruir las estructuras que existen y para preparar el advenimiento de una nueva edad, podrán estar de acuerdo en que la Universidad sea un instrumento para lograr más pronto esa destrucción. Quienes conciben al Estado simplemente como un órgano, como un formalismo jurídico en manos del gobernante en turno, para mantener el poder a como dé lugar, probablemente, sin una ideología definida, tienen razón en pretender que la inteligencia universitaria pase por las Horcas Caudinas de la reglamentación. Pero, señores, nosotros no pensamos ni en una ni en otra forma respecto al Estado. Para nosotros el Estado es la concreción jurídica y política de la nación, y la nación es ante todo una comunidad viva y natural en la que se conjugan las inteligencias y los esfuerzos de los hombres para la realización de su destino social, y en estas condiciones, para nosotros, el Estado que es la nación jurídica y políticamente organizada, tiene como obligación fundamental, sentar las bases para el desarrollo de esa cultura en todos los ámbitos, y para todos los hombres que forman la nación que representan. Por eso estamos en contra de esa mañosa inclusión, de ese párrafo que hábilmente se ha deslizado en el nuevo texto, porque para nosotros la Universidad nunca será un instrumento en manos del Estado. Para nosotros la Universidad es el instrumento máximo de la cultura, en donde probablemente, en la cúspide, se reúna lo mejor de la intelectualidad y los esfuerzos hacia ella para servir a la patria, para servir a la nación, para servir al pueblo en un momento exactamente determinado en la historia.

Es cierto, y esto no se puede negar porque es historia, que en cada momento histórico el gobierno (se dice El Estado) es representante del grupo hegemónico, representante del grupo que tiene la fuerza. Sí es cierto. Pero esto en lugar de llevarnos a pedir que la Universidad esté sujeta a las normas de un Estado para defender esa hegemonía o se ataque esa dependencia para atacar esa hegemonía y sustituirla por otra, debe llevarnos a propugnar con sinceridad porque la Universidad esté encima de los grupos de poder que en cada momento histórico pueden representar la fuerza decisiva en un Estado determinado. Sólo así la Universidad podría estar cumpliendo plenamente su papel. Si por impedir que la hegemonía llegue a un grupo que se considera traidor a las esencias o porque está aspirando aire de muy lejos, se fortalece la dependencia de la universidad respecto al Estado actual, se está condenando a la universidad a la dependencia permanente, a ser definitivamente bolín de pleitos electorales. Y señores, la Universidad es mucho más que botín de disputas electorales, ningún universitario estaría dispuesto a cambiar la lucha de la inteligencia por las pequeñas batallas en donde el hampa electoral casi siempre sale triunfando. Por eso estamos en contra.

Yo estoy seguro que independientemente de la votación que aquí pueda darse a este respecto, los universitarios estas paredes se negarán a aceptar la mordaza de la inteligencia que este

artículo trata de imponer.



Yo estoy seguro que los universitarios, aun aquellos que sostienen la supremacía y la importancia del Estado Mexicano, se negarán a aceptar como única tesis de su programa de estudios, la tesis educativa del Estado así sea la que está en la fracción I del artículo 30° Constitucional.

Yo estoy seguro que los universitarios, cualquiera que sea su filiación, se negarán a ser tratados como menores de edad, como los niños de la primaria, como los de la secundaria o con esa dependencia que el Artículo 3° establece respecto a las normales y a las escuelas para obreros y campesinos.

Estoy absolutamente seguro de ellos, señores diputados, por eso propongo lisa y llanamente la supresión de esa referencia al artículo 3°. Debo decir que al mismo tiempo que tengo una gran esperanza en la honradez universitaria de muchos de ustedes tengo muy poca esperanza de que a su jefe, señores de la mayoría, se atrevan a modificarle una sola coma.

Autonomía Universitaria y el PAN

Abel Vicencio Tobar¹

Historia: nacimiento de las universidades

Aunque los antecedentes de la actividad docente se pierden en el inicio de los tiempos, su desarrollo, con la colegiación de maestros y alumnos se da especialmente a partir de la formación de las universidades en el siglo XII.

Muchos han sido los avatares de la historia de las Universidades y variados los tipos de estas, pero en todos los casos, aun tratándose de las Universidades Estatales, la autonomía es elemento de la naturaleza misma de esta institución.

En la actualidad, tal vez más que en otro tiempo, la labor de investigar, transmitir y difundir la cultura, sólo puede tener trascendencia con la autonomía: que implica libertad y responsabilidad.

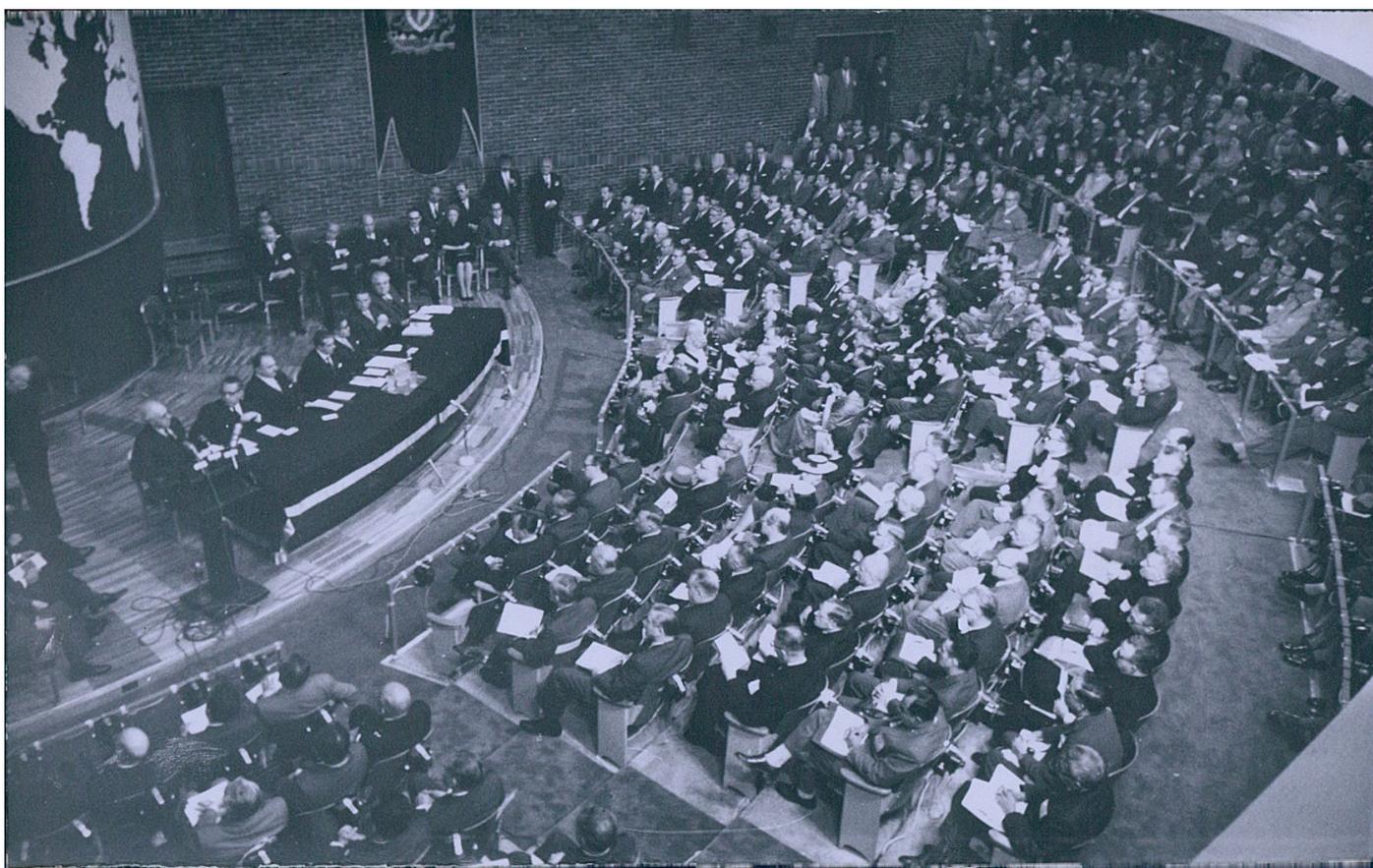
En el siglo XII y en coincidencia con ciertas reformas eclesiásticas, surgen en las catedrales, las “escuelas catedralicias” o “episcopales”. Alrededor del “scolasticus” se arremolinaba. “La más abigarrada turba de estudiantes que puede imaginarse”.... los estudiantes no tenían que pagar pensión, pues el cabildo tocaba remunerar a los maestros, que para serlo había menester de aprobación suya y del obispo (Daniel Olmedo S.J. - Manual de historia de la Iglesia).

Una de las más antiguas Universidades, fue la de Bolonia que destacó con el Estudio del Derecho, la de París (1201) y posteriormente muchas más como Oxford y Cambridge, Lovaina, Praga, Heidelberg, Salamanca.

1 Archivo Histórico de Abel Vicencio Tobar. Caja 20 Folder: Universidad. 11 de agosto de 1984. 10 págs.

Algunas de ellas fueron resultado de las “dispersiones” que se dieron, cuando las “autoridades” dejaron de impartir justicia, o trataron de imponer condiciones inaceptables.

Algunas Universidades obstruyeron reconocimiento formal del Papa o del Rey, con la “carta de fundación”. Otra sin ella, como la de Oxford, alcanzaron gran desarrollo y respeto. Algunas gozan de fuero.



El primer nombre de las universidades fue el de “STUDIUM GENERALE” significando la asistencia a ellas, de todos los estudiantes de diversas procedencias, y más tarde, el conjunto de las ciencias, el estudio general o universal del saber, (Daniel Olmedo S.J). Así se llegó a hablar de esta Institución, con un sentido de participación personal de «universitarias vestra”. Posteriormente, el término de la Edad Media, muchas universidades debieron sostener luchas con los gobernantes por mantener su autonomía. Los gobiernos hegemónicos como el del Emperador Napoleón, las convirtieron en Universidades de Estado. En la actualidad ocurre lo mismo especialmente los países socialistas.

La universidad en México

La Real y Pontificia Universidad de México fue fundada por cédula de Felipe II en 1551 y aprobada por el Sumo Pontífice.

En el siglo XVIII, de grandes conmociones intelectuales y de la presencia del espíritu liberal, hubo algunas reformas hacia el racionalismo y hacía el estudio de las ciencias positivas.

La Universidad fue suprimida en 1833 por Gómez Farías, posteriormente restaurada y vuelta a suprimir por Comonfort y definitivamente por Maximiliano en 1867. Sin embargo, diversas escuelas, como la de Medicina y la de Ingenieros siguieron existiendo y funcionando.

En 1881, el Diputado Justo Sierra presenta un proyecto de Ley Orgánica para la refundación de Universidad, que decía: «El nuevo centro habrá de tener cierta libertad dentro de su esfera de acción. El Estado tiene una alta misión política, administrativa y social, pero en esa misión hay límites, y si algo no puede ni debe estar a su alcance es la enseñanza superior, de enseñanza más alta. La enseñanza superior no puede tener como nos tiene la ciencia, otra ley que el método; esto será normalmente fuera del alcance del gobierno». (Hernández Luna. La Universidad de Justo Sierra) “Por ello, si bien el Estado no podría prescindir del derecho de dar su aprobación a las normas de la dirección científica, tales normas surgirían de la Universidad misma como se ha verificado en todas partes”. Es de señalarse, como aún en este caso de Universidad de Estado, se salva el principio innato de la libertad de cátedra, tan ligado a la autonomía. El proyecto no verdadero, pero presentó otro en 1910 como Secretario de Institución Pública.

Justo Sierra en el discurso que dio con motivo de la inauguración de la Universidad (22 de septiembre de 1910) dijo: “El legislador ha querido reducir, para intensificarla, la acción directa de la nueva institución. No por esto la hemos creado extraña a toda injerencia en la educación primaria, la más fundamental, la más necesariamente nacional; pero esa injerencia no podía pasar del límite en la información precisa, venida por el conducto más autorizado. No podrá pasar de allí, porque consta en nuestras leyes el acuerdo entre el Pueblo y el Gobierno para reservar a este cuanto a la primera educación se refiere”. Este señalamiento, especialmente la última frase tiene trascendencia, por la última reforma al artículo III, que prácticamente extiende el control del Estado a la enseñanza universitaria.

El Dr. Antonio Caso, rector de 1921 a 1923, preocupado por el valor de la libertad en el campo de la cultura dijo: “Culturas sin libertad no se concibe. Sólo en un ambiente de libertad puede madurar la obra de la civilización. Si se suprime la espontaneidad del centro espiritual del hombre, se marchitan concomitantemente sus relaciones culturales, se agota la lozanía de la invención creadora, se mutila la propia naturaleza del esfuerzo productor. Pero, si por ser libertad don precioso, condición ineludible del perfeccionamiento humano, se pretende poner el medio sobre el fin, subordinado la cultura a la democracia y a la libertad, engendrarse el monstruoso efecto de hacer que carezca de sentido la trinidad: deseo, medio y fin. Lo que se desea es la libertad y la democracia para el bien y para la verdad; para la justicia, la belleza y la santidad; pero no tiene sentido la construcción de los supremos valores dentro de una democracia erigida en fin último. La democracia por la democracia carece de sentido, la libertad por la libertad carece también de sentido. En cambio, el deseo y el medio concuerdan con el fin final: La cultura integrada con el esplendor de los supremos valores”. Este es un valioso antecedente doctrinario para apoyar la tesis panista sostenida por su diputación en 1979, en el sentido que ni siquiera para garantizar los principios establecidos en el artículo 3º (Democracia Libertad) es permisible afectar la libertad en el campo de la cultura.

La autonomía

Después de las universidades pioneras de la Autonomía: Michoacán y San Luis, en 1929 a través de una nueva ley orgánica, se estableció la Autonomía Universitaria como resultado del vigoroso y cruento movimiento libertario estudiantil y de la huelga planteada. En su exposición de motivos la iniciativa correspondiente señalaba: Aunque lo deseable es que la Universidad Nacional llegue a contar en el futuro con fondos enteramente suyos que la hagan del todo independiente desde el punto de vista económico, por lo pronto, y todavía por un período de duración que no puede fijarse, tendrá que recibir un subsidio del Gobierno Federal suficiente, cuando menos, para seguir desarrollando las actividades que ahora lo animan. Se reconoció así que la mejor forma de vigencia de la autonomía es en un marco de independencia económica.

Sin embargo, respondiendo a ese momento histórico especialmente conflictivo, se dijo: “Siendo responsabilidad del Gobierno eminentemente revolucionario de nuestro país el encauzamiento de la ideología que se desenvuelva por las clases intelectuales de México en la enseñanza universitaria, la autonomía, que hoy se instituye, quedará bajo la vigilancia de la opinión pública, de la revolución y de los órganos representativos del gobierno. Así, la autonomía concedida por un Gobierno Sectario fue incipiente.

Cuando la Universidad se encontró envuelta en la campaña gubernamental para establecer en el país la educación socialista, el Lic. Lombardo Toledo proclamó que la casa de estudios debía adoptar como posición ideológica la orientación marxista. Defendieron la libertad de cátedra personas de diversa filiación, Antonio Caso y Pablo González Casanova, así como Manuel Gómez Morín.

En 1933, electo como rector interino el Lic. Gómez Morín, fue aprobada una Ley Orgánica, quitando la Universidad el carácter de Nacional conservando el gobierno de estudiantes y profesores en las academias en el Consejo, y fijando su patrimonio con todos los edificios, muebles, equipos y útiles, así como con un fondo de \$10'000,000.00 con la decisión expresa del Gobierno de no entregar más ayudara la Universidad pretendiendo que ésta viviera con los réditos de esa cantidad. Se opinó entonces que las medidas que se tomaban para dar autonomía completa la Universidad y de dotarla de un patrimonio total y único.... llevaba más bien.... a tratar de que, con situación económica tan aflictiva, la Universidad aplicaría de su Autonomía (Daniel A. Moreno. Presencia de Universidad).

No abdicó la Universidad de su Autonomía, pues su joven rector y muchos universitarios ilustres de las más diversas ideologías, optaron por la libertad antes que por el subsidio. Se redujeron sueldos y muchos secundaron ese esfuerzo de los universitarios para salvar la situación. Gómez Morín escribió al respecto:

“El trabajo de los universitarios no es sólo un derecho, sino una responsabilidad bien grave. Ni la Universidad puede vivir ni los universitarios pueden trabajar con el fruto de la comunidad tiene derecho de exigirles, si las condiciones de apoyo y de comprensión no se cumplen (La Universidad de México. La razón de ser y su autonomía. Gómez Morín).

Un año después de haber tomado a su cargo la rectoría de la Universidad, Lic. Gómez Morín renunció. Y renunció con motivo de una huelga que hubo en su contra, aunque todo indica al decir de varios autores, que personajes políticos de diversas categorías eran los animadores de la oposición desbordada. (Síntesis Histórica de la Universidad en México. Consuelo García Stahl). A ese respecto, el Profesor Universitario Dr. Jesús Silva Herzong opinó: Se vio la imposibilidad de que la vida universitaria fuese tan autónoma... sin la ayuda financiera del gobierno.

La mayor parte de las Universidades en la actualidad son sostenidas por el gobierno federal como la UNAM y por los gobiernos de los estados, convirtiéndose a las colegiaturas en muchos casos, como el de la UNAM un pago simbólico cuyos gastos de administración son superiores al importe total de las cuotas. Esta situación ha permanecido intocada durante más de 40 años, convertida en tabú por la demagogia politiquera y en una patente de irresponsabilidad para los irresponsables o incapaces. El Maestro Emérito Rafael Preciado Hernández, ha afirmado que la Universidad debe permanecer abierta a todos los que tengan capacidad y decisión de aprovechar sus servicios. Desde el siglo XIII, Alfonso el Sabio en una de sus “Siete Partidas” definió al estudio como. “El ayuntamiento de maestros ET escolares con voluntad ET entendimiento de aprender los saberes”.

Universidad y gobierno en la actualidad

En 1968, el cruento conflicto de la Universidad con el Gobierno de México, que costó la vida a muchos universitarios, fue motivo de un debate en la Cámara de Diputados durante el cual solamente la Diputación del Partido Acción Nacional defendió la autonomía universitaria que fue marginada o atacada por los Diputados Oficiales y Oficialistas que justificaron la agresión.

Fue especialmente relevante y aplaudida la intervención del Diputado y Maestro Emérito, Preciado Hernández, quien dijo entre muchas otras cosas: “Nada de esto sería posible”, enfatizó Preciado Hernández, “mientras la Universidad Nacional Autónoma de México esté ocupada por el Ejército, indebidamente, violando de manera clara el principio de autonomía de la misma Universidad; por eso... insistimos en que cuanto antes el Ejército abandone la Ciudad Universitaria, y que nuestra amada Universidad sea entregada a sus legítimas autoridades».

“Los jóvenes universitarios no deben ser confundidos con los profesionales de la agitación, que han sido protegidos por las autoridades en el seno mismo de la Universidad”.

En 1979, el presidente propuso una reforma a la fracción VIII del artículo 3º constitucional con el objeto, se dijo, de elevar la autonomía a la categoría constitucional. El texto original decía en lo conducente: “Las Universidades y las demás instituciones de Educación Superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de libertad y de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas”. Leído el dictamen, Lic. Luis Farías, Presidente de la Gran Comisión y líder de la diputación del partido oficial, presentó en

forma intempestiva y antiparlamentaria, una modificación que la Comisión hizo suya y que cambió radicalmente el contenido del texto: Las Universidades y demás Instituciones... realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra etc.

Entonces, el Partido Acción Nacional defendió la autonomía universitaria y sus diputados se opusieron al texto propuesto, pues con este se nulificaban 50 años de lucha por la autonomía universitaria, al quedar la Universidad sujeta a los principios del artículo 3º Constitucional que, en cualquier conflicto, quedara a la interpretación de la facción en el poder.

Se habló que “Las universidades han sido sometidas a dogmatismos en todos los tiempos como los maestrescuelas contra cuyas pretensiones se defendieron los estudiantes alejándose de un lugar para fundarla en otras nuevas universidades... viene después el dogmatismo religioso y el dogmatismo de Estado y aquellas hermosas organizaciones universitarias y profesionales fueron corrompidas. Primero se apoyó decididamente a la fracción comunista y ahora se apoya a los halcones para acabar con grupos comunistas (Calderón Vega).

“La autonomía de los institutos universitarios el carácter inherente a su naturaleza y condición indispensable para el cumplimiento de la función que les está encomendada”. “Mi partido ha contrapuesto: Las Universidades a las que la ley reconoce autonomía y las demás instituciones de educación superior a las que se les otorga... La discrepancia consiste en que una proposición (La del Gobierno) se da, se concede graciosamente... la constitución consagra (debe consagrarse el derecho absoluto como la ley ordinaria lo regula)

Se sostuvo que esta llamada garantía, aunque se diga lo contrario, no es una garantía constitucional, pues ello equivale al caso de garantías que fueran otorgadas por la constitución, previo reconocimiento de alguna ley. “Por un lado el Dr. Eduardo García Maynes ha dicho que la autonomía no es ninguna dádiva, que autonomía por naturaleza corresponde a una institución que llene las características de la universidad. Por otro lado, el Dr. Raúl Cervantes Ahumada... estima que el texto presidencial es ambivalente, precisamente porque... delega a la ley ordinaria el otorgar o no otorgar la autonomía (Alarcón Zaragoza).

“Si la autonomía como parte connatural de la esencia misma de Universidad, ha sido respetada en la geografía y en la historia por los gobiernos, un gobierno no tiene más que reconocer esa cualidad merced a la cual la libertad en la cultura puede poner la base del desarrollo integral

del hombre". "Es cierto que en cada momento el gobierno... es representante del grupo hegemónico que tiene la fuerza... pero esto en lugar de llevarnos a pedir que la Universidad esté sujeta a las normas de un Estado... debe llevarnos a propugnar porque la Universidad está encima de los grupos de poder" (Vicencio Tovar Abel).

El Congreso, obedeciendo más a consignas que a las exigencias del método constitucional, de la razón, del patrimonio y del compromiso con la Universidad, aprobó el proyecto desechando el texto presentado por la diputación del PAN que propuso que la autonomía simplemente para reconocida, (No concedida) y que como corresponde a una verdadera garantía institucional no se sujetarán a los principios del artículo 3º. o sea al control del Estado, los fines universitarios de transmitir, investigar y difundir la cultura.

Salvo la lucha por la autonomía dada por la diputación panista, sólo unos cuantos universitarios alzaron la voz. La gran mayoría no fue consciente, no fue sensible o no se atrevió a defender la Universidad. La juventud universitaria tiene la palabra.



El propósito de este trabajo ha sido el de contribuir, con la contundencia de la evidencia histórica, a fortalecer entre la juventud y la docencia universitaria, la convicción sobre estos asertos fundamentales:

Por el vigoroso impulso que le dio origen y por su trayectoria histórica, la autonomía y como consecuencia, la libertad de cátedra es connaturales a la Universidad.

El principal objetivo específico de Universidad, después del genérico de transmitir, investigar y difundir la cultura, es el de constituir la conciencia crítica de la nación.

Ese objetivo específico sólo lo puede cumplir la Universidad en tanto que se mantenga verdaderamente independiente del poder público.

En México, a pesar de las agresiones eventuales de poder, las universidades han conservado un ámbito tolerable de libertad, pero hay algunas en grave peligro de perderla.

La reforma a la fracción VIII del artículo 3º. Constitucional con el propósito declarado de elevar a la categoría de garantía constitucional la autonomía universitaria la vulnera gravemente al condicionar la actividad cultural al marco de los principios de ese artículo limitando así, la libertad de cátedra.

Hay evidencia histórica y documental de que sólo el partido Acción Nacional ha defendido y desde antes de su existencia, quien fue su fundador, la autonomía universitaria y la libertad de cátedra.

Autonomía del Ministerio Público Respecto del Poder Ejecutivo

Juan Miguel Alcántara Soria¹

Crisis de la Justicia

De Roma, pasando por el derecho medieval y a través de España. nuestras Escuelas y Faculta- desde Derecho heredaron y transmiten un concepto de justicia que está en crisis: “constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo”. La justicia como virtud o hábito bueno ha sido desplazada por una justicia formal, de apariencias, que está entrelazada con la crisis de la ley, pues ésta debe definir en cada tiempo y lugar lo que corresponde a cada una de las partes y al todo social, y esto ha puesto también en crisis a la procuración de justicia y al Estado mismo.

Desde que la Ilustración ideó la justicia como procuración al interior del aparato de Estado, actualizando las ideas de Aristóteles, se definió al Estado moderno contemporáneo; esto fue hace 200 años y para una sociedad predominantemente rural, no puede ese modelo hacer de la justicia un proceso socializado, participativo, accesible y expedito, lo que hace entrar en crisis tanto a los órganos de procuración como de impartición de justicia.

Es este el problema fundante: una sociedad que tecnológicamente se ha hipercomplicado y perfeccionado (en algunos puntos del planeta y de las sociedades; y simultáneamente incircuncisa del corazón, incapaz de descubrir el rostro del otro, del radicalmente diferente, especialmente de quienes viven físicamente en la más depauperada desnudez. Es la sociedad hiriente y herida del puñado de multimillonarios (en dólares y algunos en menos de un sexenio) y de 109 millones de miserables. Es esta incircuncisión arrogante la que constituye el origen -antes aún de los aparatos de Estado que la procuran, antes aún que las tematizaciones teóricas- de la pérdida de toda justicia. Habitamos una sociedad fundada crematísticamente en el más arrogante desprecio por la desnudez del otro.



1 Palabra de Acción Nacional. Revista doctrinal e ideológica del Partido Acción Nacional. Año 7 No. 27, enero-marzo de 1994. Págs. 35-45

“Habitamos una sociedad sin personas. Sin personas no hay diálogo. No hay diálogo -conflic- tual, desarrollado y productivo socialmente entre adversarios políticos y sociales- sin democracia. La democracia es el procedimiento que legitima la autoridad. Si en justicia electoral, difícilmente habrá justicia civil y penal. Ni siquiera tenemos construido el marco social que permita la emergen- cia del rostro de los otros. Ese marco se llama democracia, o si se quiere, producción común del poder político, institucionalización del diálogo. No hay justicia (misericordia ante el derecho del otro y su rostro de desnudez humana) sin democracia (mundo de la libertad donde se expresen esos rostros). Es éste el ius fundamental: ver y escuchar, ser interpelado por el rostro del otro. Es éste el derecho primigenio. Y desde este punto de inicio y de arribo. urge reconstruir ab imis fundamentis, para poder luego procurarla, nuestra justicia”.

Selección de bienes humanos

La actividad del legislador, particularmente en el ámbito del Derecho Penal, consiste en ha- cer una selección de bienes humanos por proteger y de males humanos por prohibir, para lograr un orden justo y eficaz. No todo bien humano debe ser protegido por el derecho, ni todo mal humano prohibido por el mismo; esto presupone una valoración de elementos permanentes y de elementos cambiantes de acuerdo con las condiciones de tiempo y de lugar. En cualquier caso, el legislador debe leer dentro de la sociedad, conocer su intimidad para estar en condiciones de determinar los valores a proteger, los cuales han de ser conformes en todo tiempo con la esencia y la dinámica de la sociedad y con la esencia de la persona humana y para lograr así dar a cada uno lo que es suyo: el orden y el bien común, con sus manifestaciones concretas de organización, paz, tranquilidad y seguridad públicas, por una parte, y por cuanto a la persona humana: respetar y promover todo el repertorio ontológico de bienes sin los cuales no puede alcanzar su perfeccionamiento, incluyendo sus derechos humanos fundamentales y la concreción de los mismos en el marco jurídico positivo.

Dentro de esta concreción uno de los aspectos que nos parece importante consiste en entender que la reforma del Estado tiene que pasar por cambios en la legislación sustantiva, así como una reestructuración de los órganos estatales y sociales que intervienen en la procuración y administración de justicia, como son el Ministerio Público, los cuerpos policíacos, los Centros de Readaptación Social, los Consejos Tutelares para Menores, los Patronatos de Reincorporación Social, etc.

Procurador y Fiscal

Esta reflexión pone el énfasis en una de esas instituciones: sugiere distinguir la figura del Procurador General de la de Fiscal General, así como consolidar las facultades de representación social e incluso llegar o otorgar el ejercicio de la acción penal a instituciones que han venido adqui- riendo carta de ciudadanía en nuestro sistema jurídico, como lo son la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Procuraduría de la Defensa de la Familia o la Procuraduría del Medio Ambiente, sin perjuicio de conservar dicha acción para el Ministerio Público, tradicional titular de la función de investigar y perseguir los delitos.

El artículo 102 de la Constitución Política General establece que el Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un

Estado y la Federación o entre los poderes de uno y otro Estado. Igualmente establece que por sí o por medio de sus Agentes debe intervenir en todos los negocios en que la Federación fuese parte, como en los casos de los Diplomáticos y los Cónsules Generales y en los demás en que debe de intervenir el Ministerio Público de la Federación, incluyendo las hipótesis previstas en la Ley de Amparo.

Asimismo, establece que el Procurador General de la República será el consejero Jurídico del Gobierno, y relevantemente establece que los funcionarios del Ministerio Público de la Federación estarán presididos por el mismo Procurador General.

Las Constituciones Particulares de los Estados reproducen prácticamente el diseño conceptual del Constituyente de 1917 al señalar que el correspondiente Procurador General de Justicia es el jefe de la Institución del Ministerio Público, teniendo bajo su mando a la Policía Judicial, y tendrá a su vez el carácter de Representante Jurídico del Estado y consejero Legal del Ejecutivo, en los términos que establecen las leyes reglamentarias.

La distinción entre Procurador General y fiscal general no sería nueva en nuestro Sistema Jurídico, puesto que el Constituyente de 1857 hizo la diferenciación, aunque se sabe que ambos eran parte de la Suprema Corte de Justicia. En el año de 1900 fue reformada dicha Constitución en sus artículos 91 y 96, para excluir de la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al Procurador General y al Fiscal y estableció que “los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General que ha de presidirlo serán nombrados por el Ejecutivo”. Aún conservan frescura los argumentos del Constituyente de 1917 para separar al Ministerio Público del modelo francés, quitando a los Jueces la facultad que tenían de seguir de oficio todo proceso y las funciones de Policía Judicial que antes tenían asignadas.

Se puede decir que estas determinaciones de Querétaro son trascendentales porque marcan la supresión en forma definitiva, del sistema inquisitorial de investigación de las conductas antisociales denominadas delitos, excluyéndolo del ámbito de atribuciones de funcionarios del Poder Judicial. Forzoso es reconocer que jurídicamente es un acierto que una institución sea la encargada de perseguir los delitos y otra diferente e independiente, determine si existe o no un delito, y si éste es imputable al procesado y, en su caso, declararlo culpable en términos de ley, imponiéndole las penas predeterminadas en la misma.

El cumplimiento real y efectivo de la dependencia legal de la Policía Judicial del Ministerio Público en términos del artículo 21 Constitucional, es uno de los cambios indispensables a introducir en la Representación Social. tanto a nivel Federal como Estatal, así como podrían tratarse otros temas

Propuesta del PAN

Como lo propuso Luis Cabrera y la Diputación del PAN en 1971. ahora podría ser conveniente separar, de un lado, las funciones relativas a las controversias que se consideren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, en los negocios en que la Federación sea parte o en los casos de los Diplomáticos y Cónsules Generales, así como las facultades de consejero Jurídico del Gobierno; y por otro lado, las atribuciones de Jefe de la Institución del Ministerio Público, teniendo bajo su mando a la Policía Judicial.

En este orden de ideas se insertará dentro de la Fiscalía General. de manera descentralizada, las instituciones que ya se encuentran en condiciones de representar eficazmente los intereses de ausentes, menores, incapacitados, así como los intereses familiares, por un lado, o los intereses comunitarios relativos al medio ambiente, por otro, entre los ejemplos tomados al azar.

Es muy enriquecedor recordar que, en 1932, Luis Cabrera propuso la reforma del citado artículo 102 Constitucional, de tal manera que se estableciera en dicho precepto fundamental que el jefe del Ministerio Público fuese designado por el Congreso de la Unión y se le otorgara la inamovilidad y la misma dignidad de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, ya que debía formar parte del alto tribunal y hacerse oír en sus sesiones personalmente o por medio de delegados.

En cuanto a la institución del Ministerio Público en su conjunto, según la opinión de dicho tratadista, debía estimarse de una institución encargada exclusivamente de vigilar el cumplimiento estricto de la Constitución y de las leyes, y además, guardián de los derechos del hombre y de la sociedad y el defensor de los instrumentos de tutela de los citados derechos, por lo que debía intervenir en todos los asuntos federales de interés público y ejercitar las acciones penales con sujeción a la ley, para todo lo cual los miembros de la institución deberían ser independientes del Ejecutivo, y su presupuesto comprendido dentro del relativo al Poder Judicial.

Pero, además, el distinguido jurista mexicano sostuvo que, con independencia del Ministerio Público, debería establecerse un Abogado o Procurador General de 'a Nación, que dependiera en forma directa del presidente de la República, con la categoría de secretario de Estado y con las funciones de representar a la Federación en los juicios en que ésta fuera parte, y a las diversas dependencias del Ejecutivo cuando las mismas litigaran como actores o como demandados. También debería considerársele como el consejero jurídico del gobierno y el jefe nato de los departamentos jurídicos de las diversas dependencias administrativas, por lo que debía encabezar, además, un consejo que lijara las normas de interpretación oficial de las leyes para los efectos de su aplicación concreta por cada una de las secretarías y departamentos.

Además de otras consideraciones, Luis Cabrera consideró que el carácter de consultor jurídico del gobierno que posee, el Procurador General de la República, es notoriamente incompatible con las funciones del Ministerio Público propiamente dichas, pues al intervenir en materia de amparo no podría desempeñar el doble papel de defensor de la Constitución y asesor del gobierno, en actos que el mismo Poder Ejecutivo hubiera realizado, precisamente bajo el patrocinio y conforme

a la posición del citado Procurador.

Contra Luis Cabrera

Por su parte, el Procurador Portes Gil. defendió la tesis de la unidad de la Institución de la cual era titular y sostuvo, en esencia, que Luis Cabrera pretendía, en gran parte, volver al sistema contenido en el texto inicial de la Constitución de 1857, que colocaba entre los integrantes de la Suprema Corte a un Fiscal y a un Procurador de la República con funciones distintas y que en la práctica no pudieron realizarse, lo que resultaba perfectamente explicable por la consideración de que, si dentro de nuestro sistema constitucional, el Presidente de la República tiene a su cargo y bajo su responsabilidad la realización de intereses públicos, es difícil la creación de un funcionario distinto que sin tener la responsabilidad en la realización de esos intereses tuviera autonomía absoluta para actuar por ellos ante los tribunales.

Agregó el mismo Portes Gil, que debía tomarse en cuenta la circunstancia de que el Ministerio Público era por naturaleza un órgano del Poder Ejecutivo y la independencia del Poder Judicial no provenía necesariamente de la independencia del propio Ministerio Público y dentro del sentido de la realidad mexicana en la que el propio Luis Cabrera pretendía colocarse al proponer un jefe del Ministerio Público inamovible, por elección del Congreso, no resolvía su problema, que era necesariamente de hombres que pudieran y quisieran dar vía a las instituciones públicas con eficacia y probidad.

Polémica iniciativa

Esta polémica se planteó nuevamente con motivo de una iniciativa legislativa presentada por los diputados representantes del Partido Acción Nacional con fecha 19 de octubre de 1971, en la que se recogen los razonamientos expresados por Luis Cabrera en 1932, y con ligeras modificaciones a sus ideas, propusieron la separación de las funciones constitucionales del Procurador General de la República y las del jefe del Ministerio Público Federal. de tal manera que en dicha iniciativa se señaló la necesidad de reformar el artículo 94 de la Carta Fundamental para que en la integración del Poder Judicial Federal figurara un fiscal como jefe del Ministerio Público; del artículo 102 para separar las funciones del Ministerio Público de las del Procurador General, este último, como representante del Ejecutivo ante los tribunales y su consejero jurídico, las que debían pasar al capítulo del citado poder, y la modificación del artículo 90 para integrar en el Ejecutivo las funciones del Procurador General.

La única diferencia que se observa respecto de las proposiciones formuladas en 1932 por Luis Cabrera, radica en la forma en que debería designarse al jefe del Ministerio Público, ya que el de- lado jurisconsulto sostuvo que esa designación debía corresponder al Congreso Federal, en tanto que en la referida iniciativa se expresó la conveniencia de que el nombramiento se efectuara por el presidente de la República con aprobación del Senado Federal, en los mismos términos que los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Lamentablemente en el debate que se entabló en la propia Cámara de Diputados con motivo del mencionado dictamen de las Comisiones que rechazó la iniciativa de referencia, la que fue archivada, no se descubren nuevos elementos que pudiesen clarificar esta cuestión tan compleja, puesto que inclusive se desvió esa discusión hacia cuestiones anecdóticas por ambos grupos contendientes, las que no contribuyeron a reforzar las posiciones de los dos criterios opuestos, que en esencia coincidieron con los argumentos expuestos en el citado Congreso Jurídico de 1932, si bien ahora con el ingrediente expuesto en las comisiones, en sentido de que la independencia del Ministerio Público Federal respecto del Ejecutivo de la Unión significaba la creación de un cuarto poder diverso de los tres tradicionales.

La reforma venezolana

Puede caber aquí, como otro punto de referencia, el modelo venezolano. Su Constitución dispone que el Procurador General de la República sea nombrado por el presidente de la República con la autorización del Senado, correspondiendo a su institución representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República, emitir dictámenes y asesorar jurídicamente a la Administración Pública Nacional. El Procurador General de la República podrá asistir con derecho a voz a las reuniones de Consejos de Ministros, cuando sea convocado por el presidente de la República.

En cambio, la Constitución venezolana establece que el Ministerio Público velará por la exacta observancia de la Constitución y de las leyes, y estará a cargo de un fiscal general de la República, el cual es electo por la Cámara de Senadores y de Diputados reunidos en sesión conjunta. Hay que hacer notar que en dicho sistema el Ministerio Público a cargo del fiscal general de la República es nombrado por ambas Cámaras para actuar en el ámbito de la Administración de Justicia, mientras que el Procurador General es un órgano del Ejecutivo Nacional. En el mismo sistema se atribuye al Ministerio Público facultades relativas al ejercicio de la acción penal; acciones para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria, en que hubieran incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones; así como velar por el respeto a los derechos y garantías constitucionales, la celeridad y buena marcha de la administración de justicia; en la aplicación de las leyes en los procesos penales y en aquéllos en que estén interesados el orden público, El Fiscal General de la República debe rendir un informe anual de su actuación al Congreso. Hasta aquí la referencia.

Los Estados

En el caso de las Entidades Federativas las atribuciones relativas a ser consejero Legal del Ejecutivo generalmente han caído en desuso, puesto que en los últimos años el Ejecutivo Federal y los de los Estados cuentan con sus órganos técnicos eficientes de acuerdo a los requerimientos en cada situación, por lo que parece inútil mantener esta previsión en el texto Constitucional.

Podemos concluir preliminarmente que el Procurador General de Justicia de los Estados tenga a su cargo la representación jurídica de la Entidad y en consecuencia debe defender judicial

y extrajudicialmente los intereses jurídicos y patrimoniales del Estado y del Gobierno, y por su parte el Fiscal General sea el conductor de la institución del Ministerio Público, teniendo bajo su mando a la Policía Judicial, y que también auxiliaría a las nuevas instituciones que se han inspirado en el OMBUDSMAN escandinavo, salvo el órgano defensor de los derechos humanos.

Nuestra realidad social nos arroja que el trato de los asuntos relativos a la adopción de menores o a los procesos en que intervienen intereses de incapacitados o asuntos de derecho familiar, es deficientemente llevado por la institución, que principalmente está dedicada a investigar y perseguir los delitos y que ahora mas que nunca está obligada a hacerlo buscando el equilibrio entre el respeto a los derechos y garantías individuales, por un lado, y la eficacia en su labor investigadora.

La profesionalización, especialización y actualización son líneas estratégicas que, se considera deben tomarse en cuenta al reestructurarse los órganos del Estado, garantizando una vinculación total con la sociedad. Para superar la desconfianza social en los órganos encargados de procurar justicia se requiere, entre otros ingredientes, integrar en sus procesos a las expectativas sociales, es decir, sopesar, evaluar y atender a lo que la sociedad espera de ellos. Entre menos integración exista habrá menos cooperación y hasta rechazo. Una reestructuración, como la que se pincela grossa modo, exige canales efectivos de comunicación para lograr la vinculación, porque sólo así se incorpora el planteamiento social. Me parece que de esta forma se podrían resolver los retos de una procuración de justicia comunitario con vistas al siglo XXI.

La experiencia de Guanajuato

La misión de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato es atender, orientar y representar permanentemente a la sociedad ante las autoridades competentes cuando sus bienes jurídicos tutelados han sido afectados, para procurar la no impunidad, la reparación del daño, la seguridad jurídica y la preservación de la seguridad pública de manera legal, justa y expedita a través de un Ministerio Público profesional, honesto, eficaz y con sentido humano.

La mística de la Procuraduría está impregnada por el respeto de la dignidad de los guanajuatenses y de todos sus servidores públicos; la preeminencia del interés general respecto de los intereses parciales, la promoción y el respeto de los derechos humanos de todos los guanajuatenses; la dignificación del trabajo; la participación y colaboración responsable de todos sus integrantes en los diagnósticos, asignación de cargas y de responsabilidades y acciones que los involucren; la conducción democrática del Ministerio Público; la veracidad; la justicia; la prudencia; la honestidad; la austeridad; la eficiencia y la eficacia; el espíritu de servicio y, el equilibrio en la convivencia de los guanajuatenses para contribuir al bien común.

Las estrategias que se han considerado como permanentes para orientar las acciones de planeación, integración, organización, ejecución, control y evaluación, han sido las de profesionalización, descentralización, desconcentración, moralización y autosuficiencia de las Agencias y Delegaciones del Ministerio Público; son sus Agentes y delegados quienes conducen de manera directa e inmediata a sus órganos auxiliares.

¿Qué es la profesionalización?

Para decirlo de una manera sintetizada enunciaré los elementos y pasos de que consta: Detección de necesidades reales que la población guanajuatense tiene respecto de la Procuraduría; atención respetuosa y rápida al público; trato imparcial para todos; actuación legal; respecto a derechos humanos, escuchar y asesorar con paciencia, integración científica y técnica de la averiguación previa; ética profesional; oficinas dignas; técnicas de investigación, incluyendo de interrogatorio que sean legales, morales y eficaces, etc. Conceptualizar los servicios que la opinión demanda y que de una manera establece debe brindar la Procuraduría a los guanajuatenses. Elaborar el perfil que deben cubrir todos aquellos que van a ocupar un cargo dentro de la Procuraduría, perfil que debe ser conducente a dar los servicios que la población demanda. Conforme a ese perfil se han de convocar, seleccionar, contratar, capacitar y evaluar permanentemente todos los funcionarios y empleados de la institución. Publicar las convocatorias abiertas con el señalamiento de requisitos de ingreso. Establecer procedimientos rigurosos de selección para todos los puestos, incrementando gradualmente los niveles de coeficiente intelectual, preparación académica, habilidades, cualidades, etc., según lo demande el perfil del puesto.

Formación y capacitación previa o inicial y continua de todos los niveles de la institución, incluyendo las especializaciones que sean posibles para el Ministerio Público. Policía Judicial, Servicios Periciales y personal administrativo.

Crear y reforzar las condiciones que den estabilidad laboral a todo el personal, y otorgar los ascensos por concurso, cuando sea posible, y en todo caso preferir ocupar las vacantes de mandos medios y superiores con personal que haya demostrado su capacidad, con más permanencia y continuidad dentro de la institución.

Definir las tareas de cada puesto claramente, obedeciendo al criterio fundamental de fomentar tanta autonomía y autosuficiencia de las agencias y delegaciones del Ministerio Público como sea posible, y sólo tanta presencia de las instancias superiores como sea necesaria; ello implica el traspaso de elementos de la Policía Judicial a estar bajo la adecuada conducción del Ministerio Público.

Organizar convenientemente la estructura del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, con una jerarquización clara, que no dé lugar a dudas sobre las responsabilidades de aquel que sobre éstos. Las Jefaturas de Zona, Subdirecciones, Direcciones y Subprocuradurías se convierten en órganos de apoyo, de auxilio, de asesoría, para las agencias y delegaciones del Ministerio Público y no al revés.

Fomento de una deontología del Ministerio Público y sus órganos de forma permanente; evaluación continua de cada elemento, tanto interna como externamente.

Establecer una estrecha vinculación con la sociedad de todo el personal de la Procuraduría, para lo cual se han creado todos los canales de comunicación ciudadana que han sido posibles.

Crear sistemas de evaluación y calificación permanentes de todo el personal, ascendentes y descendentes y establecer registros personales de todos los integrantes; consecuentemente ejecutar programas de estímulos y recompensas que periódicamente (mensual, trimestral y cuatrimestral) reconozcan a los que lo merezcan.

Esta docena de pasos han dado origen, cada uno, al establecimiento de programas y subprogramas que se han venido ejecutando dentro de la institución.

Además, se han abierto diferentes canales de comunicación con la sociedad para recibir quejas, denuncias y sugerencias y se ha incrementado la presencia de sus servidores públicos en múltiples grupos intermedios para compartir la responsabilidad de la realidad y la calidad de nuestro sistema de procuración de justicia. Sin embargo, lo anterior es insuficiente.



Una propuesta nacional

Por eso resulta de la mayor trascendencia que la opinión pública nacional conozca, analice y discuta la propuesta de la plataforma política federal 1994-2000 que la Convención Nacional aprobó en noviembre pasado. En efecto, en el Capítulo Primero relativo al “Estado de Derecho”, en el apartado 143 y siguientes se estableció que Acción Nacional propondrá las Reformas Constitucionales y legales pertinentes para garantizar la autonomía del Ministerio Público, dotándolo de un órgano de supervisión integrado por miembros del Ejecutivo, del Legislativo, del Foro y de la Sociedad. Asimismo, se propone una Secretaría de Justicia, responsable entre otras funciones, de la Asesoría Jurídica a las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo, la Defensa de la Administración frente a los Tribunales, la supervisión del Sistema Nacional Penitenciario y el de Seguridad Pública.

A la par con las reformas legislativas es importante considerar que una profesional, eficaz y humana procuración de justicia sólo se logrará cuando ésta se funde en una amplia cultura ciudadana. No debe centrarse la responsabilidad de la justicia en el funcionamiento de una corporación policiaca, en una institución, en un hombre. Los pesos y contrapesos institucionales, imprescindibles en una sociedad, sólo se dan cuando tenemos una ciudadanía consciente de sus derechos y obligaciones y dispuesta a hacerlos valer. La injusticia, la arbitrariedad, la corrupción, sólo lograrán ser arrinconadas cuando, con su actitud ciudadana de todos los días millones de mexicanos presionen, demanden, exijan, denuncien si es necesario. “Retomando a Heller, el verdadero estado se constituye por el núcleo en el poder y el núcleo fuera del poder. Si el núcleo exterior no existe o es débil, el estado se encuentra en aprietos. Ese es nuestro caso. Una sociedad desinformada, que no tiene cifras, cae en la especulación, en la configuración de mitos, en actitudes irracionales por expectativas lanzadas irresponsablemente sin que haya el anclaje de la cifra. Aquellos que piensan que una sociedad desinformada es más fácil de gobernar que una informada siguen creyendo en los iluminados, en el gobernante-guía, pretenden, en el fondo, que los mexicanos sigan en las sombras platónicas, cuando en realidad los que no han salido de las cavernas son ellos...”

Autonomía, Derechos Humanos y Democracia: Pilares de un Gobierno Humanista

Ninet Torres Villareal¹

El plano en el que las personas y comunidades experimentan o viven la presencia del listado y de un orden normativo en sus vidas es en la acción de gobierno, en el conjunto de acciones programadas o improvisadas que afecta directa o indirectamente la manera y el alcance en que los individuos y las familias acceden a los bienes y ejercen sus derechos, Esto es así en regímenes tanto democráticos como no democráticos, parlamentarios o presidenciales, federalistas o centralistas. Dicha acción de gobierno del Estado entraña un tipo o tipos particulares de relación con los gobernados o la ciudadanía. Además de ello, reglas bajo las cuales es posible acceder a los espacios de poder y por lo general, maneras de disentir u oponerse al orden establecido, con la posibilidad legal o no de modificarlo.

Históricamente, la conformación de las reglas, espacios y grupos de poder se enmarca en la lucha por la ampliación o identificación de derechos, que puede leerse como búsqueda de la reconocimiento e inclusión de identidades; por ejemplo el derecho de expresión y asociación, el derecho a la educación o el derecho de la mujer al voto y, muy recientemente, la paulatina verificación de su derecho al trabajo digno, una de las formas, por cierto, más directas de transformación y posicionamiento social.

Se observa entonces que la acción de gobierno se desarrolla en un contexto de aceptación y promoción de derechos, además, en México se circunscribe dentro de un régimen político democrático. No es evidente sin embargo el mecanismo bajo el cual coexisten, se complementan y reproducen estas tres dimensiones: acción de gobierno, derechos humanos y democracia. Son áreas en las que los distintos grupos de poder evocan una ideología en particular, o si no un discurso improvisado en el que recuperan conceptos en boga.



1 Palabra de Acción Nacional. Revista doctrinal e ideológica del Partido Acción Nacional. Año 21 No. 85, julio-septiembre del 2008. Págs. 24-33

Su consideración es importante debido a que está en juego la justificación de la razón de ser de la democracia, la comprensión de los derechos humanos y el fin de la acción del gobierno y que deviene, precisamente, de una manera de concebir y dotar de dignidad al ser humano.

Planteadas las distintas aristas, el objetivo del siguiente ensayo es el de discernir la manera en que se construye gobierno, entendido como la construcción colectiva de la razón pública, en un contexto de reconocimiento de derechos humanos y democrático. Tales consideraciones confluyen y se enriquecen gracias a una visión humanista de las relaciones humanas, que conlleva fundamentalmente asumir que la libertad y dignidad humanas constituyen vías posibles y óptimas de alcanzar el bienestar individual y colectivo.

Humanización, el punto de partida

Sólo realizamos nuestra humanidad edificando un mundo que tiene como referencia una concepción del bien. Esto implica entender lo humano y la forma en que los individuos y colectividades se humanizan, lo que contribuye a entender las aspiraciones de las personas y los grupos de poder a tener un mayor control sobre sus vidas y las decisiones que los afectan. Para empezar, vale decir que a lo largo de la historia se ha pretendido encontrar un significado de lo que es ser humano y lo que conlleva. La biología, la filosofía y la antropología son las ramas del conocimiento más importantes que han hecho aproximaciones teóricas al respecto.

Por un lado, la antropología nos dice que el nacimiento de las culturas, que es la manifestación de lo que es ser humano, se sustenta en los cambios estructurales de la evolución biológica, lo que se ejemplifica con el bipedismo, la existencia de miembros aprehensores como las manos y de un órgano que permite al hombre pensar, sentir, imaginar y elegir, el cerebro. De ahí que tanto el lenguaje, la cultura y la técnica precedan y sólo sean posibles gracias a la existencia del homo sapiens. Se considera además, bajo esta perspectiva, que el reemplazo paulatino de los instintos por las aptitudes, que requieren de una neurofisiología más evolucionada, ha dado pie a la formación de las culturas. En otras palabras, menos instintos y más cerebro nos remiten a menores niveles de determinismo y mayor plasticidad para crear y vivir el mundo y nuestra humanidad.

La estructura biológica de los seres humanos en interacción con el medio ambiente, la reproducción y la información, posibilita la cultura, la cual se concibe como necesaria para la conservación del individuo y la conservación de la especie. Esto implica que, para sobrevivir como seres humanos, estos crean un medio técnico (tecnósfera), un medio informático (logósfera) y un medio normativo (ethósfera), lo que en conjunto deriva en la creación del mundo y supone pensar lo que aún no es, imaginar posibilidades a partir de lo dado y elegir entre modos de vivir o hacerse humano. De ahí que todo acto humano sea biológico y cultural al mismo tiempo.

Pero además las culturas tienen una moral o morales, que son los modos de elegir y jerarquizar bienes o valores, y, expresarlos en normas de conducta y en juicios sobre lo que es bueno y malo. El bien humano, podemos decir, por tanto, es un modo de vida que realiza lo humano a través de un proyecto de vida construido a partir de una postura en el mundo y orientación con

respecto al bien; una dirección y una distancia que nos permite jerarquizar y elegir los bienes más apropiados para nuestro proyecto.

Comprender este último punto es crucial para reconocer la coexistencia de múltiples morales, visiones de justicia y lucha por los derechos humanos, dado que, como la historia lo demuestra, ni la moral ni su expresión en normas o derecho, permanecen estáticos o idénticos; por un lado porque los cambios medioambientales y culturales presionan por cambios en las normas y en las costumbres; por otro lado porque la conformación de identidades, que son manifestaciones de características, necesidades e ideas comunes a los individuos, como las mujeres, los niños, los indígenas o los jóvenes, por ejemplo, deviene asimismo en la construcción de nuevos discursos, acciones y en general nuevas formas de posicionamiento y vivencia de lo que es ser humano.

La capacidad de cuestionar y reflexionar sobre la manera en que vivimos y la capacidad de proyectar nuevas y mejores formas de vivir nuestra humanidad está, por lo tanto, en la médula biológica y cultural de los individuos.

De acuerdo con ello, la ética nace de la capacidad humana de cuestionar la cultura en sus dos dimensiones normativas, la moral y el derecho.

Los derechos humanos como exigencias éticas

Lo que ha posibilitado los derechos humanos y el proceso de reconocimiento en las costumbres y en las normas de estos, es la estructura ética de los individuos, es decir, la capacidad de “automodelarse” y “autoconstruirse” de acuerdo con una idea de bien o jerarquía de bienes que en un proyecto de vida contribuye a la sobrevivencia y mejor vivir. En eso consiste para filósofos como Aristóteles ser humano, la tendencia del hombre hacia el bien; para Kant lo bueno en sí mismo es una buena voluntad, que se rige por la razón sólo cuando esta postula una ley universal. Omitiendo definiciones filosóficas sobre lo que es el bien, éste entraña irremediablemente un modo de vida.

Por otro lado, la existencia de diferentes concepciones del bien origina identidades, las cuales se construyen en la historia por la manera en que una sociedad concibe, construye y accede a los bienes humanos y que da pie a los derechos humanos, como exigencias de bienes concretos que demandan ser reconocidos y realizados históricamente. Dichas exigencias sólo son posibles debido a la capacidad ética de los individuos de automodelarse, y conlleva la reordenación de la jerarquía de bienes, o su revalorización o la creación de nuevos bienes. Esto conduce a que sociólogos como Oscar Villarreal conciban como ética la crítica de la moral y el marco jurídico, y como ética institucionalizada a la moral y el marco jurídico existente o alcanzado.

La humanización de los individuos es posible entonces gracias a su capacidad ética, y al ejercicio de esta capacidad se le llama “autonomía”, un movimiento permanente entre la práctica y la teoría, entre el ser y el deber ser. La autonomía, en términos Llanos, se refiere a vivir bajo reglas que nos hemos dado, en oposición y complementación a la heteronomía, la cual consiste en vivir bajo las reglas brindadas por otros, refiere una racionalidad que incluye reflexividad o autocrítica

para cambiar la realidad; imaginación creadora, la cual consiste en pensar lo que aún no es; auto-normatividad o poder autorregularse y conformidad con las normas que nos hemos dado.

La autonomía o ejercicio de la capacidad ética de los seres humanos se manifiesta a nivel individual cuando alguien ejerce su capacidad de modelar su vida, por lo cual se habla de autonomía moral o ética personal; y en el nivel colectivo, cuando una sociedad ejerce su capacidad de automodelarse, rediseñando libremente sus instituciones, y por lo cual se habla de autonomía social, expresada en dos dimensiones: educativo-cultural y político-jurídica.

Autonomía e identidad como posibilidades de los derechos humanos

Sólo la autonomía permite a individuos y sociedades dotarse de moral y normas de acuerdo con concepciones individuales y sociales sobre el bien o bienes que permitan vivir mejor. Esta nos permite manifestar exigencias éticas en el plano social y por ello mismo, el cambio de las normas y de las instituciones, de la cultura y el derecho. La autonomía implica la realización de los derechos humanos, existentes y por venir, porque éstos conllevan la posibilidad de hacer lo que “antes” de su reconocimiento y aceptación en la cultura y el derecho no se permitía. El ejercicio de esta Libertad posibilita los derechos humanos y el ejercicio de éstos comporta la ampliación de nuestra autonomía.

Pero las concepciones del bien, las ideas y valores sobre lo que significa ser humano y lo que es mejor para él, son múltiples, dando paso a las identidades, posturas ante el bien. Por ello una identidad realizada históricamente está constituida por una actitud ante el bien, más los bienes concretos de los cuales se disfruta, y alcanza una comprensión sobre el mundo (conocer), expresada en un discurso (decir) y en prácticas (hacer). Las identidades son producto, por tanto, de la tensión entre el ejercicio de nuestro conocer, decir y hacer y los condicionamientos sociales que influyen sobre nosotros y nos limitan, pero al mismo tiempo nos proveen de oportunidades.

Y aunque las identidades pueden ser en muchos casos ficciones reduccionistas, es posible modificarlas gracias al ejercicio de nuestra autonomía, de tal suerte que ser mujer en el siglo XIX, no es lo mismo que ser mujer en el siglo XXI. A decir de Oscar Villarreal, la complejización y diferenciación de las sociedades modernas nos conduce a un dilema existencial: o nos abandonamos a la heteronomía convirtiéndonos en recipientes pasivos de alteridades, o ejercemos nuestra autonomía para movernos entre identidades autoconstruidas. Sin embargo, a pesar de las limitantes de las identidades fabricadas (indígenas, por ejemplo), éstas permiten ejercer la autonomía, debido a que conocemos y reflexionamos el mundo a partir de una identidad: mujer, joven, madre, por ejemplo

Autonomías e identidades en el plano social bajo un contexto democrático. Para el teórico de la justicia y filósofo John Rawls, la dimensión más visible de la autonomía política es la independencia legal y la integridad política de los ciudadanos asegurados, así como su compartir en condiciones de igualdad con otros ciudadanos el ejercicio del poder político. De esta manera la autonomía política se realiza en la vida pública gracias a los principios de justicia y, el disfrute de

derechos y libertades básicas. En otras palabras, participando en la autodeterminación colectiva.

La realización de la autonomía se da por tanto a través del ejercicio de la ciudadanía, la que, como identidad, implica también una idea del bien, que en sociedades democráticas conlleva la idea de una sociedad plural regulada por instituciones justas y en la que su marco jurídico garantiza la convivencia pacífica de identidades sociales diversas.

Ha sido una conquista histórica y de dimensiones universales por consiguiente el paso dado hacia el modelo democrático de ejercicio libre de las autonomías. Es posible objetar algunas manifestaciones de dicho modelo, sin embargo, ha demostrado ser un modelo que, de ser aplicado en sus principios, propicia los menos conflictos posibles y genera los mayores diálogos posibles. Los diálogos, el intercambio inevitable y necesario que evita eliminar o ser eliminado, y al mismo tiempo, reconocer y ser reconocido, nos conduce a construir colectivamente la razón pública.

La ciudadanía democrática, como identidad política, es el vaso comunicante entre nuestra vida cotidiana, en donde nacen nuestras necesidades, y la esfera pública, en donde los conflictos se procesan y es posible resolverlos. La coexistencia de diferentes ideas del bien y necesidades sólo es posible, de acuerdo con el argumento, gracias a los principios democráticos fundamentales de tolerancia y civilidad, el primero concerniente a la disposición de los individuos de reconocer a quienes piensan o actúan diferente el derecho a estar en el mismo espacio público y el derecho a acceder a posiciones de poder, con capacidad de influir en las decisiones públicas; el segundo, el de civilidad, referente a la disposición de dar y esperar argumentos en caso de conflicto.

Participación y distribución del poder en sociedades democráticas

Para que la ciudadanía democrática se ejerza efectivamente es necesario además que existan condiciones para su ejercicio. Dado que la lucha por las identidades es una lucha por las instituciones y los espacios de poder, y por el momento sólo la democracia puede ofrecer la posibilidad del cambio conservando al mismo tiempo una mínima unidad y orden, la apertura de las instituciones a las manifestaciones identitarias es imprescindible. Esto conlleva la distribución del poder, como resultado de la promoción de la autonomía de los grupos sociales, lo que implica dotarles del ambiente y herramientas necesarias para ejercer su autonomía, es decir, su capacidad de elegir entre vivir bajo reglas impuestas a vivir de acuerdo con reglas autoimpuestas, de menos control sobre su vida a un mayor control sobre su vida.

El desencanto democrático que se vive, entonces, es posible que derive no sólo de la frustración de no ver realizados los derechos humanos reflejado: en mejores condiciones de vida, sino también de que los individuos, grupos y sectores no se sientan parte de la toma de decisiones y no ejerzan por tanto un mayor control sobre sus vidas y sobre las decisiones públicas que los afectan, es decir, de una falta de apropiación de los espacios de poder.

Es por ello que para el cumplimiento de los derechos humanos no sea suficiente poder construir identidades a partir de la capacidad de automodelarse individual y colectivamente, sino que

dicha identidad requiere ser construida políticamente autónoma, bajo el reconocimiento y ejercicio de la capacidad de modelar el marco jurídico de la sociedad.

Para avanzar en ese sentido es preciso reconocer que la democracia actual en México se ha materializado apenas en algunos aspectos de la vida social. Por un lado, ha significado una revolución, en el sentido que Emmanuel Mounier le da al término en su ensayo de personalismo y la revolución del siglo XX, en donde dice que “el sentido de la continuidad histórica nos impide aceptar el mito de la revolución como tabula rasa, ya que una revolución es siempre una crítica patológica, que conduce automáticamente a una solución. Revolucionario significa una cosa muy sencilla, pero significa que no puede remediarse el caos tan radical y tan obstinado de nuestro tiempo sin un avance en dirección contraria, sin una profunda revisión de los valores, sin una reorganización de las estructuras y una renovación de las clases dirigentes.

La renovación de las clases dirigentes en las altas esferas de poder y la revisión de los valores bajo el ímpetu democrático han sido alcanzadas. Sin embargo, la reorganización de las estructuras se ha limitado a algunas esferas como la electoral, sin alcanzar a incluir espacios de toma de decisiones como el municipio y en particular, la construcción de las políticas, cuya elaboración comprendería, considerando los argumentos que han sido expuestos a lo largo del texto, la confluencia de las distintas identidades y expresiones de autonomía de la sociedad y su participación efectiva en la toma de decisiones.

El sentido humanista, por tanto, de la construcción de la razón pública reflejada en políticas, implica considerar a los individuos como sujetos y objeto de derechos, autónomos, y por tanto, capaces de proyectar y realizar modos dignos de vivir de acuerdo con la jerarquía de bienes que se haya elegido. La humanidad, en la esfera pública, deviene entonces no en un concepto abstracto sino únicamente realizable en la medida en que participamos, dialogamos y alcanzamos acuerdos en función del bien común de la sociedad.

Políticas públicas con visión humanista

Cómo es posible reflejar una visión humanista en la democracia, si para el humanismo la libertad y la dignidad del hombre deben ser el centro y objeto mismo de su hacer. Qué es la dignidad para el humanismo, cómo es y qué está haciendo la dignidad humana. En la teoría de los derechos humanos la dignidad de un individuo, su tendencia hacia y realización en el bien es al mismo tiempo de índole biológica que cultural. Esta dignidad no es, por otro lado, solamente la vivencia de condiciones materiales que respondan de manera suficiente a las necesidades vitales, sino que dado que en cada acto hay voluntad; esa voluntad, si es digna, sólo podrá hacerlo con autonomía, mediante un proceso continuo de ir y venir entre la educación y normas que nos han sido dadas a través de la educación, la cultura y el derecho, materializadas en instituciones más o menos flexibles, y nuestra moral particular, el conjunto de bienes y valores que nos hemos dado.

Bajo esta consideración la acción del gobierno, expresada en las políticas, es humanista en la medida en que reconoce, por una parte, que para materializar dicha humanidad es neces-

rio reconocer a los individuos, grupos de sectores como autónomos, posibilitando pero además animando y promoviendo su capacidad ética de reflexionar sus condiciones de vida y aspirar a mejores condiciones de existencia, pero sobre todo y por otra parte, brindándoles las condiciones básicas necesarias (libertad de expresión, libre intercambio de información, tolerancia, civilidad) para ejercer dicha autonomía mediante su participación efectiva en la construcción de políticas o toma de decisiones.

Si las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios, es necesario que dichos objetivos, decisiones y acciones induran los bienes particulares de los distintos sectores de la población: jóvenes, niños, profesores, mujeres, indígenas, estudiantes, campesinos, empresarios, etcétera.

Y dado que el proceso de construcción de las políticas públicas comprende las fases de identificación y definición de los problemas, formulación de las alternativas de solución, adopción de una alternativa; implementación de la alternativa seleccionada y evaluación de los resultados obtenidos, todos estos pasos requieren a su vez incluir la participación ciudadana. Esto debido, entre otras cosas, a que actores distintos entenderán el problema planteado de manera diferente, reflejada en sus respectivas definiciones y según sus propios intereses y valores.

La confluencia, sin embargo, de distintas ideas de bien puede conducir a dilemas morales o conflicto entre bienes, es decir, una situación en la que dos o más bienes no se pueden realizar simultáneamente o sólo sucesivamente. En este caso será necesario generar canales de participación que procuren, por un lado, evitar conflictos, y por otro, discernir colectivamente entre los bienes que deberán ser priorizados.

Cabe decir que buena parte de los países latinoamericanos han desarrollado formas verticales de relación gobierno sociedad que, aunque proclives a la formación de redes de intermediación entre grupos y actores, presentan una muy débil tradición participativa, y han hecho del centralismo y del clientelismo su concepción de la acción colectiva. En vista de la ausencia de un sistema profesionalizado de servicio civil y canales de participación ciudadana, es la racionalidad de las camarillas la que generalmente se impone sobre los objetivos de las instituciones; sistema tradicional de incentivos que ha sido el mecanismo de ascenso más claro en la administración pública en México. El régimen mexicano en transición democrática carece de equilibrios claros entre poderes y de alta permeabilidad frente a la sociedad; sin embargo, estamos frente a un sistema semiabierto que desecha viejas estructuras corporativas para incluir nuevas estructuras.



Sin duda alguna, el estudio de las políticas públicas en México, desde hace un par de décadas al menos, ha contribuido a modificar hábitos y procedimientos en la elaboración e implementación de las políticas gubernamentales, otorgándole con ello mayor legitimidad y eficacia a la acción gubernamental, puesto que le otorga visibilidad de la acción del gobierno y permite la evaluación ciudadana de las políticas. Esta innovación sólo ha sido posible en un contexto de reformas democráticas que, sin embargo, se han concentrado especialmente en el área político-electoral, pero permitiendo, con la alternancia en el poder, la introducción de nuevos esquemas de intercambio y comunicación entre la racionalidad estatal y la voluntad social.

Considerando que un régimen democrático no se circunscribe únicamente al aparato político electoral del Estado (IFE, Trife, partidos políticos), sino que se basa en las distintas áreas de intervención de éste, en la vida social, lo que implica que no sólo importa el qué, sino fundamentalmente el cómo llevar a cabo la acción gubernamental, en un contexto de derechos humanos y democracia, es a partir de la generación o reproducción de la autonomía individual y colectiva y, por tanto, la participación e involucramiento en las decisiones públicas, lo que deriva en un Estado de libertades, vivencia plena de los derechos humanos, diálogo y cooperación social.

Dar Autonomía a las Delegaciones y Luego Iniciar una Auténtica Reforma Política en el DF

María Elena de la Rosa Vázquez¹

Al comparecer ante la Comisión de Administración Pública Local de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), Demetrio Sodi, jefe delegacional en Miguel Hidalgo, pidió iniciar los trabajos para efectuar una reforma administrativa para las delegaciones políticas, primero, y congelar la actual Ley de Participación Ciudadana del DF.

Ante diputados locales de diversos partidos, el delegado en Miguel Hidalgo explicó que es necesario hacer una reforma administrativa para las demarcaciones, como condición necesaria para iniciar una auténtica reforma política del Distrito Federal, o bien dar paso al denominado estado 32 con sus municipios.

Para Demetrio Sodi, el centralismo administrativo que prevalece en el DF llegó a su límite, “por lo que la descentralización implica la autonomía de gestión y la transferencia de parte de las atribuciones en materia presupuestal que actualmente ejerce el Gobierno del Distrito Federal a las delegaciones, como una forma de organización administrativa de naturaleza superior a la existente actualmente”.



Quien fuera candidato a la jefatura de gobierno capitalino considera que el marco jurídico de las atribuciones que actualmente tienen las delegaciones políticas es limitado y restrictivo en algunos casos, lo que impide desarrollar y atender con prontitud las demandas de la sociedad a la cual se deben los servidores públicos.

¹ Revista Bien Común. Año 15 No. 184, abril del 2010. Págs. 33-35

Al respecto, añadió en su comparencia que: “Es necesario establecer los mecanismos para dar flexibilidad a los delegados para gobernar y que no se paralice a las demarcaciones”, ya que “se debe dar la facultad a las autoridades locales para que puedan ejercer los pagos a proveedores y resolver realmente los problemas de la ciudadanía”.

Los actuales impedimentos deben transformarse en herramientas que permitan ser eficientes en la prestación de los servicios públicos, en el otorgamiento de los programas de asistencia y desarrollo social, y en la ejecución de las obras públicas que son necesarias para las comunidades.

Ante tal circunstancia, Sodi de la Tijera solicita a los assembleístas modificar la ley vigente de Participación Ciudadana del DF para que haya una democracia participativa incluyente, de todos los sectores de la comunidad que trabajen en coordinación con el gobierno en beneficio de la sociedad.

“Nos preocupa la actual Ley de Participación Ciudadana que se está discutiendo, porque excluye prácticamente a los diferentes sectores de la sociedad que deben tener voz y voto en los planes de desarrollo y en las decisiones que se tomen en la ciudad”, subraya Sodi.

Ante los diputados locales hizo énfasis en que se deben hacer consejos por colonia y no por unidad territorial, en donde haya una representación de vecinos, jóvenes, mujeres, personas de la tercera edad, ambientalistas, empresarios, comerciantes e intelectuales, que discutan los problemas y ayuden a resolverlo.

“Se debe pensar en crear consejos por colonia con una verdadera representación que discuta los temas y participen en las decisiones y en los planes de desarrollo a nivel de la ciudad, a nivel de la delegación”, detalló el titular en la demarcación Miguel Hidalgo.

Respecto al Instituto Verificador del DF, Demetrio Sodi hizo un llamado para que no se quiten atribuciones a las demarcaciones en materia de verificaciones a establecimientos mercantiles, ya que toda responsabilidad recaerá en el Gobierno del DF.

“Creo que nos están quitando a los delegados una responsabilidad que nos da una vida o una situación de gobierno muy cómoda, porque cualquier violación que haya en un comercio, en un antro, en un restaurante, en el uso de suelo, todo va a hacer al final responsabilidad del Instituto de Verificación y del jefe de Gobierno, ya no nuestra”, advierte Sodi.

Avanzar hacia el estado 32

“Si queremos avanzar hacia el estado 32 y la municipalización, sería ilógico que en una entidad de la República el gobernador fuera responsable de lo que sucede en cualquier municipio; por eso el Instituto Verificador va en contra del artículo 115 Constitucional que rige las facultades de los municipios, y que en este momento más allá de que limita a los delegados pone en un serio riesgo la figura del jefe de Gobierno”.

Como candidato externo por Acción Nacional a la jefatura de la delegación Miguel Hidalgo, Demetrio Sodi se comprometió¹ a encabezar e impulsar el primer gobierno ciudadano en la historia de la Ciudad de México.

En este contexto, ha sido uno de los principales impulsores de la reforma política para el DF desde que fue diputado local en la ALDF, de 1997 al 2000.

El difícil camino

El tema de la reforma política del DF vuelve a cobrar fuerza. Se alzan voces que demandan crear la entidad 32 de la República mexicana y hay quienes sólo piden mayor autonomía para el territorio sede de los tres Poderes de la Unión.

En el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, el actual jefe de Gobierno del DF aborda el tema de la reforma política, pero pretende resolverla únicamente mediante la elaboración y aprobación de una Constitución local -cuya redacción encargó a un grupo de partidarios notables, también al margen de la mayoría de la ciudadanía-, y la formación de una especie de ayuntamiento en las delegaciones.

En “La reforma política para la Metrópoli: DF, ¿el estado 32?”, de Emilio Pradilla Cobos,² se destaca lo anterior y se hace un análisis del contexto político en el que se han dado las anteriores reformas para la capital del país.

Pradilla Cobos advierte que: “Aunque el texto es general -la redacción de la Constitución local- y poco explícito, parece que se opta por olvidar la reivindicación histórica del estado 32 y los otros cambios que se derivan de este carácter, y mantener el estatuto de excepción de la ciudad capital, que se considera adecuado, y de las delegaciones sin ninguna autonomía frente al gobierno central”.

El autor pone en evidencia que el actual Jefe de Gobierno no tiene la menor pretensión de reconocer y promover la autonomía de las demarcaciones y una eventual descentralización de las funciones administrativas.

“Hay muy diversas opiniones sobre el tema, que incluyen aquellas que siguen considerando válida la preocupación de que un fuerte gobierno estatal pueda bloquear al gobierno federal, sobre todo si recordamos los sucesos que acompañaron al abortado proceso de desafuero del jefe de Gobierno y al conflicto y la movilización callejera luego de la elección presidencial del 2006”.

Pero, asienta el profesor e investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana campus Xochimilco, hay que recordar que la conversión del DF en estado sería la única forma de darle igualdad plena en el pacto federal con las demás entidades federales, reconocerle todos los derechos políticos y civiles a sus ciudadanos, validar que la ALDF tenga las facultades plenas de un congreso local, que tenga sustento jurídico una constitución local y eliminar la excepcionalidad de

las normas jurídicas que lo rigen.

Coincide con Demetrio Sodi en la tesis de que la ausencia absoluta de participación de la ciudadanía en la discusión del tema: la reforma política del DF, la historia de oposición a la reforma política integral que caracteriza al grupo político hoy dominante en el GDF, que fue parte de los promotores de la reforma a cuentagotas en el gobierno de Salinas de Gortari y, sobre todo, el clima conflictivo que mantiene el GDF y su partido con el Gobierno Federal, generado por el reconocimiento del autodenominado gobierno legítimo y el correlativo desconocimiento del resultado legal de las elecciones del 2006, auguran poco futuro a la iniciativa de Constitución y, en general, a cualquier reforma emanada del gobierno local y el partido que lo sustenta.

Aún si se lograra algún avance, añade el catedrático, en esa reforma política imaginada por el GDF, muy limitada, quedaría sin resolver uno de los problemas más importantes para la vida de la ciudad real, la Zona Metropolitana del Valle de México: la ausencia de un gobierno metropolitano que permita lograr la elaboración y aplicación de planes, políticas urbanas y acciones integrales, integradas y coherentes.



El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, al que hace referencia en su entrega a ciudadanosenred.com.mx, se limita a proponer “reforzar las instancias de coordinación metropolitana”, cuya insuficiencia e incapacidad para resolver los retos de la gran metrópoli han sido evidentes en los largos años de su poca eficiente existencia.

“Esta incapacidad será mayor si pretendemos actuar en la escala de la Región Centro y sus 6 metrópolis, como se menciona de pasada en el Programa General...”.

Y como colofón, Emilio Pradilla advierte que sólo si se abordaran integralmente los temas de la reforma política del Distrito Federal y de la Zona Metropolitana, con una efectiva y amplia participación de los ciudadanos, “entraríamos a resolver los problemas políticos y administrativos de esta mega ciudad y de sus habitantes”.

Reflexión sobre los Organismos Constitucionales Autónomos;

el Caso del CONEVAL en la Reforma Política

Electoral, 2014

Miguel Ángel Álvarez Guerrero¹

Organismos Constitucionales Autónomos

Sobre los órganos constitucionales autónomos, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 32/2005, menciona en el contenido de la respectiva ejecutoria, que surgen en Europa y su establecimiento se expandió por Asia y América, como consecuencia de la nueva concepción del poder, bajo una idea de equilibrio constitucional apoyada en los controles del poder público. Con ello, la teoría tradicional de la división de poderes evolucionó, por lo que se dejó de concebir a toda la organización del Estado como una derivación de los tres poderes tradicionales (legislativo, ejecutivo, y judicial).

Actualmente se habla de que dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades confiadas al Estado. En un inicio, su creación se encontraba justificada por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales, y para lograr controlar la constitucionalidad en las funciones y actos de los depositarios del poder

Son órganos públicos que ejercen una función primordial del Estado, establecidos en los textos constitucionales y, por tanto, tienen relaciones de coordinación con los demás poderes tradicionales u órganos autónomos, sin situarse subordinadamente en algunos de ellos.



¹ Álvarez Guerrero, Miguel Angel. Reflexión sobre los Organismos Constitucionales Autónomos; el Caso del CONEVAL en la Reforma Política Electoral, 2014. Documento de trabajo No. 666. PAN. Febrero del 2016. Págs. 32

El simple hecho de que un órgano haya sido creado por mandato del constituyente, no resulta suficiente para considerarlo como autónomo. En diversas constituciones hay órganos del Estado a los que sólo se hace referencia y, otros, cuyas funciones son detalladas, pero sin ser autónomos, a los cuales se les denomina órganos de relevancia constitucional o auxiliares, y su diferencia con los autónomos radica en que éstos no están incluidos en la estructura orgánica de los poderes tradicionales.

Del análisis de las características que según diversos autores deben tener los organismos públicos autónomos, se puede concluir que gozan de las siguientes:

Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, con lo cual tienen independencia jurídica de los poderes clásicos del Estado, lo que se traduce en autonomía orgánica y funcional. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes, dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales.

Atribución de una o varias funciones primordiales del Estado, lo cual implica autonomía técnica, es decir, deben atender eficazmente asuntos primordiales del Estado en beneficio de la sociedad. En el texto constitucional se les dotó de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen sus fines, que ejerzan una función del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía.

Facultad para expedir las normas que los rigen (autonomía normativa).

Capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados (autonomía financiera-presupuestal y administrativa).

Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación

De acuerdo a Valentín Ugalde Calderón los organismos constitucionales autónomos surgen de la necesidad de limitar los excesos en que incurrieron los poderes tradicionales y los factores reales de poder, puesto que generaron desconfianza social disminuyendo la credibilidad gubernamental, se dio lugar a la creación de órganos constitucionales autónomos, encargados ya sea de fiscalizar o controlar instituciones para que no violenten el apego a la constitucionalidad.

Son considerados una vía para conciliar la democracia de partidos, de los poderes tradicionales y grupos económicos y sociales, por la autonomía que los caracteriza; no se deben a su creador o a quien los designa, pues se busca con ellos un equilibrio constitucional.

Asimismo, la autonomía encuentra su explicación en diversos motivos entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

la necesidad de contar con un ente especializado técnica y administrativamente;

la urgencia de enfrentar los defectos perniciosos de la partidocracia;

la conveniencia de un órgano específico que ejecute las tareas que no deben ser sujetas a la coyuntura política, pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado; o bien

en el caso de las autoridades electorales, la necesidad de contar con las máximas garantías de imparcialidad en los procesos electorales.

Un auténtico órgano autónomo cuenta con especialización en su área y no se guía por intereses partidistas o situaciones coyunturales, sino con estricto apego a la legalidad. En la medida en que un órgano tenga independencia respecto de los poderes tradicionales y se evite cualquier injerencia gubernamental o de otra índole, se asegura y garantiza su autonomía, siempre en estricto apego al principio de constitucionalidad, pues la limitante de la autonomía radica precisamente en que sus actos se encuentren apegados a dicho principio.

Autonomía

García Máynez la define como la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas.

También se puede concebir como la facultad de las personas o instituciones para actuar libremente sin sujeción a una autoridad superior dentro de un marco de valores jurídicos predeterminados. Asimismo, puede ser la libertad de organizarse para actuar libremente en el cumplimiento de fines, sin que se interfiera en la organización o actividad.

Es la posibilidad para los entes de regir su vida interior mediante normas y órganos propios, sin vulnerar el texto legal. Es una especie de descentralización de funciones en un grado extremo, no sólo de la administración pública, sino de los poderes del Estado, con el propósito de evitar cualquier injerencia que pudiera afectar el adecuado funcionamiento del órgano.

Tipos de autonomía:

Técnica: es la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos. Según Buttgenbach es cuando los órganos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que son aplicables a los servicios centralizados del Estado.

Orgánica o administrativa: que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad. Para Alfonso Nava significa independencia de acción entre órganos u organismos públicos, los que no están sujetos a una subordinación.

Financiera-presupuestaria: que gozan de la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y, de disponer de los recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento

de sus fines. Ello garantiza su independencia económica.

Normativa: consiste en que se encuentran facultados para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.

De funcionamiento: es una combinación de los otros tipos de autonomía, implica que los organismos cuenten con la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra, tanto a la autonomía técnica como a la orgánica, financiera-presupuestal y normativa.

Plena: que implica una autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa.

No existe consenso entre los principales grupos parlamentarios respecto a la regulación del CONEVAL (Consejo Nacional De Evaluación De La Política De Desarrollo Social); posterior a la Reforma Política Electoral 2014 el Congreso de la Unión incurrió en omisión legislativa.

El artículo Vigésimo transitorio del decreto publicado el 10 de febrero de 2014 establece:

“El CONEVAL deberá integrarse dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.” El plazo se venció el 11 abril 2014.

“El Congreso de la Unión deberá expedir la ley que regirá al órgano autónomo denominado Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, dentro de los 120 días naturales siguientes a la entrada en vigor”. El plazo se venció el 10 junio 2014.

A casi ocho meses de que se venció el plazo establecido en el artículo transitorio constitucional queda inacabada la reforma que da autonomía constitucional al CONEVAL.

La autonomía constitucional se ve vulnerada:

El texto constitucional indica:

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará integrado por un presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

Actualmente la Cámara de Diputados cuenta con mayoría del grupo parlamentario del Parti-

do Revolucionario Institucional, es decir con mayoría del partido en el Gobierno por lo que el nombramiento refleja consenso de las distintas fuerzas políticas, sin embargo, existen pequeños grandes detalles en el dictamen que ponen en riesgo la autonomía pretendida en la reforma, veamos:

La Comisión Nacional de Desarrollo Social deberá evaluar que los aspirantes cumplan con los requisitos legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proposición de tres personas por cada vacante; y remitirá la relación correspondiente a la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados, con base en la terna de candidatos que le proporcione la Comisión Nacional de Desarrollo Social, elegirá a cada uno de los consejeros y al presidente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Los consejeros desempeñarán su encargo por periodos de cuatro años en forma escalonada; concluido su periodo de designación, los consejeros serán sustituidos, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

Los nombramientos podrán ser objetados por el presidente de la República, en conjunto o en particular, en un plazo de diez días hábiles y si no lo hiciera, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados.

En este orden de ideas ¿cómo puede ser? que un organismo constitucional autónomo responsable de evaluar las políticas públicas y medir la pobreza, tenga intervención de la Secretaría que es responsable de ejecutar la mayoría de los programas sociales, es decir de la Secretaría de Desarrollo Social.

De conformidad con el capítulo Tercero de la Ley General de Desarrollo Social la Comisión Nacional de Desarrollo Social es presidida por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social:

Artículo 47. La Comisión Nacional es un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones que para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social lleven a cabo, en el ámbito de sus competencias, las dependencias y entidades federales, ya sea de manera directa o en concurrencia con gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o en concertación con los sectores social y privado.

Artículo 48. La Comisión Nacional tiene por objeto consolidar la integralidad y el federalismo sobre bases de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social.

Artículo 49. La Comisión Nacional será presidida por el titular de la Secretaría y además estará integrada por:

Los titulares de las Secretarías de Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social;

Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Además de los titulares de los organismos sectorizados de la Secretaría podrán ser invitados a participar en reuniones específicas los titulares de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El titular de la dependencia responsable del desarrollo social en cada gobierno de las entidades federativas. Podrán ser invitados a participar en reuniones específicas, los titulares de otras dependencias de dichos gobiernos;

Un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales, legalmente reconocidas, y los presidentes de las comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

La Contraloría Interna es el órgano de control, vigilancia, auditoría y fiscalización de las actividades del Consejo, así como de investigación y denuncia ante las instancias competentes de las presuntas faltas administrativas o hechos que puedan ser constitutivos de delitos cometidos por los servidores públicos del Consejo.



El Contralor Interno será nombrado por el Consejo General a propuesta del presidente, debiendo observar en la designación que éste cumpla con los criterios de probidad, experiencia, capacidad, imparcialidad, etc. El nombramiento será por un término de tres años, pudiendo ser ratificado por un segundo periodo.

Podría interpretarse que la facultad de nombrar al contralor con que cuenta el Consejo General es discrecional, sin embargo, la independencia de CONEVAL está en duda por tener la intervención de la Comisión Nacional de Desarrollo Social en el proceso de integración.

Conclusión

El Senado de la República cuenta con la responsabilidad de analizar a conciencia la autonomía constitucional del CONEVAL. El reto implica entrar a la discusión respecto a que metodología se establecerá en la ley bajo la cual se medirá la pobreza.

A pesar de haberse realizado las audiencias públicas con relación al tema, a casi ocho meses de que se venció el plazo para que el Congreso haga su labor aún no se tienen definidas las posiciones de los Grupos parlamentarios. Se debe considerar el principio de igualdad sustantiva en la integración del Consejo, no se determina que naturaleza jurídica tendrán las recomendaciones; tampoco se establecen las consecuencias que habrá si el órgano a quien se envió la recomendación se niega a realizar el cambio en la política pública, de acuerdo al Dictamen se pueden emitir recomendaciones al Congreso de la Unión respecto de asuntos legislativos, se debe establecer que debe hacer el Congreso ante dichas recomendaciones.

Es importante revisar de manera armónica la legislación pues se debe considerar la reciente reforma en materia de niñas, niños y adolescentes en donde se faculta al CONEVAL a realizar evaluación de las políticas públicas en la citada materia. La reforma secundaria de CONEVAL debe ir de la mano de transparencia y rendición de cuentas y de un diseño institucional en donde no se genere subordinación con el poder ejecutivo lo cual es contrario a la reforma constitucional.

La Autonomía de la Voluntad y el Arbitraje

en la Contratación Internacional

Mónica Andrea Ramírez Ávila y Darlene Argote Espino¹

Actualmente vivimos en un mundo tan completamente globalizado que la interdependencia económica entre todos los países todavía va en aumento, así como el volumen y la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios. En 2016 se estimó que el valor de las exportaciones mundiales de servicios comerciales en ese año fue un total 4,754 billones de dólares EEUU. Este inmenso comercio internacional ha generado la necesidad de crear organismos o entes reguladores como lo son la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación y Desarrollo del Comercio (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BC).

La principal consecuencia que nos deja el comercio es el crecimiento en todos sus ámbitos, esto nos empuja a querer tener un mejor nivel de vida y gracias a esto hay un campo más amplio para tener mayores oportunidades. Si examinamos el comercio internacional de bienes en un ámbito microeconómico, es claro que cada transacción transfronteriza proviene de un acuerdo contractual que tiene que ser regulado por el derecho comercial internacional. Es de suma importancia estar informado del marco legal en el derecho comercial para poder llegar a modificar y regular las operaciones comerciales para dejarlas lo más claras y exactas posibles e intentar que se tenga el menor margen de error.



1 Revista Bien Común. Año XXIV No. 275. Febrero del 2018. Págs. 48-55

El gran reto para la codificación de este derecho es la necesidad de armonización de la normativa de los todos los Estados, en orden para favorecer los intercambios. Para esto se han creado instituciones como lo son la Comisión de las Naciones Unidas para el desarrollo Mercantil (Unictral); esta es reconocida y está siendo utilizada universalmente desde hace ya más de 40 años, con la finalidad de coordinar las reglas de comercio internacional, busca que las partes contratantes estén lo más conforme posible para evitar disputas e insatisfacciones. Otra institución en el ámbito es el Instituto Internacional para la Codificación del Derecho Privado (Unidroit), este instituto cuenta con 63 estados miembros y México es uno de ellos. Tiene como propósito final el estudiar las necesidades y métodos para modernizar, armonizar, y coordinar el derecho internacional privado. Tiene su enfoque más fijo en el derecho comercial entre estados para formular instrumentos jurídicos. Otros temas que tocan son por ejemplo propiedad cultural, contratos comerciales, ventas internacionales, transporte entre algunos otros.

Se podría creer que con esto no faltaría ente competente en la regulación del derecho comercial, sin embargo, para ser más específicos todavía en cada contrato, se han creado y adoptado cláusulas internacionales comerciales como son las Incoterms, con el objetivo de establecer criterios claros y definidos sobre la distribución de los gastos y la transmisión de riesgo entre las partes de un contrato de compraventa.

A pesar de todo lo anteriormente señalado, todavía existen factores de riesgo en la contratación internacional, y por lo tanto al existir un incumplimiento de contrato internacional de compraventa de mercancías existen muchas dudas e incertidumbres de las partes a cerca de que procederá con las obligaciones del contrato, cual es la ley aplicable, cuáles son las convenciones internacionales que se deben de tomar en cuenta, cual es el Incoterm más completo y conveniente para las partes, como se resolverá el conflicto y quien es la autoridad competente para resolver estos conflictos.

En esta investigación examinaremos de forma general la contratación internacional, los convenios internacionales en la materia, pero principalmente el principio de la autonomía de la voluntad en los contratos, y el arbitraje comercial como la forma óptima de resolución de conflictos en los contratos de compraventa internacionales.

Contratación internacional

Es necesario definir que es el contrato internacional, ya que esté figura como el pilar y la base de la transacción de bienes transfronterizos. El contrato internacional es el acuerdo de voluntades, suscrito entre dos o más partes, con domicilios en estados diferentes tendentes a la realización de una operación comercial. Este contrato tiene que tener tres elementos de suma importancia: el consentimiento, el objeto del contrato que es donde se estipulan los derechos y obligaciones de las partes, y la causa. El consentimiento es la parte fundamental del contrato ya que es el acuerdo explícito y libre de la voluntad de las partes. De modo que la voluntad de las partes es la creadora de la relación jurídica, y, por lo tanto, del vínculo obligacional de fuente contractual. El contrato es considerado, como el puro producto del consentimiento.

El principio de autonomía de la voluntad es tan elemental porque cada parte tiene la libertad de concertar o no un contrato, por lo que las partes pueden crear libremente todas las relaciones jurídicas que entre ellas consideren pertinentes. Es necesario aclarar que nadie puede ser obligado a contratar contra su voluntad;

no hay obligación de ofrecer ni de aceptar una oferta. Las partes pueden aceptarla o rechazarla, y en caso de que la rechace, esto no le genera responsabilidad de ninguna especie, ya que es su opción la de contratar o abstenerse de hacerlo y de seleccionar con quien lo hace.

En el Código Civil Federal se define contrato como el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones. En México todas las personas físicas y morales gozan de libertad contractual, la cual es la libertad de poder pactar contratos que sometan al individuo a derechos y obligaciones. También se goza de autonomía material y autonomía contractual. Las especificaciones respecto a la representación y lo que se entiende por consentimiento se establecen en el Código Civil Federal, en el capítulo titulado Contratos.

Y aunque cada persona está en la completa libertad de crear una relación jurídica por medio de un contrato, actualmente existen diversos factores de riesgo y de hechos que podrían llegar a anular un contrato en la contratación internacional, los cuales son necesarios contemplar antes de firmarlo. Los principales factores de riesgo son la falta de experiencia en el ámbito internacional, la utilización de contratos formales sin leer la letra pequeña o sin haber entendido todo lo estipulado en el contrato, el empleo de contratos modelo que no se ajusta a las circunstancias, la poca o nula información sobre el contenido de las obligaciones como lo son cantidad, pagos, cobros, calidad, etc., y finalmente, cuando no se estipula la legislación aplicable y la forma de resolución de controversia en caso de conflicto. Por otro lado, los hechos, manifestaciones o actitudes con los que se puede llegar a anular o restringir los contratos son los vicios del consentimiento, los cuales son el error y el dolo.

El error consiste en el conocimiento falso de la realidad puede ser a cerca de algún hecho o alguna norma. El dolo se refiere a la maquinación engañosa para inducir al tercero en el error esto quiere decir sacarle un provecho a la situación. Existe la violencia física o moral. En la física existe coacción material sobre el cuerpo del tercero y la moral se provoca por medio de amenazas creando temor de perder la vida, la honra, la libertad o salud entre otras. En estos casos, estos defectos pueden llegar a producir la invalidez o nulidad del acto jurídico.

A continuación, examinaremos como se regulan los contratos internacionales en los convenios universalmente aceptados del Reglamento de Roma I y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías. Primeramente, es necesario mencionar que el principio de la autonomía de la voluntad es universalmente reconocido como el pilar del contrato, y por lo tanto es reconocido en ambos convenios internacionales.

Autonomía de la voluntad en los convenios internacionales

Contemplamos al Reglamento de Roma I y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías, como unos de los más importantes en el tema de contratación internacional por su aplicación universal. Desde los primeros artículos, el Reglamento de Roma I reconoce el principio de la autonomía de la voluntad de forma absoluta y amplia. Establece que las partes pueden seleccionar cualquier derecho para que rija un contrato internacional, el art. 3 declara:

“El contrato se regirá por la ley elegida por las partes. Esta elección deberá manifestarse expresamente... en cualquier momento, convenir que el contrato se rija por una ley distinta de la que se regía”

Claramente existen la condición de que la ley seleccionada no puede modificar la validez formal del contrato, no podrá afectar a derechos de terceros y tiene que existir un consentimiento y validez material. El problema es cuando existe una falta de elección de ley aplicable, aquí es cuando el reglamento rige cual ley aplicable es la competente. Por ejemplo, para casos de compraventa de mercancías, la ley aplicable del contrato es la residencia habitual del vendedor; si es un contrato de prestación de servicios se regirá por la ley del país de la residencia habitual del prestador; si es un contrato de derecho real inmobiliario, se regirá por la ley del país donde esté el inmueble; si es un contrato de transporte de mercancías, se regirá por la ley donde el transportista tenga su residencia habitual, y finalmente, si es un contrato de trabajo se regirá por la ley del país en el cual se realice el trabajo contrato habitualmente.

En su artículo 12, el reglamento establece que el ámbito de la ley aplicable del contrato es la interpretación del mismo, el cumplimiento de las obligaciones que genere, las consecuencias en caso de un incumplimiento, los diversos modos de extinción de las obligaciones y las consecuencias de la nulidad del contrato.

Por otro lado, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercadería fue creada principalmente para dar seguridad jurídica sobre los intercambios comerciales y reducir los gastos de las operaciones. En el preámbulo de la convención se define como “normas uniformes para la compraventa internacional” en una realidad con diferentes sistemas sociales, económicos y jurídicos. En esta convención el principio de la autonomía de la voluntad es fundamental a la hora de querer interpretar un contrato, lo cual se expresa en el artículo 8, donde la Convención expresa que la forma de interpretar el contrato, el cual generará derechos y obligaciones para ambas partes, tendrá que valorarse conforme a la intención de los contratantes:

“Las declaraciones y otros actos de una parte deberán interpretarse conforme a su intención cuando la otra parte haya conocido o no haya podido ignorar cuál era esa intención ... de una persona razonable de la misma condición que la otra parte”

Y en el único momento donde expresa que la autonomía de la voluntad no será válida será “cuando las partes declaren aplicable a su contrato la ley de un Estado no contratante, o el derecho substantivo interno de un Estado contratante”.

A diferencia del Reglamento de Roma, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercadería solo regula las compraventas internacionales, mientras el primero regula todas las obligaciones contractuales de actividades civiles-mercantiles. Por lo tanto, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercadería prevalece en el ámbito de compraventa por ser norma específica en el tema.

Siendo aclarado el principio de la voluntad como parte fundamental del contrato ya que es el acuerdo explícito y libre de la voluntad de las partes; y siendo reconocido universalmente por convenios y reglamentos

internacionales, ahora es necesario mencionar en que podemos ejercer esta voluntad.

Es libertad de los contratantes estipular cuales son las obligaciones del comprador, del vendedor, cual es el objeto del contrato, la forma de pago, el precio, la fecha de entrega, el límite de la responsabilidad contractual, la legislación aplicable, el Incoterm en caso de que se quiera aplicar una de estas cláusulas y finalmente, el método de resolución en caso de controversia, o ADR, por sus siglas en Inglés, Alternative Dispute Resolution.

Métodos de Resolución de Controversias: Arbitraje Internacional

Los medios alternativos de solución de controversias han ganado más terreno en el ámbito internacional por el bajo costo y por evitar las demoras y otros inconvenientes de los medios tradicionales de solución de controversias. Algunos de estos inconvenientes pueden ser: la complejidad derivada de situaciones como la intervención de partes de nacionalidades distintas, la realidad de órganos jurisdiccionales saturados por el número de asuntos pendientes, la necesidad de contar con instrumentos jurídicos flexibles para la correcta solución en función de las características de la contratación internacional, y principalmente, la necesidad de instrumentos que permitan a las partes llegar a soluciones que sean mutuamente satisfactorias, oportunas y realistas para que se sea factible su implementación lo más pronto posible. Algunos de los Métodos Alternativos de Resolución de Controversias (Masc) son la mediación, el arbitraje y la conciliación. En este ensayo se analizará el arbitraje como método óptimo de resolución ya que se basa meramente en la autonomía de la voluntad, sus ventajas, desventajas y como se ha implementado en México.

En un contrato internacional donde los contratantes tienen un acuerdo de arbitraje, las partes deciden someter a arbitraje todas las controversias que hayan surgido o puedan surgir, mediante una cláusula compromisoria.

Esto significa que negociaran entre las partes con ayuda de un árbitro para poder llegar a una solución. Este tribunal arbitral se escogerá entre ambas partes contratantes y su función es escuchar a las partes en la medida en que sea necesario, dictar medidas provisionales, y finalmente, dictará el laudo o laudos prontamente, razonados, completos y claro. Es importante que ambas partes, en caso de controversia, participen en la designación del árbitro competente ya que esto promueve la colaboración y negociación. El Centro de Arbitraje de México (Cam) estipula que las partes pueden elegir el árbitro correspondiente o bien, acordar que el Cam sea el responsable de elegirlo. De acuerdo con los términos de Reglas de Arbitraje correspondientes del Cam, al nombrar un árbitro se tiene que designar una persona que sea independiente de las partes, disponga del tiempo necesario para cumplir su mandato puntualmente y que tenga experiencia en la materia objeto de la controversia, así como en materia arbitral. El Cam también cuenta con unas reglas de arbitraje del centro de arbitraje de México en donde aborda principalmente la correcta forma de la presentación de la demanda arbitral y la contestación por las partes, la constitución del tribunal arbitral, los efectos del acuerdo de arbitraje, la misión del árbitro y la instrucción de la causa y el pronunciamiento, notificación y carácter ejecutorio del laudo.

También, existen las reglas del arbitraje que se estipulan en la Cámara de Comercio Internacional, la cual cuenta con un nuevo Reglamento de Arbitraje aplicado desde el 1° de enero del 2012. Este nuevo reglamento se divide en 41 artículos y cinco apéndices relativos al Estatuto de la Corte Internacional de Arbitra-

je, el Reglamento Interno de la Corte Internacional de Arbitraje, los costos del arbitraje y honorarios, las técnicas para la conducción del caso y las reglas de árbitro de emergencia. Ambos reglamentos son competentes en México, bajo el término de supletoriedad de las normas, esto quiere decir que cuando una figura jurídica en un ordenamiento legal, siendo estos los reglamentos previamente mencionados, no se encuentra regulada en forma clara y precisa, es necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades y/o para integrar una omisión en algún reglamento conforme al otro. De esta forma, ambos reglamentos se complementan para el correcto funcionamiento del arbitraje nacional o internacional.

El procedimiento para poder llevar a cabo el arbitraje internacional es: presentar la demanda, se manda emplazar, se espera la contestación para saber si existe una reconvencción. Después se constituye y se confirma el tribunal arbitral al cual se enviará el expediente. Se tendrán que celebrar audiencias donde se presentarán pruebas y sus argumentos. Finalmente se emitirá y notificara el laudo el cual es vinculante para ambas partes y trae aparejada ejecución.

Las principales ventajas del arbitraje internacional es su costo relativamente bajo a comparación del medio judicial tradicional, se llega a una solución consensuada donde ambas partes están conformes con el resultado, su rapidez en la resolución de la controversia por medio de un laudo, la flexibilidad para que las partes escojan el árbitro competente y la ley aplicable, su eficacia, que se toma en cuenta la voluntad de las partes como base fundamental del contrato y que es de forma expedita para beneficio de los contratantes. Como desventajas se podría mencionar que recurrir a un laudo arbitral, en la apelación es muy limitada ya que una resolución arbitral, ya sea errónea o no, es difícilmente revocada.

En el caso de México, un claro ejemplo de su participación en el arbitraje internacional es que, en el tratado comercial primordial para el país, que es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el mecanismo de solución de controversias contemplado remite a reglas de arbitraje establecidas en el convenio del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones o Convenios sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados.



Consideramos el arbitraje internacional como el método óptimo de resolución de controversias ya que existen inconvenientes con los medios tradicionales, pero principalmente porque se llega a una solución consensuada de las partes con ayuda de un árbitro, y esto refuerza el principio de la autonomía de la voluntad tan mencionado anteriormente, como la base de la contratación internacional, así ambas partes quedan satisfechas y esto facilita enormemente la aplicación del laudo.

Conclusión

Como se mencionó anteriormente, la contratación internacional es un tema complejo donde a pesar de tener toda la libertad contractual y autonomía material, es necesario tener conocimiento previo en la materia para no ser víctimas de algún fraude ni correr ningún riesgo a la hora de contratar. Sobre todo, es importante considerar que el principio de la autonomía de la voluntad es el pilar del contrato.

Es el consentimiento donde las partes acuerden explícitamente someterse al contrato, con todas las obligaciones y derechos que conlleva, es el único vínculo obligacional de fuente contractual y aparte es reconocido en convenios internacionales como el Reglamento de Roma II y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías. Nadie puede obligar a ninguna persona moral o física a contratar en contra de su voluntad, ni obligarla a rechazar o aceptar ninguna oferta.

Una de las características más importantes que se debe estipular en el contrato por medio de la autonomía de la voluntad, aparte de las obligaciones del comprador, del vendedor, del precio, de la mercadería o servicio, y de la legislación aplicable, es el método de resolución de controversias, en caso de que pudiera llegar a existir algún conflicto.

En este ensayo se expuso el arbitraje internacional como el método de resolución de controversias preferible en el caso de conflicto. Esto es debido a que se evitan todos los inconvenientes del sistema tradicional de solución de controversias, y por encima de eso, se negocia entre las partes una solución que sea aceptada por ambas partes, consensuada, y no quede ninguna parte insatisfecha con la resolución, en este caso es llamado laudo. Como ambas partes forman parte de la solución, se respeta en todo momento la autonomía de la voluntad, que fue primordialmente el pilar del contrato. Y finalmente, esto facilita en gran modo la aplicación del laudo, ya que se acordó llegar a dicha solución.

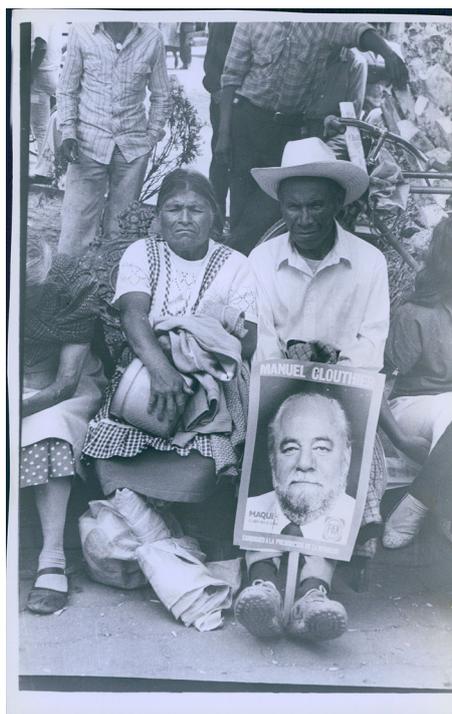
Contrapesos al Poder Ejecutivo:

El INE da la Batalla por la Autonomía

Horacio Vives Segl¹

Cada vez que empieza labores un gobierno nuevo, tiene incentivos para que se perciba en opinión pública su sello desde las primeras acciones. Más aún si se trata de gobiernos de distintos partidos y la percepción del gobierno saliente es claramente reprobatoria, como lo fue la administración de Enrique Peña Nieto. Ese es el caso de las semanas que lleva el actual gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador y su partido Morena. Si todo fuera como mantener lo que se conoce como el periodo de “luna de miel” y generar una aprobación alta para la primera aduana de los cien días de gobierno, venga y pase. Pero no. El discurso y las acciones que está llevando a cabo el lopezobradorismo van más allá de tomar distancia con sus antecesores, sino que en una tentación mesiánica -utilizando el célebre adjetivo que le acuñó Enrique Krauze- el régimen intenta edificar bases sólidas de un Poder Ejecutivo que responda cada vez menos a otros contrapesos.

Es una obviedad que en la división de poderes republicana que se consagra en nuestro orden constitucional y en nuestro sistema político, no todos pesan igual. Qué duda cabe que en nuestro sistema presidencial el Poder Ejecutivo es el que tiene mayor gravitación. Justamente por ello, es imperante que los otros poderes del Estado realicen adecuadamente su labor de contrapeso para evitar tentaciones tiránicas del Ejecutivo. En el caso específico de nuestro país, el desarrollo político ha llevado a que además de la división de poderes de la Unión establecida desde la Constitución, tengamos una multiplicidad de organismos constitucionales autónomos que le han quitado funciones de Estado al Presidente de la República, o que han empoderado a la ciudadanía ante sus autoridades para una mayor rendición de cuentas. Muchas de estas medidas han tenido la lógica, correctamente a mi juicio, de tener un Poder Ejecutivo Federal más expuesto al escrutinio público y a la rendición de cuentas.



1 Revista Bien Común. Año XXVI No. 286, enero del 2019. Págs. 39-43

La tentación hegemónica

En diversas ocasiones, el entonces candidato y hoy presidente se dirigió despectivamente hacia los organismos constitucionales autónomos y sus titulares, “la burocracia dorada”. De manera general, se han presentado dos acciones específicas para irle tomando el pulso a los nuevos límites entre gobierno y organismos autónomos: la Ley de Remuneraciones de Servidores Públicos (para que nadie gane un salario por encima del que corresponda al Presidente de la República, lo que en los hechos se ha traducido en diversas bajas de salarios y prestaciones de funcionarios del Poder Legislativo y Judicial y de los organismos autónomos) y la disminución de sus presupuestos para el ejercicio fiscal del año en curso.

Todos estamos de acuerdo en que los recursos que aportamos los contribuyentes para las actividades del servicio público deben de ejercerse con pulcritud, racionalidad y austeridad, eliminando dispendios y privilegios. Ese acuerdo es muy distinto al argumento populista y engañoso de que la democracia no requiere sueldos altos. Más allá de la discusión sobre si es violatoria de la Constitución o de las leyes laborales una reducción salarial -no es el objeto de este texto-, lo que sí es importante señalar es que lo que está en juego no son unos miles de pesos, días de vacaciones o aguinaldos: se trata de una forma de embate para todo aquel que no esté en la órbita del gobierno federal o de sus aliados políticos fuera de él. Por mayoría de razón, el presupuesto que proyecta una institución autónoma, si es racional y se apega a los fines que debe de cumplir, debería ser, en principio, aceptado. No es como otras áreas del gobierno federal, donde puede ampliar, reducir, reasignar o retirar recursos para dar un perfil programático con la asignación de recursos, en función de los cálculos y estrategias del propio gobierno.

Aquí se apuntan algunas consideraciones para analizar el caso particular del desencuentro entre el gobierno federal y la Cámara de Diputados por el presupuesto del Instituto Nacional Electoral (INE).

El presupuesto y la autonomía

En todos los países democráticos, la celebración de elecciones libres con alternativas creíbles para el electorado es fundamental. Más aún en el caso de México, que ha tenido un complejo proceso de transición a la democracia a partir de la celebración de elecciones organizadas por un organismo ajeno al gobierno, y donde los resultados han llevado a compartir el poder entre diversas fuerzas políticas en todos los cargos en disputa tanto en la rama legislativa como ejecutiva que integran el federalismo electoral mexicano. Entre esos cargos se encuentra por supuesto la posición de mayor centralidad política, la Presidencia de la República, que ya ha verificado una alternancia en tres ocasiones. La celebración de elecciones organizadas por un árbitro imparcial es pues un aspecto crucial para la adecuada convivencia social y desarrollo político del país.

Si bien en 1990 fue creado el Instituto Federal Electoral como un organismo autónomo para garantizar el desarrollo de las elecciones federales en nuestro país, la verdadera independencia política se logró seis años después, con la reforma electoral de 1996 que sacó al secretario de Gobernación de la presidencia del órgano superior de dirección del IFE, el Consejo General. Fue a partir de esa fecha que ese órgano constitucional autónomo gozó de plena autonomía política y financiera. Año tras año desde entonces, el Instituto Federal Electoral, y desde 2014 el Instituto Nacional Electoral, se encargaba de aprobar un proyecto de presupuesto que la Cámara de Diputados se limitaba a integrar en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La programación

presupuestal que realizaba el IFE y ahora el INE no es producto de ocurrencias, sino de una proyección en el cumplimiento de las atribuciones constitucionales y legales que debe realizar, atendiendo al tipo de año electoral (con proceso electoral, sin elecciones o años mixtos) más los programas y tareas que de manera rutinaria debe realizar la autoridad administrativa. De forma regular, el proceso de aprobación presupuestal del INE se llevó a cabo sin mayores sobresaltos hasta el año pasado. Con el cambio de gobierno en diciembre de 2018 y la composición de la nueva legislatura afín al gobierno, el proceso de aprobación de presupuesto del INE entró en una etapa crítica, como nunca había experimentado el Instituto. Véanse las razones.

Controversia constitucional: la defensa de la autonomía

Se sabe que el Instituto Nacional Electoral interpuso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional contra el presupuesto de egresos de la federación 2019. Huelga decir que el desenlace del recurso interpuesto por el INE, aun por conocerse, será determinante para fijar un precedente de hasta dónde puede llegar el intento por tratar de acortar vía presupuestaria a la autoridad administrativa electoral -se insiste, un organismo constitucional autónomo-.

La sucesión de hechos es muy sencilla. El 28 de noviembre de 2018 el Consejo General del INE aprobó el anteproyecto de presupuesto que debía ser remitido a la Cámara de Diputados para que lo integrara en el proyecto de presupuesto 2019 de la federación. Al aprobar la Cámara de Diputados el presupuesto del Ejecutivo para 2019, “se detectó” un recorte por 950 millones de pesos a lo aprobado y solicitado por el INE. Aquí “detectar” no es un eufemismo: no hay una sola explicación o motivación que justifique el recorte, sino que solamente la cifra asignada se encuentra en los anexos del PEF 2019. El 23 de enero, el INE interpuso la controversia constitucional.

En palabras del consejero presidente del INE, Lorenzo Córdova, se trata de “El presupuesto más bajo de su historia. Este proyecto de presupuesto fue 37.4% inferior que el de 2018 y 5% menor que el de 2017. Nunca el INE había hecho un esfuerzo similar por contener su gasto”.³ Hay que poner en perspectiva la certera afirmación del presidente del INE. Es una obviedad que al INE se le tuvieron que conceder recursos extraordinarios en 2018, considerando que se trató de la elección más grande realizada en la historia de México. Esto es, el presupuesto que se da en un año con elecciones federales es proporcionalmente más elevado que un año donde no las hay. También hay que considerar que hay años que se pueden catalogar como mixtos (recordemos que los procesos electorales federales abarcan también los meses finales del año previo a las elecciones). Adicionalmente, también hay que considerar que, derivado de la vigente reforma política de 2014, el INE tiene una serie de atribuciones en las elecciones locales (para autoridades estatales y municipales), que, dependiendo del número de elecciones a celebrarse, genera igualmente un impacto en la planeación y programación presupuestaria anual del INE.

Descontando lo anterior, tiene razón Lorenzo Córdova cuando afirma que el INE presentó el presupuesto más bajo en su historia. Más allá del ambiente de austeridad cartuja que proclama el coyuntural discurso políticamente correcto, el INE ha hecho, no de ahora, un esfuerzo sistemático por presentar presupuestos austeros, pero suficientes, para cumplir con las atribuciones constitucionales que debe realizar.

Algunos mal informados o mal intencionados dirán que haber recordado 905 millones a los 11 mil 303

millones de pesos solicitados por el INE no es excesivo ni desproporcionado. Aquí hay que poner en contexto que, del presupuesto solicitado por el INE, se debe considerar la parte que les corresponde de financiamiento público a los partidos políticos: casi 5 mil millones de pesos (4,965). Esos montos están fijados en una fórmula establecida en la Constitución, no se determinan a capricho del INE y de ahí no se tocó o recortó un solo centavo. Adicionalmente a la operación de las elecciones, el INE debe cumplir otra serie de funciones de Estado que le son encomendadas por disposición constitucional y de las que se hablará más adelante. Todas ellas requieren de la respectiva cobertura presupuestaria.

La decisión de presentar una controversia constitucional es, sin duda, una buena medida por parte del INE para defender su autonomía. Los argumentos esgrimidos por el INE son de lógica pura y parecen darle la razón jurídica (si bien, como se ha señalado, la última palabra la tendrá la Corte). Los principales argumentos que sustentan la controversia constitucional presentada por el INE se centran en lo siguiente:

La controversia constitucional es un recurso establecido en el sistema jurídico mexicano al cual puede recurrir el INE. No se trata de un litigio en medios de comunicación o de provocaciones políticas. Sencillamente, es un mecanismo al que puede recurrir el INE ante la vulneración de su independencia y autonomía.

El INE no solamente no busca una confrontación con el Poder Legislativo y Ejecutivo, sino que a través de una instrucción dada por el Consejo General al Secretario Ejecutivo, se busca una ampliación presupuestaria por parte de la Secretaría de Hacienda para hacer frente a los compromisos y obligaciones que tiene para 2019 en Instituto. La ampliación solicitada no es por el total de los 950 millones de pesos, sino por 619 millones de pesos. Esto es: demuestra aún más el compromiso del INE por seguir haciendo ajustes adicionales por 330 millones de pesos para cumplir a cabalidad las tareas centrales del Instituto.

Para la aprobación del presupuesto del INE de noviembre de 2018, el Instituto realizó un mayor y genuino esfuerzo de austeridad, sin poner en riesgo las actividades sustantivas que debe realizar. Eso incluyó la disminución del 20% de los salarios de los más altos funcionarios de la institución.

Lejos de darse una contracción del gasto público, el presupuesto en México creció en un año, de 2018 a 2019, en 5.6%. Esto es, no se da en un entorno de una depresión o crisis financiera del país; por el contrario, se da en un contexto de expansión.

No hay una sola motivación o explicación que justifique el recorte asignado al INE. Sencillamente, es una cifra dada a conocer en un anexo del PEF 2019.

El INE debe afrontar compromisos compartidos con los organismos públicos locales para la celebración el 2 de junio de 2019 de las elecciones locales en cinco estados: Aguascalientes, Baja California, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas. No es el caso de las elecciones extraordinarias a la gubernatura de Puebla, ya que el congreso local aprobó el presupuesto para su realización.

El INE debe de realizar tareas de Estado que le son encomendadas por disposiciones constitucionales. Entre ellas se cuentan la entrega gratuita a los ciudadanos de la credencial para votar con fotografía (se proyecta la entrega solo este año de 15 millones de credenciales, con lo que se contribuye al ejercicio del derecho

a la identidad ciudadana), la fiscalización de los recursos que reciben y utilizan candidatos y partidos políticos en sus actividades ordinarias y de campaña, o el monitoreo de radio y televisión para asegurar la adecuada promoción que corresponda por ley a candidatos y partidos.

Al margen de los recortes, renunciadas y retiro voluntario, el INE debe de estar en condiciones con los recursos suficientes para cumplir con los derechos laborales de los trabajadores del Instituto.

La resolución a la que llegue la Suprema Corte permitirá fijar criterios no solo para resolver el diferendo presupuestario de 2019, sino para años posteriores. Así se desincentivará entrar en tensiones anuales con el Congreso y el gobierno federal cada vez que se tenga que aprobar el presupuesto del INE.

Conclusión

El enorme respaldo social, acompañamiento legislativo y recursos políticos con los que cuenta el gobierno que apenas entró en funciones, no han sido suficientes como para contenerse y evitar caer en la tentación hegemónica de la visión única. De forma provocadora, el gobierno federal y sus aliados en el legislativo han avanzado (o lo están intentando) sobre los otros poderes de la Unión u organismos constitucionales autónomos. En las pocas semanas que van de gobierno (y desde antes) se han presentado desencuentros con el Poder Judicial y organismos autónomos por distintas motivaciones. De manera general, por los presupuestos y remuneraciones. El presente texto tuvo la intención de mostrar la relevancia que tiene el que para evitar el avance hegemónico de la visión única gubernamental, se presenten los adecuados contrapesos institucionales al Poder Ejecutivo. De forma puntual, se describió y analizó el conflicto entre el INE y el gobierno federal y la Cámara de Diputados por el presupuesto para el ejercicio 2019.



Bien por el INE que hizo un esfuerzo histórico por tener un presupuesto austero, pero suficiente para cumplir con sus numerosas atribuciones constitucionales, más allá de la celebración de elecciones. Dicho esfuerzo no fue entendido por el gobierno federal y quienes le acompañaron en la aprobación del presupuesto. En razón de lo anterior, tuvo que hacer uso de un mecanismo extremo contemplado en nuestro sistema jurídico: la controversia constitucional. Ahora la pelota está en la cancha de la Suprema Corte. Ojalá que la cabeza del Poder Judicial comprenda la magnitud de la decisión que va a adoptar y, precisamente, del papel que le corresponde en el equilibrio de poderes y de rendición de cuentas en nuestro sistema republicano.

Aunque al INE no lo motive políticamente otra agenda que no sea contar con los recursos suficientes para cumplir con las obligaciones de Estado determinadas en la Constitución, la batalla del INE por el presupuesto se inscribe, así, en la adecuada contención que debe limitar el avance que pretenda hacer el Ejecutivo y de sus aliados en el Legislativo sobre la autonomía de otras instituciones del Estado mexicano. Así de simple.

Fortalecimiento de la Autonomía del Banco de México

Javier Obregón Ruiz¹

La mayoría de los bancos centrales en el mundo tienen un mandato claro respecto a la estabilidad de sus respectivas monedas a través del control de la inflación. Esto puede constatarse en los estudios de Kydland y Prescott y Barro y Gordon. Esto sucede porque el banco central tiene preferencias adversas sobre la inflación en relación con la sociedad, por lo que el compromiso se vuelve creíble en el control de la misma.

Sin embargo, si el banco central no goza de suficiente independencia y/o autonomía, el objetivo de mantener una inflación baja corre grave riesgo. Alesina y Grilli realizaron un estudio en donde muestran que el votante medio tiene una opinión inconsistente en el tiempo respecto a los objetivos de inflación de un banco central, ya que en ciertos momentos está de acuerdo con un control férreo, pero en otros momentos considera que la política monetaria es demasiado restrictiva.

Es muy importante conforme a lo anterior, que los bancos centrales en el mundo se encuentren desvinculados del proceso político y estén alejados de la opinión de los votantes, ya que, sin un cierto grado de independencia política, sería imposible designar a un banquero central más adverso a la inflación que a la mayoría de los votantes, lo que es un objetivo socialmente deseable.

En Alesina se muestra que la independencia del banco central mejora el desempeño de la economía. En primer lugar, un banco central independiente que está libre de presiones políticas puede comportarse de manera más predecible, promoviendo la estabilidad económica y reduciendo las primas de riesgo en las tasas de interés. Por otra parte, la independencia sirve para aislar a la economía de los ciclos políticos y con ello se evita la manipulación de la política monetaria previa a una elección.



1 Obregón Ruiz, Javier. Fortalecimiento de la autonomía del Banco de México. Documento de trabajo No. 774. PAN. Mayo del 2019. Págs. 30

En el mismo estudio, Alesina investiga el impacto que tiene la autonomía de los bancos centrales sobre el control de la inflación y de las tasas de interés. Los resultados de su análisis concluyen que la disciplina monetaria asociada con la independencia del banco central reduce el nivel y la variabilidad de la inflación.

Armone realiza un estudio empírico similar al ejercicio anterior, incluyendo una muestra mucho más amplia de países, y concluye dos cuestiones importantes a saber: En primer lugar, que casi todos los bancos centrales han recibido el mandato de establecer la estabilidad de precios como uno de los objetivos de la política monetaria, son libres de establecer la tasa de la política y no están obligados a proporcionar crédito directo al gobierno.

En segundo lugar, que el movimiento hacia una mayor autonomía de la banca central en el mundo ha dado sus frutos en términos de niveles de inflación promedio sostenidos y bajos en muchos mercados emergentes y países en desarrollo. Este resultado se mantiene incluso después de analizar los otros determinantes de la inflación, como los déficits fiscales o los movimientos de precios en el exterior.

A manera de conclusión previa, podemos afirmar que la teoría y los estudios empíricos muestran que mantener un banco central comprometido con la estabilidad de la moneda de un país en conjunto con un alto grado de autonomía dan como resultado un nivel de precios estable en el largo plazo, por lo tanto, debe buscarse que el Banco de México tenga una autonomía plena.

En la historia económica de México Turrent identifica claramente tres etapas en la autonomía del Banco de México. La primera de ellas, titulada autonomía reglamentaria, ocurrió desde la fundación del Banco en septiembre de 1925 y abarcó hasta 1936. La segunda etapa inició en la época del llamado Desarrollo Estabilizador a partir del año 1954 y se le denominó autonomía carismática, y finalmente a partir de la promulgación de la nueva Ley del Banco de México en 1993, y vigente hasta nuestros días, se le conoce como la etapa de la autonomía institucional.

A lo largo de las décadas, el Banco de México ha sido una pieza clave en el desarrollo económico de nuestro país, y podemos decir que se ha convertido en la piedra angular sobre la cual descansa la estabilidad macroeconómica.

Autonomía Reglamentaria

El Banco de México nació a partir de su Ley Constitutiva el 25 de agosto de 1925. En dicha Ley se reconocía como una cuestión elemental para el desarrollo de la Nación, que existiera una institución que debiere organizarse según las formas mercantiles y con la necesaria individualidad e independencia. Es importante hacer notar las palabras “individualidad” e “independencia”, pues a partir de ellas se construiría a la postre, la autonomía del Banco de México.

La idea de contar con una institución independiente que tuviera el control en la emisión de billetes se plasmó en el artículo 28 de la Constitución de 1917. Debemos recordar que en la época

revolucionaria no existía una entidad que tuviera el monopolio de la emisión de billetes y monedas, por lo que algunos bancos se encargaban de dicha tarea, por ello existía el reto para garantizar efectivamente ese control monopólico.

La solución fue crear una institución relativamente autónoma mediante la conformación de una sociedad anónima en la cual el gobierno tuviera una mayoría, aunque no la totalidad de las acciones. De ese modo en el consejo de administración existiría un marcado peso del gobierno, representado por 5 miembros, mientras que el sector privado tendría derecho a 4 asientos construyendo un sistema de contra pesos en el cual el secretario de Hacienda tendría derecho de veto respecto a las operaciones que involucraran la emisión de billetes o la inversión de recursos en el extranjero.

A diferencia de lo que ocurre hoy en día, en ese entonces las expansiones monetarias se encontraban enmarcadas en el patrón oro, esto quiere decir que solo cabían dos posibilidades para aumentar la cantidad de billetes y monedas en circulación: 1) Mediante la obtención oro producto de excedentes en la balanza de pagos, o 2) Mediante la extracción de oro directamente de las minas mexicanas. Esto implicaba que cada billete emitido por la autoridad monetaria estaba respaldado con un peso en oro, de tal modo que las presiones en el tipo de cambio también tenían que ver con la cantidad de oro que tenía el país, y ello permitía a su vez, contar con un nivel fijo en la paridad peso-dólar.

El Banco debía realizar operaciones de intercambio de billetes y monedas con el resto de los bancos del país, y para ello, la banca nacional debía comprar acciones del Banco de México por al menos el 6% del capital exhibido.

La ley de 1925 ponía límites a la cantidad de dinero en circulación, al monto de crédito otorgado al Gobierno Federal y el redescuento con los bancos asociados. Estos límites eran de crucial importancia pues evitaban que la economía fuera inflacionaria.

Como ejemplo de lo anterior, se estipuló que el total de los billetes en circulación del Banco de México no podría exceder del doble de la reserva en oro en poder de la institución, y ninguna emisión podría hacerse sin que constase a un comisario y a un inspector de la Comisión Nacional Bancaria, y sin que la Oficina Impresora de Estampillas resellara los billetes “con la contraseña del Gobierno Federal”. Y en materia de crédito otorgado al Gobierno Federal se determinó que éste no podía superar el 10% de su capital exhibido.

A pesar de la bondad de las restricciones anteriores, lamentablemente el Banco pasó por un momento muy complicado en su historia que lo llevó a perder más de la mitad de su capital. Esto ocurrió durante el llamado Maximato cuando Plutarco Elías Calles fue el hombre fuerte de la Revolución Mexicana. En este período de intenso poder por parte de Calles, se limitó severamente el peso del consejo de administración del Banco, el cual admitió operaciones que no eran procedentes de acuerdo con la Ley y que aunadas a una crisis que se suscitó en 1928, terminó por causar la insolvencia de los acreditados incluidos en la cartera comercial del Banco.

Aunado a los problemas anteriores, los billetes y monedas no tuvieron la penetración esperada en el público y hubo una nula oferta de oro provocados por déficits en la balanza de pagos, ocasionados a su vez, por una crisis durante el sexenio del presidente Pascual Ortiz Rubio.

En 1936 se expidió una nueva Ley del Banco cuyo objetivo principal consistía en proteger la autonomía de la institución que tanto había defendido Don Manuel Gómez Morín en la ley de 1925. Esta ley también reglamentó que el instituto central pudiese actuar como banco de bancos y sostén o prestamista de última instancia. En el mismo precepto quedó establecido que las reservas internacionales del Banco debían conformarse con 80% oro y el resto por plata y divisas, no pudiendo ser estas últimas más de 10% del total.

Esta nueva ley fijó un límite explícito y uno implícito respecto a la emisión de billetes. En cuanto al límite explícito, la suma de los billetes en circulación más las obligaciones a la vista del banco central no podrían ser mayores a la cifra de 50 pesos por habitante del país.

El límite implícito impuesto a la emisión de billetes se concretó en la naturaleza de las operaciones, en donde la idea orientadora fundamental fue que al operar la entidad cumpliera en todo momento con “su función regulatoria, buscando el ajuste entre la oferta y la demanda de dinero”.

La nueva ley incorporó también la facultad de que el órgano central pudiese operar como agente financiero y consejero del Gobierno, sin embargo, ese nuevo objeto del Banco no implicaría el otorgamiento de facilidades suplementarias de crédito a favor del Gobierno, el cual sería en directo como un sobregiro de la cuenta de la Tesorería y se limitaría a una proporción restringida de los ingresos fiscales.

Sin embargo, muy poco tardó en caer por tierra la autonomía que se buscó darle al Banco de México mediante la Ley Orgánica de 1936, y existen dos causas de lo anterior: una jurídica y otra política. Del lado jurídico sucedió que, en dicha ley, mediante artículos transitorios, se fijaron plazos extensos para la entrada en vigor de las disposiciones en que se incorporaron los límites y los candados explicados. Por lo tanto, cada vez que se aproximaba el término de alguno de esos plazos, se acordaba una extensión para una fecha futura, hasta que finalmente en el año de 1938 se promulgó una reforma a ese ordenamiento que estuvo encaminada a remover de su cuerpo de disposiciones los límites y candados para la expansión del crédito primario, de los medios de pago y del financiamiento al Gobierno Federal.

Finalmente, en el año de 1941 se promulgó una nueva Ley Orgánica del Banco de México que derogó la de 1936 que otorgó una operación prácticamente discrecional, desaparecieron los límites a la expansión monetaria y al crédito del banco central al gobierno y la omisión de un objetivo específico al cual éste tuviese que aspirar, por lo que se pasó de manera muy rápida a una política monetaria francamente expansionista y por consiguiente terriblemente inflacionaria.

Como podrá notarse, la economía mexicana se recuperó a partir de 1936, año en el cual se expidió la Ley que derogaba a la que dio vida al Banco de México, y establecía controles en la

expansión monetaria y al crédito que otorgaba el Banco al Gobierno Federal. Del mismo modo, podemos observar que la Ley de 1941 fue seguida de una política inflacionaria que dio cierto impulso al crecimiento económico del período 1940 a 1951 por la vía de la expansión monetaria.

Autonomía Carismática

La ley de 1941, si bien abrió la puerta para establecer en el país una política expansionista, también cumplía una función estabilizadora, por lo que la transición entre la etapa Reglamentaria y la Carismática no conllevó la derogación del precepto legal de los años 40.

Este período dio comienzo en el sexenio del presidente Adolfo Ruiz Cortines, en el contexto del período denominado como Desarrollo Estabilizador. Este momento en la historia de México estuvo caracterizado por una notable evolución económica del país, y un paquete de políticas económicas marcadas por la virtud enorme de la viabilidad.

Así, la autonomía carismática del Banco de México no fue tan sólo una secuela lógica de la aplicación de ese enfoque, sino parte medular de su diseño y de su instrumentación.

A este período se le llama “Autonomía Carismática” porque la intervención, visión y voluntad de ciertos personajes sirvió para que se diera este cuasi-milagro que brilla en la historia monetaria de México, y que cautiva a muchos políticos e investigadores en materia económica. En este período figuran nombres como Rodrigo Gómez al frente del Banco de México, y a Don Antonio Ortiz Mena como secretario de Hacienda.

Uno de los enormes logros de estas figuras fue haber convencido a los a los presidentes en turno, Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz y parcialmente Adolfo Ruiz Cortines, de que la independencia del banco central era una fórmula idónea para poder conseguir un crecimiento económico rápido y sobre todo sostenible en el largo plazo.

Por aquellos años, en México se tenía el enorme problema de contar con déficit en la balanza de pagos y por consiguiente, constantes devaluaciones en el tipo de cambio.

Durante la década de 1920, el tipo de cambio se mantuvo en un nivel fijo que oscilaba alrededor de los 2 pesos por dólar con una muy ligera devaluación de un 5.5% a lo largo de esos 10 años. Posteriormente, en la década de los años 30, nuestra moneda se devaluó casi 90% llegando a un nivel de 3.86 pesos por dólar. Durante los años cuarenta el nivel de tipo de cambio tuvo una nueva devaluación del 46% y durante los años 50, ésta fue del 94%. Por lo tanto, sin el rompimiento de ese ciclo no podría conseguirse el desarrollo económico continuo e incluyente que demandaba el país.

La devaluación era una medida de política monetaria que no era en absoluto popular, de hecho, se decía que “presidente que devaluaba, se devaluaba”. Por ello, la que ocurrió en el año de 1954 fue ejemplar en cuando menos tres factores: Los dos primeros consistieron en que las

autoridades se anticiparon a que la especulación drenara la reserva monetaria del banco central y se fugaran capitales, mientras que el tercero fue que, a partir de la modificación del tipo de cambio, se aplicó una restricción monetaria rigurosa que se mantuvo en forma indefinida.

El anterior esquema de devaluación propició en el corto plazo, que la liquidez requerida por la economía proviniera del exterior en la forma de superávits en la balanza comercial y por entradas de capital. Este sería el mecanismo para defender el saldo de la reserva internacional y equilibrar a la balanza de pagos.

Rodrigo Gómez, Director del Banco de México, sabía muy bien que a los cambios los determinan principalmente las fuerzas monetarias, y tenía una clara conciencia de que en México, el tipo de cambio ejerce una poderosa influencia sobre el nivel general de los precios, por lo que la dimensión de largo plazo del esquema se conformó con fundamento en dos ideas: salud de las finanzas públicas y una tasa de inflación interna semejante, o incluso inferior, a la de Estados Unidos, y para lograrlo, los instrumentos de política serían el nuevo tipo de cambio fijo y la aplicación indefinida de una política monetaria prudente.

Los resultados en el período de 1954 a 1958 son una tasa de inflación promedio del 5.4% anual, un crecimiento de la economía de 7.6% en promedio cada año y un tipo de cambio fijo en 12.5 pesos por dólar, hasta que a lo largo de 1958 los disturbios político-sindicales en ese fin de sexenio empezaron a suscitar dudas sobre su posible mantenimiento.

La sucesión presidencial de 1958 colocó a Adolfo López Mateos como presidente de la República. El entonces primer mandatario se apoyó fuertemente en Antonio Ortiz Mena para la redacción del Plan Económico Nacional, por lo que sus redactores pusieron un especial énfasis en la necesidad de procurar la mejor coordinación posible entre la política monetaria y la política fiscal. El principio guía fundamental para la determinación de ésta última debía ser el de “evitar el déficit del presupuesto, cuidándose que el equilibrio se logre no sólo en las cuentas del Gobierno Federal sino en el sector público como un todo”.

La autonomía del banco central no fue una casualidad o un hecho aislado en el Desarrollo Estabilizador, sino parte integral de una estructura y de un programa perfectamente planeados e interconectados.

El otro apoyo básico de esa estrategia económica consistió en brindar a los agentes económicos incentivos suficientes y apropiados para inducir la elevación del ahorro y la inversión. La estabilidad de precios sería un elemento indispensable para ese fin y estuvo acompañada de otros dos pilares: el fortalecimiento de la confianza para ahorradores, inversionistas y consumidores; y una actuación congruente del Estado como promotor del desarrollo.

El elemento de un tipo de cambio fuerte y consolidado fue una premisa clave durante este sexenio, por lo que la instrucción a la SHCP era clara: “no a la devaluación”, por lo que se utilizó al tipo de cambio como ancla y referencia para el esfuerzo orientado a suprimir la inflación y la auto-

nomía del Banco de México sería estratégica.

La decisión de no devaluar, y por tanto de conservar el equilibrio del tipo de cambio, implicó la adopción de las siguientes políticas económicas:

Mantenimiento de finanzas públicas sanas,

Aplicación de una política monetaria prudente,

Seguir una política salarial responsable,

Conservar la referencia de los precios internos con respecto a los del exterior, y

Realizar proyecciones confiables sobre la balanza de pagos, con el fin de asegurar que el abastecimiento de divisas fuera suficiente para satisfacer la demanda requerida por el desarrollo del país.

Sin embargo, para que la receta anterior tuviera el efecto deseado, se requería como complemento natural de finanzas públicas sanas, la aplicación de una política monetaria conducente a la estabilidad de los precios, y para ello la política salarial y la disciplina fiscal era condiciones necesarias.

Las empresas tienen únicamente tres caminos de acción frente a un incremento salarial ex-ante: reducir su plantilla laboral, tratar de repercutir los aumentos de costos en sus precios o elevar la productividad para que no se modifiquen los márgenes de ganancia. Esta última alternativa es la que se buscó que funcionara durante el Desarrollo Estabilizador y se logró.

Con la sucesión presidencial de 1970 llegó a la Presidencia de la República Luis Echeverría Álvarez, y a partir de diciembre de ese año, el Desarrollo Estabilizador fue reemplazado por el llamado Desarrollo Compartido.

En el papel, una de las diferencias principales entre esos dos enfoques fue que al segundo se le agregó una meta adicional a la de crecimiento económico: la incidir sobre la distribución del ingreso.

En la práctica, en los órdenes monetario, fiscal y financiero, el Desarrollo Compartido se concretó en un expansionismo desenfrenado. El gasto público se incrementó exponencialmente, y con éste, el déficit fiscal y el saldo de la deuda pública externa.

La expresión monetaria de ese expansionismo fue un rápido crecimiento de la emisión de moneda (oferta monetaria). Lo cual no hubiera sido posible de haber prevalecido la autonomía carismática que logró afianzarse a todo lo largo del Desarrollo Estabilizador.

Una de las razones prácticas para su remoción, fue que los dos principales artífices de esa autonomía se encontraban fuera de escena. Don Rodrigo Gómez falleció sorpresivamente en 1970, Don Antonio Ortiz Mena se trasladó a Washington para atender la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo, cargo en el que permaneció durante 18 años.

Los sucesores de ambos personajes fueron Hugo B. Margain en la Secretaría de Hacienda y Ernesto Fernández Hurtado en el Banco de México. El primero, trató infructuosamente de controlar el gasto público que se desbordaba debido a una errónea visión de la distribución del ingreso, y el segundo, intentó la contención de las presiones inflacionarias que se intensificaban. Ninguno de los dos logró su cometido debido a que las circunstancias fueron en general desfavorables, y finalmente Margain fue destituido de su cargo en forma fulminante a mediados de 1973.

En ese entonces se acuñó la desastrosa y célebre frase “La economía se maneja desde Los Pinos”, y como resultado de esa política las presiones inflacionarias se desbordaron, la balanza de pagos se fue haciendo cada vez más vulnerable y la deuda pública externa creció en forma rápida.

Había muerto la autonomía carismática.

Autonomía Institucional

En 1985 se expidió una nueva Ley Orgánica del Banco de México cuyo propósito fundamental era “procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad en el poder adquisitivo de nuestra moneda”.

Para alcanzar el objetivo anterior se otorgaron dos instrumentos:

La facultad que se otorgaba al Banco de México, a fin de que pudiera determinar durante el mes de enero de cada año el saldo máximo susceptible de alcanzar, del financiamiento interno que concediese la institución.

Se limitó el crédito que el banco central pudiera otorgar al Gobierno Federal a que el saldo deudor de la Cuenta de la Tesorería en ningún momento fuese superior al 1% de los ingresos fiscales previstos en la Ley de Ingresos de la Federación para el año que se tratase.

En el año de 1993 comenzó a construirse una nueva Ley del Banco de México que le otorgaría uno de sus mayores baluartes: La autonomía. En la reforma constitucional que antecedió, quedó plasmado en el artículo 28 de nuestra Carta Magna que el objetivo prioritario del Banco de México sería en adelante “procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional” y que por tal razón “ninguna autoridad podrá ordenar al banco (central) conceder financiamiento”.

La experiencia de la década de los treinta había demostrado que el banco central quedaba sin medio de defensa, una vez que los candados crediticios especificados en la ley quedaban superados, así que la nueva ley de 1993 resolvió esa falla de la siguiente manera: en caso de que el

financiamiento al Gobierno Federal llegue a rebasar el límite señalado, el banco central podrá colocar con cargo al gobierno federal, títulos de la deuda pública en cantidad suficiente para absorber y esterilizar el circulante que se haya emitido por concepto de ese financiamiento concedido por arriba del límite oficial (art. 12, fracción IV).

Otro elemento de fortaleza de la autonomía institucional plasmado en la Ley de 1993 se encuentra definido en relación con las operaciones de crédito susceptibles de concertarse con las instituciones bancarias que existen en el país, y es que se estableció de manera puntual que los financiamientos que el Banco conceda a las instituciones de crédito, sea mediante el otorgamiento de crédito o a través de la adquisición de valores sólo podrán tener propósitos de regulación monetaria. De esta manera, se protege al Banco contra presiones de solicitantes de crédito, las cuales eventualmente pudiesen llevarlo a expandir excesivamente la base monetaria, es decir, la suma de los billetes y monedas en circulación más las obligaciones a la vista del Banco a favor de las instituciones de crédito.

La Ley de 1993 realizó un cambio notable y que sobresale de todas las leyes anteriores, y tiene que ver con la creación de la Junta de Gobierno del Banco. Aunque hasta 1982, los funcionarios públicos estuvieron impedidos de ser designados consejeros en representación de las acciones, la medida no fue garantía de que el Consejo de Administración operaría en forma independiente. Asimismo, la participación en ese órgano de consejeros representantes de los bancos comerciales introdujo en su funcionamiento conflictos de interés que no siempre se resolvieron de la mejor manera para el bien general. Como consecuencia de lo anterior, el órgano de gobierno del Banco de México quedó conformado por funcionarios públicos en nombramientos ad-hominem debido a los cargos que ocupaban. Es decir, la llamada Junta de Gobierno del Banco de México se convirtió de facto en una suerte de extensión del gabinete económico del presidente, lo cual resultaba en una autonomía igual a cero.

La fórmula se modificó 1993, mediante la creación de la Junta de Gobierno y de las figuras del Gobernador del Banco de México y de los cuatro subgobernadores, cuya finalidad consiste precisamente en procurar un funcionamiento autónomo del órgano y una actuación independiente de cada uno de sus integrantes.

Un primer requisito que deben tener los miembros de la Junta de Gobierno es un elevado nivel técnico y profesional, lo cual se refuerza con la disposición de que aunque esos nombramientos corresponden al Presidente de la República, requieren de aprobación por parte del Senado de la República.

El nombramiento del gobernador dura seis años y se inicia exactamente a la mitad del sexenio presidencial. Las encomiendas de los subgobernadores se extienden por ocho años y la designación de cada uno de ellos ocurre en forma secuencial cada dos años. Este sistema da lugar a que un presidente de la República sólo pueda contar con una mayoría de integrantes de su designación dentro de la Junta de Gobierno del Banco de México durante los últimos tres años de su mandato.

Como se acaba de mencionar, los integrantes de la Junta de Gobierno son propuestos por el presidente de la República, pero no pueden ser destituidos por éste de manera discrecional, y esto es un punto por destacar con lo que establecieron en su momento las leyes orgánicas precedentes. De hecho, los integrantes de ese órgano colegiado sólo pueden ser removidos de su cargo por causas graves, claramente especificadas en el texto de la ley.

Autonomía Plena

Un aspecto importante por resaltar respecto a la autonomía institucional con que cuenta actualmente el Banco de México es que ésta no abarca la facultad para determinar la política cambiaria, es decir, la autonomía está definida en lo referente a la determinación y al manejo de la política monetaria exclusivamente.

La determinación de la política cambiaria se encuentra a cargo de un órgano colegiado denominado Comisión de Cambios que se integra en igual número por funcionarios del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda, pero en la cual esta última tiene voto de calidad en caso de empate (art. 21).

El 27 de marzo de 1998, el Ejecutivo presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma para fortalecer la autonomía de la banca central al concederle también a ésta la determinación de la política cambiaria. Sin embargo, dicha iniciativa nunca se dictaminó.

La política cambiaria tiene una gran influencia sobre la monetaria y de hecho suele decirse que “la una es la cara opuesta de la otra”. En otras palabras, en un momento dado, una cierta fórmula cambiaria puede ser altamente contradictoria con la finalidad de procurar la estabilidad del poder de compra de la moneda nacional. De ahí la necesidad de incorporar un mecanismo de compensación, que podría ser el otorgamiento de la determinación de la política cambiaria a la Junta de Gobierno del Banco de México, lo cual le otorgaría plena autonomía y se fortalecería dicha institución ante tentaciones de volver a fijar el tipo de cambio por parte de un gobierno populista, ignorante o que añore las fórmulas fracasadas de un pasado que no volverá.

La autonomía respecto a cualquier tipo de presión política o por parte del gobierno en cualquier Banco Central en el mundo es plenamente reconocida por la mayoría de los estudiosos de la Economía. La experiencia al respecto señala que aquellos países donde el Banco Central está sujeto a este tipo de presiones y se tratan de ignorar las restricciones económicas, tarde o temprano enfrentan episodios de alta inflación, fuerte devaluación e incluso crisis económicas.

En este sentido, México representa un caso en donde la injerencia de la política y el gobierno en el Banco Central derivaron en crisis económica, hiperinflación, destrucción del poder adquisitivo y por consiguiente en mayores niveles de pobreza.

No debemos olvidar que la economía no se debe dirigir desde Los Pinos, o desde el poder presidencial. Es deber de todos los mexicanos velar por la autonomía del Banco de México, pues

es una pieza clave en la estabilidad macroeconómica del país.

Para influir sobre el ritmo de la inflación, el Banco de México descansa en el control independiente de su crédito interno, cuyo dinamismo influye sobre la demanda agregada. Este es un instrumento muy poderoso que, no obstante, requiere ser congruente con la política cambiaria a fin de alcanzar el objetivo de estabilidad.

Por tanto, lo más deseable es que ambas políticas estén manejadas por una sola institución que debe ser el Banco de México al tener ventajas comparativas en el manejo de asuntos monetarios.

Esta conjunción tendrá el efecto indudable de reforzar la autonomía del Banco, en beneficio de su capacidad para lograr el objetivo prioritario que le asigna la Constitución.

La fortaleza de la autonomía de nuestro banco central también depende de otros factores sumamente relevantes, como la propia solidez y arraigo del sistema democrático de gobierno.

A lo anterior cabe agregar la importancia de la existencia de un acuerdo social amplio en relación con la naturaleza perjudicial de la inflación y que, por tanto, para su combate es necesaria la autonomía del banco central.

En México nos encontramos lejos de esa situación ideal. Aunque ha habido avances, hoy en día existen grupos e individuos con el suficiente poder para minar la autonomía del banco central, y que sostienen tesis que en su esencia son inflacionismo puro. Estas se expresan en pensamientos como que la “ortodoxia monetaria y financiera frena el crecimiento económico” o que un poco de inflación “no hace daño”, o que “debe utilizarse una parte de las reservas internacionales para financiarse el gasto público”.



Lo que ha enseñado la experiencia de los últimos años es que la búsqueda de la estabilidad puede conseguirse con mayor eficacia y eficiencia, si el banco central es transparente (“hace lo que dice, y dice lo que hace”) y toma debidamente en cuenta las expectativas de los agentes económicos (productores y consumidores). Y el elemento indispensable o fundamental es que el banco central tenga autonomía plena.

Pero aunada a la utilidad de la autonomía del banco central, está la cuestión de su fortaleza. La experiencia de México en los ya casi ochenta años de existencia de la banca central revela algo fundamental: que la fortaleza de la autonomía de la banca central es algo relativo y una de las principales conclusiones a que se llega es que el presidencialismo del sistema político resultó para la autonomía del banco central uno de los peores venenos.

Conclusiones

El Banco de México a través de su historia, nos ha mostrado que no puede estar sujeto al talante de uno o varios gobernantes de los cuales dependa el devenir económico de nuestro país. Una de esas lecciones consiste en que debemos fortalecer las instituciones que han demostrado una aportación importante al desarrollo nacional, y una de ellas es nuestro banco central.

No debemos esperar a que llegue un iluminado o alguien con alguna ocurrencia para “salvar” al país, pues debemos ser todos los mexicanos los encargados de forjar nuestro propio futuro. En este sentido, debemos avanzar en el fortalecimiento de la autonomía del Banco de México y otorgarle la plena autonomía en el manejo de la política monetaria y cambiaria del país, alejando con ello, toda posibilidad de tentaciones de intervenir en el mercado cambiario por algún gobernante.

Debemos reconocer, pero sobre todo confiar en que los miembros de la Junta de Gobierno del Banco son personas altamente calificadas en materia económica, y por lo tanto tienen todos los conocimientos necesarios para llevar la política monetaria y cambiaria de este país, a la que debemos sujetarnos todos los habitantes de este país.

Por lo anterior, se presenta a continuación una posible reforma a la Ley del Banco de México vigente, el cual se elimina a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la Comisión de Cambios del Banco de México.

La Autonomía en Peligro

Daniel Saavedra Lladó¹

Los organismos autónomos son instituciones del Estado creadas después de la Segunda Guerra Mundial con el objetivo de separar ciertas funciones del gobierno y blindarlas de los vaivenes electorales e influencia de los gobernantes en turno. Existen en diversos países como Francia, Estados Unidos, Reino Unido, etc.

En México los conocemos con Órganos Constitucionales Autónomos, a los que se les ha otorgado distintos grados de autonomía ya sea técnica, de gestión y presupuestal, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. El surgimiento de estas agencias se dio de la mano de los procesos de democratización y liberalización económica y con ellas se separó del gobierno importantes funciones como la banca central y control de la inflación; credencialización, fiscalización de partidos políticos y organización de elecciones; promoción y protección de derechos humanos; acceso a la información y protección de datos personales; generación de estadísticas, censos e indicadores; evaluación de programas sociales y medición de la pobreza; competencia económica, entre otras. Los integrantes de los órganos de gobierno de estas instituciones son nombrados a través de complicados procesos que pueden incluir convocatorias abiertas, evaluaciones, comparencias ante alguna de las cámaras del Congreso de la Unión o son escogidos por el Ejecutivo y sujetos a ratificación por parte del Legislativo.



1 Revista Bien Común. Año XXVI No. 286, enero del 2019. Págs. 44-48

La primera institución a la que se le otorgó autonomía fue el Banco de México en 1993 y siguieron el Instituto Federal Electoral en 1996, Instituto Nacional Electoral desde 2014; el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en 2002, hoy Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1999, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en 2006, la Comisión Federal de Competencia Económica, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación e Instituto Federal de Telecomunicaciones en 2013, así como las comisiones Nacional de Hidrocarburos y Reguladora de Energía y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en 2014 y la Fiscalía General de la República en 2019.

Otros órganos del Estado que gozan de autonomía por estar bajo un régimen de separación de poderes son la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Congreso de la Unión, representando al Poder Judicial y al Poder Legislativo respectivamente.

Riesgos de los Oca

Estas instituciones no están exentas de riesgos como la captura por parte del gobierno. En este supuesto se encuentra el nombramiento del ministro de la Suprema Corte, Eduardo Medina Mora, cercano al entonces Presidente Enrique Peña Nieto; el nombramiento de Paloma Merodio en la junta de gobierno del INEGI, acusada de no cumplir con los requisitos legales para el puesto y cercanía con el entonces secretario de hacienda José Antonio Meade, o el intento de nombrar a quien fuera la cabeza de la Procuraduría General de la República como primer Fiscal General, Raúl Cervantes, apodado “fiscal carnal” por su cercanía con el PRI y el gobierno peñanietista.

En la campaña del año 2018 por la Presidencia de la República, el candidato por la coalición Juntos Haremos Historia conformada por los partidos Morena, del Trabajo y Encuentro Social, y triunfador en los comicios del 2 de julio, Andrés Manuel López Obrador, lanzó reiterados ataques de manera directa a varias agencias autónomas desde el templete de los actos de campaña. El 28 de mayo aseguró que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha hecho nada por el pueblo de México y acusó que ganaban mucho dinero. El 22 de marzo en una entrevista para el periódico *Milenio* declaró sentir desconfianza por las iniciativas que surgen de la sociedad civil organizada, entre ellas la creación del IFAI en 2002, institución a la que acusó de tapadera en casos de corrupción y que simula independencia. Estas declaraciones se pueden interpretar como ataques por parte de un candidato a las instituciones que podrían quedarse en el nivel de un discurso, pero se trata de quien es hoy el Presidente de la República y ha emprendido acciones contra estas instituciones buscando tomar el control de sus órganos de gobierno a través de postulación y nombramientos de militantes de Morena o de personas cercanas y leales a su gobierno.

Secuestro de órganos autónomos

El 6 de diciembre de 2018, el Presidente López Obrador envió al Senado la terna de candidatos para ocupar la vacante que dejó el ministro José Ramón Cossío. La terna estaba conformada por tres personas reconocidas como militantes de Morena: Loretta Ortiz, exdiputada federal y encargada de los foros de paz, y Celia Maya, excandidata al gobierno de Querétaro y al Senado, o cercanos a AMLO y su círculo como Juan Luis González Alcántara, a quien se relaciona con el exministro Góngora, quien ha fungido como consejero

del hoy Presidente.

Otro caso donde se propuso a una figura cercana al gobierno es el de Banco de México. Ante la salida del subgobernador Manuel Ramos Francia, el gobierno anunció como candidato para sustituirlo al economista independiente Jonathan Heath. Este anuncio no causó ningún sobresalto, incluso fue bien recibido por políticos y el sector económico y financiero. El 14 de noviembre de 2018, el subgobernador Roberto del Cueto presentó su renuncia a la junta de gobierno por motivos de salud. López Obrador movió sus piezas y nominó a Gerardo Esquivel para ocupar esa vacante, despertando las alertas, pues se trataba del próximo subsecretario de egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien trabajó varios meses en el proceso de transición y en la elaboración del presupuesto de egresos para 2019. Otro foco de alerta se encendió al denunciar un posible conflicto de interés pues Esquivel es esposo de la secretaria de Economía, Graciela Márquez. Ambos señalamientos fueron entendidos por la oposición como razones para dudar de la autonomía e independencia con la que actuaría el hoy subgobernador en la toma de decisiones y posible línea que seguirá dictada desde el gobierno federal.

En el caso de INEGI, se nombró a dos personas que tienen carrera dentro del instituto y a los que se reconoce actúan con independencia, Enrique Jesús Ordaz López y Adrián Franco Barrios.

Cambios legales

El 13 de noviembre de 2018 y ante las críticas a la iniciativa de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal donde el entonces Presidente electo buscaba sectorizar bajo la Secretaría de Energía a la Comisión Nacional de Hidrocarburos y a la Comisión Reguladora de Energía, la Cámara de Diputados atendió a las observaciones y críticas⁶ de expertos en materia energética y en el texto aprobado no se sectorizó a estas agencias como se pretendía hacer. De prosperar esta reforma, la Secretaría de Energía habría ganado la facultad de conducir las actividades de ambas instituciones autónomas poniendo en peligro a la reforma energética de 2013.

Una iniciativa de reforma constitucional que se tiene previsto se discutirá en el periodo legislativo que inicia en febrero es la modificación del artículo 3 de la Constitución en atención a una propuesta de campaña de López Obrador para modificar el carácter y consecuencias de la evaluación a los docentes. Esta propuesta busca cambiar al INEE por una nueva institución que no tendrá autonomía y estaría sectorizada en la Secretaría de Educación Pública.

Control Presupuestal

Con pretexto de la austeridad republicana, el nuevo gobierno rescató de la “congeladora” la iniciativa de la Ley de Remuneraciones de Servidores Públicos que fue presentada por el entonces senador por el PRD Pablo Gómez en 2009 y aprobada por la Cámara Alta en 2010. Esta ley reglamenta los artículos 75, 115 y 127 constitucionales, entre otros, en materia de sueldos y prestaciones de los servidores públicos, pero no fue votada por la Cámara de Diputados hasta el año 2018. Esta ley fue aprobada y publicada en noviembre de 2018 y establece, entre otras disposiciones, que ningún funcionario podrá ganar más que el Presidente de la República. El debate llegó a la Suprema Corte, donde diversas instituciones autónomas han presentado recursos de

revisión por considerar que esta pieza de legislación constituye posibles violaciones a derechos humanos y es un atentado contra la autonomía presupuestal de los órganos constitucionales. De la misma forma, se han amparado miles de servidores públicos buscando evitar los recortes a sus sueldos y prestaciones asentadas en los contratos firmados.

A pesar de que el ministro Alberto Pérez Dayán suspendió los efectos de la Ley de remuneraciones por la posibilidad de resultar inconstitucional, la Cámara de Diputados aprobó el Presupuesto de Egresos 2019 fijando el sueldo del Presidente de la República en poco más de \$108,000 y usarlo como ancla para calcular los sueldos de todos los demás funcionarios del Estado. Esto desató una nueva oleada de recursos de inconstitucionalidad y amparos por parte de partidos de oposición y de organismos constitucionales autónomos, donde acusaban intromisión en su autonomía al no estar de acuerdo en la reducción de salarios mayores que los del Presidente por tratarse de funcionarios con alta especialización técnica o de incidir en las políticas de contratación de funcionarios.

El atentado contra las autonomías no acabó ahí, el simple anuncio de las reducciones de salarios provocó la salida de cientos de servidores públicos ya sea por renuncia o separación voluntaria en el Banco de México y el Instituto Nacional Electoral, por mencionar algunos. El Presupuesto de Egresos aprobado contiene grandes recortes a los presupuestos de todos los órganos autónomos comprometiendo las actividades y el personal de estas instituciones. Ante el recorte de 950 millones de pesos en su presupuesto, el INE analizó la posibilidad de no participar en la organización de las elecciones locales, capacitación, visitas e instalación de casillas en las 5 entidades con procesos electorales este año: Aguascalientes, Baja California, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas, dejando toda la operación a los Organismos Públicos Locales Electorales para poder cumplir con las obligaciones de credencialización, ya que de suspenderlas se negaría el derecho a la identidad de los ciudadanos. Para poder cumplir con los trabajos de campo, el Consejo General aprobó solicitar a la Cámara de Diputados una ampliación presupuestal por los 619.2 millones de pesos que requiere para ello y paliar la diferencia de 330.8 millones de pesos con la cancelación de actividades y disminución de partidas.

En el INEGI también se sintieron los efectos del Presupuesto de Egresos con la cancelación de diversos instrumentos y encuestas que estaban previstas para este año, lo que obstaculizará el estudio y evaluación de políticas públicas ante la escasez de datos por no poder levantar las encuestas nacionales agropecuaria, de gasto en los hogares, nacional de consumidores de sustancias psicotrópicas, de calidad regulatoria e impacto gubernamental en empresas, de micronegocios, de población privada de libertad, del trabajo infantil, sobre confianza del consumidor con cobertura regional, y de los hogares. En palabras de su Presidente, Julio Santalla, enfocarán los recursos disponibles para preparar y levantar los censos económico de 2019 y poblacional de 2020.

Presiones, renunciaciones forzadas y plenos incompletos

Trascendió en la prensa que, en noviembre de 2018, la actual secretaria de energía, Rocío Nahle, solicitó las renunciaciones de Guillermo García Alcocer, Presidente de la Comisión Reguladora de Energía y de Juan Carlos Zepeda, Presidente de la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Nahle negó haberlos presionado, pero al día de hoy quedan solamente 3 de 7 comisionados en la CRE con las renunciaciones de Montserrat Ramiro,

Neus Peniche, Jesús Serrano y Marcelino Madrigal, lo que impide que el pleno de la comisión pueda sesionar por tener menos de 4 comisionados. Juan Carlos Zepeda efectivamente renunció a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, efectiva al 1 de diciembre, luego de que se ventilaran las presiones de Nahle.



Otra de las presiones presumibles es la lectura que se da a la renuncia de la magistrada Janine Otálora a la Presidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación luego del enfrentamiento iniciado por el magistrado José Luis Vargas ante el fallo de Otálora en contra del proyecto de Vargas que planteaba la anulación de la elección a la gubernatura de Puebla. Otálora escribió un comunicado anunciando su separación de la Presidencia, pero no del tribunal, donde fundamenta su renuncia en el marco de la nueva época de la vida institucional de México y la adaptación que deberá tener el TEPJF como órgano del Poder Judicial de la Federación. Las declaraciones despiertan sospechas de presiones tanto internas como externas a los trabajos del tribunal luego de las declaraciones del Presidente López Obrador quien calificó el fallo desempatado por Otálora como equivocado y antidemocrático.

El caso más reciente constituye el nombramiento de Alejandro Gertz Manero como primer Fiscal General de la República de una terna escogida por el Presidente con tres candidatos que tenían poca distancia de quien encabeza el Ejecutivo. Gertz compartió la terna con Eva Verónica De Gyves y Bernardo Bátiz, ex procurador de justicia del Distrito Federal. Los partidos de oposición denunciaron que esta terna constituía nuevamente un intento de fiscal carnal, ahora cercano al nuevo gobierno. La autonomía de la fiscalía está a prueba.

Conclusiones

Los órganos constitucionales autónomos constituyen pilares fundamentales de la economía y la democracia mexicana. Debería profundizarse y blindarse tanto en su autonomía como en su presupuesto por la importancia de sus funciones, productos que generan y ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Los Órganos Constitucionales Autónomos: Su Defensa e Importancia en la Edificación de la Democracia Mexicana

Joanna A. Felipe Torres¹

En 1748 se escribió y publicó de manera anónima un tratado de teoría política que terminaría siendo una de las obras más famosas e influyentes que se hayan escrito en la historia de la evolución de la democracia moderna: *El espíritu de las leyes*. Este tratado daba cuenta de lo que su autor consideraba la forma ideal de gobernar, donde el poder lejos de ser ostentado de manera unilateral como en las monarquías absolutas, era ejercido a través de la separación que permitiera la especialización de funciones, la desconcentración del poder y el control mutuo de actuaciones.

Años después nos enteraríamos de que dicho tratado fue escrito por el filósofo francés Charles Montesquieu, quien temiendo la persecución que pudiera llegar a sufrir por parte de los gobiernos absolutistas de la época, se ocultó en el anonimato para ser reivindicado décadas después por el movimiento de ilustración que a la postre terminaría inspirando la rebelión independentista de las 13 colonias británicas en América del Norte, así como, la propia revolución francesa en 1789.



A partir del siglo XVIII hasta la actualidad, el principio que establece la división del poder se encuentra incorporado en los textos constitucionales de la mayoría de los países.

¹ Revista Bien Común. Año XXVIII No. 316, Julio del 2021. Págs. 5-8

Ahora, en pleno siglo XXI, tenemos una nueva intentona de régimen absolutista en nuestro país, a través de la actual figura presidencial, pues como lo decía el propio Mark Twain “la historia no se repite, pero rima” y así como en su momento Montesquieu se sentía amenazado por el poder desmedido de la monarquía absolutista francesa, hoy en día la democracia mexicana se ve amenazada por el partido oficialista, que pretende ser hegemónico, bajo la dirección de un sólo hombre que aspira no únicamente a controlar los poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial) sino a desaparecer lo que fue la evolución de éstos en la figura de los Órganos Constitucionales Autónomos.

Por lo tanto, es menester recordar de dónde vienen, cuál es su función y cuál es su importancia en la joven democracia de nuestro país.

La población joven de nuestro país no recuerda o no vivió lo que Mario Vargas Llosa denominó “la dictadura perfecta” que le valió el repudio al gobierno priista de ese entonces por exponerlo como lo que Octavio Paz llamó “*un ogro filantrópico*”, que si te sometías a sus designios te beneficiaba, pero que si lo criticabas o contradecías te devoraba a través de la marginación, persecución y exclusión del sistema político mexicano; no había espacio para la disidencia, el escrutinio o los contrapesos.

En los años dorados del PRI, no había decisión que pasara sin el visto bueno de quien ocupara la silla presidencial, pues si bien formalmente existía un Poder Legislativo y Judicial, en la práctica todos se encontraban subordinados al Poder Ejecutivo.

Así, resultaba que la teoría de la división de poderes y el sistema de pesos y contrapesos en México quedaba solo en eso, en teoría; pues del análisis práctico de la realidad se advertía que las decisiones del Ejecutivo no eran cuestionadas ni acotadas por el Poder Legislativo, como en teoría debería suceder; por el contrario, eran impulsadas por una mayoría legislativa absoluta y avasalladora que volvía ocioso cualquier intento de oposición de los partidos políticos minoritarios.

Este sistema inevitablemente generó una serie de problemas, pues si todas las decisiones de interés nacional recaían en la voluntad de un solo hombre, era común que se tomaran decisiones erradas para el progreso del país, sin que existieran voces o poderes que pudieran evitarlas y corregirlas.

De ahí que el autoritarismo, la discrecionalidad, las arbitrariedades y el abuso del poder, fueron la constante en un México donde la separación de poderes se transformó en letra muerta de la Constitución.

Uno de los elementos por los que el Partido Acción Nacional se erigió como una oposición real y distinguible antes del tránsito democratizador, fue la experiencia adquirida durante esta larga etapa del sistema político de nuestro país, caracterizada por la dominancia de un partido político hegemónico y la conglomeración del poder centralizado en la figura presidencial, que se percibía como omnipotente y en cuyo eje se articulaban y supeditaban las decisiones del resto de los poderes de la Unión.

Acción Nacional impulsó el progreso, lento pero constante, de la democratización y especialización de las decisiones de interés nacional, a través de la creación de órganos con capacidad de autonomía técnica y de gestión, cuya actuación no estuviera sujeta ni atribuida a cualquiera de los poderes tradicionales.

Así, los órganos constitucionales autónomos surgen como entes establecidos expresamente en la Constitución, con un mandato supremo, caracterizado por una competencia específica y un conjunto de facultades en grado supremo, que deben ejercer en condiciones de total independencia en un marco de garantías institucionales vinculadas con la proyección y el manejo independiente de su presupuesto, personalidad jurídica, patrimonio propio y libertad absoluta para la toma de sus decisiones en el campo técnico que la Constitución les otorga.

Dicho en otras palabras, no todas las decisiones pueden ni deben ser tomadas por las mayorías. Es necesario el análisis técnico especializado de órganos autónomos funcional y financieramente, que no se encuentren supeditados a ninguno de los poderes del Estado y que, a su vez, doten de control y transparencia a los depositarios tradicionales del poder público.

Actualmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce 9 órganos constitucionales autónomos, siendo estos:

El Banco de México. (Artículo 28, párrafo sexto).

El Instituto Nacional Electoral. (Artículo 41, fracción V).

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (Artículo 102, apartado B, párrafo cuarto).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (Artículo 26, apartado B).

Comisión Federal de Competencia Económica. (Artículo 28, párrafo catorce).

Instituto Federal de Telecomunicaciones. (Artículo 28, párrafo quince)

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (Artículo 6, apartado A, fracción VIII).

Fiscalía General de la República. (Artículo 102, apartado A).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (Artículo 26, apartado C).

Además, existen otros órganos con autonomía graduable como son: 1) el Tribunal Agrario, y 2) el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Finalmente, se encuentran los órganos con autonomía legal por mandato constitucional, los cuales son: 1) la Universidad Nacional Autónoma de México; 2) la Auditoría Superior de la Federación; 3) los órganos reguladores en materia energética, y 4) las empresas productivas del Estado.

En lo particular, cada uno tiene a su cargo diversas funciones especializadas que realizan con autonomía; unos buscan evaluar la efectividad de las políticas de gobierno y transparentarlas, otros elevar la compe-

titividad económica, otros sustituir en funciones altamente especializadas al Ejecutivo Federal. En lo general, ejercen funciones que buscan desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y transparentar ante la sociedad las actuaciones de los poderes tradicionales.

Tras un inusitado impacto electoral, Morena obtuvo en 2018, el 51% de las curules, lo que sumado a sus aliados fácticos es un total del 62.6% de la representación total de la Cámara Baja; lo que resulta en una imposibilidad material de establecer un verdadero sistema de pesos y contrapesos, al interior de la Cámara, que evite el abuso del poder, la arbitrariedad en la toma de decisiones y el autoritarismo del Poder Ejecutivo. Factores propios de un pasado que creíamos ya erradicado.

Como en antaño, lejos de simplificar la aprobación de auténticas reformas estructurales, la mayoría absoluta es un elemento que abona en la instauración de un nuevo partido político hegemónico, desbordado en poder, que vuelve irreales e inoperantes los contrapesos fundamentales en las democracias consolidadas.

De ahí la importancia de preservar los Órganos Constitucionales Autónomos, pues estos diversifican funciones y competencias y cuentan con legitimación para promover controversias constitucionales como una de sus garantías institucionales.

Un ejemplo de la importancia de la autonomía de estos órganos se refleja en el presente sexenio. Cuando los Órganos Constitucionales Autónomos han hecho valer su poder y mandato constitucional, el actual Presidente de la República ha cuestionado públicamente su efectividad y ha amenazado la continuidad de sus funciones; convenientemente, los Órganos a los que no se han dirigido los embates presidenciales, son aquellos cuyo titular y designación es relacionada directamente con la figura presidencial como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Fiscalía General de la República; ambos, han sido fuertemente criticados por los partidos políticos de oposición, la sociedad civil organizada y la opinión pública en general, por la forma en la que fueron electos durante la presente administración y la subordinación manifiesta al actual Presidente.

Pareciera que el partido de la mayoría olvida o ignora, que el control a los poderes, especialmente del Ejecutivo, ha sido beneficioso para el desarrollo del país, no únicamente desde un punto de vista democrático, sino también de estabilidad y progreso económico, por ejemplo: Banxico y el INE.

Gracias a la autonomía del Banco de México se acabó con la tentación que tenían los presidentes de ordenar la impresión desmesurada de dinero, que resultaba en graves procesos inflacionarios, pues este organismo tiene como misión prioritaria procurar el mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda nacional, así como el manejo de las tasas de interés en beneficio de la estabilidad macro-económica del país y no, de los designios del Presidente en turno, acabándose así con crisis económicas periódicas provocadas por un incorrecto manejo de la política monetaria nacional.

Con el INE antes IFE, se logró un importantísimo avance democrático del país, pues hay que recordar que antes de la existencia de este organismo, las elecciones eran organizadas por la Comisión Federal de Elecciones que era un órgano subordinado a la Secretaría de Gobernación; es decir, el partido en el poder organizaba y calificaba la validez de las elecciones, volviéndose prácticamente imposible generar una alternancia en el poder.

El actual presidente ataca reiteradamente a los Órganos Constitucionales Autónomos; sobre todo cuando se oponen a sus decisiones discrecionales o a la narrativa oficial. Recordemos las controversias constitucionales promovidas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones en contra del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil y el de la Comisión Federal de Competencia Económica en contra de la Ley de la Industria Eléctrica; ambas, iniciativas impulsadas por el presidente.



Históricamente, los legisladores de Acción Nacional han sabido reconocer la importancia de un sistema de pesos y contrapesos, de transparencia y de rendición de cuentas; por ello, siempre han favorecido todos los esfuerzos para la creación de leyes y órganos que sirvan a los intereses de la Nación y no del gobernante en turno.

Hoy más que nunca, el PAN debe continuar trabajando por la consolidación democrática y el fortalecimiento de las instituciones. Defender la autonomía de los Órganos Constitucionales Autónomos e impulsar la creación de todo tipo de mecanismos de control y revisión del poder, edificará la base democrática que requiere el desarrollo integral de nuestro país.

30 años de autonomía de la autoridad electoral en México: Resultados y retos para el INE

Horacio Vives Segl¹

En este 2020 se cumplen treinta años de que México pasó de tener una autoridad electoral subordinada al partido hegemónico en el gobierno, a un país en el que gracias a la plena independencia del árbitro electoral se consolidó la transición democrática. A tres décadas de aquel cambio institucional histórico, hoy el Organismo Constitucional Autónomo encargado de la función de Estado de organizar las elecciones se encuentra bajo una seria amenaza por los embates que experimenta provenientes del gobierno en turno. Lo que a continuación se desarrollará es un breve recuento de las muchas contribuciones que le ha dado al país el Instituto Federal Electoral (IFE) creado en 1990 y su sucesor desde 2014, el Instituto Nacional Electoral (INE).

La participación del IFE/INE es tan determinante en la historia política de nuestro país, que sin su actuación no se entendería la consolidación de la democracia liberal en México. Para apuntarlo desde ya y desarrollarlo a lo largo del texto: además del indispensable empuje ciudadano, la democracia en México se consolidó gracias a tres factores determinantes: reformas electorales que posibilitaron a cuentagotas “compartir el poder”,¹ quitándole supremacía política al entonces partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI); los triunfos opositores gracias al arreglo del federalismo electoral mexicano que crecientemente generaron alternancias partidistas en todos los cargos de elección popular; y en el ámbito federal desde 1990, que la organización de las elecciones la realizara un árbitro autónomo, independiente de los intereses del gobierno y su partido. En esa lógica, la consolidación democrática y muchas de las libertades políticas que tenemos en el país -hoy en riesgo- se deben al papel desempeñado por el IFE/INE.



1 Revista Bien Común. Año XXVII No. 298, enero del 2020. Págs. 23-32

Génesis

Así sea brevemente, resulta pertinente entender de dónde viene el Sistema Electoral Mexicano. Apenas en 1946 fue creado el primer sistema electoral moderno en el país que contemplaba ciertas premisas básicas: el predominio de los partidos políticos nacionales, la determinación discrecional en el otorgamiento de la personalidad jurídica como competidor electoral, el sistema de escrutinio de mayoría relativa vigente desde 1912 -esto es, anterior a la promulgación de la Constitución de 1917 que inauguraba un nuevo ciclo político y jurídico tras el estallido de la Revolución- y la centralización en la organización, vigilancia y calificación de los resultados de las elecciones en órganos colegiados bajo el control político del Gobierno federal. Si bien nació el sistema electoral moderno, se caracterizó por su constante reformismo. La primera de las reformas, la de 1951, representó un retroceso para el entonces todavía insignificante oposición política: la exclusión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer sobre asuntos electorales. No fuera ser que la justicia se contaminara políticamente por resolver denuncias sobre fraudes electorales.

Así se fue consolidando un portento de autoritarismo político durante décadas: el ritual que se cumplía religiosamente de celebrar elecciones federales no competitivas cada tres años, en las que sucesivamente se confirmaba el triunfo del candidato presidencial del PRI y cuando menos de la mayoría calificada de su partido en el Congreso de la Unión (el Senado fue una cámara soviética hasta 1988 y todos los gobernadores hasta 1989 igualmente eran priistas). Otras reformas, en dirección correcta, fueron las que detonaron la pluralidad política en el país y abrieron espacios opositores en las cámaras legislativas mexicanas. En esa lógica se inscriben la de 1962-1963 donde se creó la figura de los “diputados de partido”, o la de 1977 que instauró la representación proporcional en las cámaras legislativas y posibilitó la integración política opositora en un puñado de cabildos municipales, además de terminar con la intolerancia ideológica del régimen hacia la izquierda al otorgar el registro al Partido Comunista Mexicano. Si bien es importante el avance en dichas reformas, e incluso la de 1986 que duplicó el número de escaños de representación proporcional en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se trataron de reformas que no significaron que el régimen perdiera un ápice de su condición de fuerza hegemónica, ya que mantenía controladas la Presidencia de la República, al menos la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y el Senado, así como los congresos locales -es decir, todas las instancias para reformar la Constitución sin consenso de ningún otro partido-, además de todas las gubernaturas y la inmensa mayoría -huelga decir que incluye a los más importantes- de los municipios del país. Todo ello posibilitado por la celebración de elecciones no competitivas, plagadas de prácticas fraudulentas, controladas por el gobierno en donde en no pocas ocasiones se desconocían triunfos opositores -las más de las veces esas prácticas realizadas en contra del Partido Acción Nacional (PAN)- y donde no había posibilidad de revertir el resultado, ya que las mismas instancias que se encargaban de resolver el conflicto estaban integradas por el personal político del régimen. Esa fue la naturaleza de los célebres “colegios electorales” en México. Todo esto fue una constante hasta que ocurrieron las elecciones presidenciales y legislativas de 1988.

Como es ampliamente sabido, el fraude cometido por el régimen en las elecciones presidenciales de 1988 fue particularmente escandaloso. Por la patéticamente célebre “caída del sistema”, nunca se sabrá con precisión la magnitud del fraude: si era “indigno” otorgar a Carlos Salinas de Gortari un triunfo inferior a una mayoría faraónica del 50%, o en el extremo que la manipulación electoral hubiera sido tal como para evitar que el segundo lugar, el candidato del Frente Democrático Nacional (FDN) Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano hubiera ganado dichos comicios. Dato curioso: el artífice de aquel fraude en contra de la izquierda, el enton-

ces secretario de Gobernación y presidente de la Comisión Federal Electoral, Manuel Bartlett, hoy de nueva cuenta es prócer del régimen. El punto es que a Carlos Salinas se le reconoció el 50.36% y, lo más relevante, el 52% de los escaños para su partido, el PRI, en la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados. Ello significaba que, por primera vez, obtenía un porcentaje insuficiente para reformar por sí mismo la Constitución sin el acompañamiento de otras fuerzas políticas que, sumadas al bloque legislativo del PRI, alcanzaran la mayoría requerida de dos tercios.

La agenda de transformaciones de Carlos Salinas, particularmente en el ámbito económico, requería de un aliado legislativo para poder reformar la Constitución Federal. Considerando que por la elección presidencial los incentivos estaban puestos para que ni el salinismo ofreciera colaboración ni el cardenismo la aceptara, la cooperación tendría que venir de Acción Nacional. No sin fuertes tensiones internas -que a la postre llevaría a que un grupo de destacados panistas formaran el Foro Democrático y Doctrinario y se escindieran del partido- el PAN decidió cooperar con el salinismo, sacando provecho al obtener una reforma electoral que recogía importantes banderas históricas panistas y el reconocimiento de sus triunfos en los ámbitos estatal y municipal. Pero como en la fábula del sapo y el escorpión, era difícil cambiar de golpe el ADN del PRI, lo que explica los conflictos post electorales en las elecciones de gobernador de San Luis Potosí y Guanajuato durante el sexenio de Salinas.

Sin embargo, suele no darse la justa relevancia a esa reforma que inauguró la ambigua, borrascosa y lenta ruta de consolidación de la democracia mexicana.

Primera etapa 1990-1996. Organismo con autonomía política limitada

Así pues, la reforma electoral de 1990 tuvo tres componentes principales: la creación de un organismo autónomo especializado encargado de organizar las elecciones federales, el Instituto Federal Electoral (IFE) que sustituiría a la anterior Comisión Federal Electoral, la creación de la credencial para votar con fotografía y el otorgamiento de la función registral ciudadana independiente del gobierno, con el inicio de un padrón electoral realizado por el IFE.

Además de las tres características centrales anteriores, la reforma electoral de 1990 contemplaba la creación de un Servicio Profesional Electoral Nacional, el reforzamiento del Tribunal Electoral (si bien sus magistrados eran designados de entre las propuestas del presidente de la República y no de los 23 partidos) que significó la creación de un sistema de justicia electoral y el fin del principio de auto calificación. También se establecieron criterios para el financiamiento partidario público (actividades electorales generales y específicas, y la subrogación del Estado de las contribuciones de los legisladores para el sostenimiento de sus partidos) así como restricciones al financiamiento partidario (de los Poderes de la Unión, las entidades federativas y municipios, de empresas mexicanas de carácter mercantil, de partidos políticos y personas físicas y morales extranjeras, organismos internacionales, ministros de culto, iglesias y cualquier secta o confesión, así como de las personas que vivieran o trabajaran en el extranjero).

En cuanto al órgano superior de dirección, el Consejo General del IFE se integraría por seis consejeros magistrados (abogados, propuestos por el presidente de la República), cuatro representantes del Poder Legislativo (dos de la mayoría y dos de la primera minoría), y representantes de los partidos políticos, uno

por cada 10% de la votación obtenida y hasta un máximo de cuatro por partido político. Todos ellos con voz y voto. El Consejo General era presidido por el secretario de Gobernación. Por esa razón, si bien el IFE era “un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio” según lo especificaba el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el hecho de que estuviera presidido por el secretario de Gobernación, ponía entre corchetes la plena autonomía política del IFE.

En el agregado, los beneficios de la reforma política de 1990 que dio lugar a la creación del IFE fueron sin lugar a dudas mucho mejores que sus desventajas o falencias (entre las que hay que contar la cláusula de gobernabilidad, que por la sobrerrepresentación daba al PRI el control de la Cámara de Diputados, aunque no la hubiera obtenido por votación propia). A partir de entonces, vendrían igualmente una sucesión de reformas acordadas por los partidos políticos que detonarían y protagonizarían la transición democrática que, derivado de las desconfianzas recíprocas, tuvieron como denominador común incrementar las atribuciones del IFE, que, con cada reforma y resultado electoral, iría ganando solidez institucional y confianza ciudadana.

En 1993 se dio una nueva reforma electoral. Los aspectos más importantes fueron la posibilidad de que los ciudadanos mexicanos pudieran hacer observación electoral (un absoluto arcaísmo que apenas se corregía), que el IFE declarara la validez de las elecciones para senadurías y diputaciones federales y el establecimiento de topes de campaña. Al año siguiente, en pleno proceso electoral y en medio del peor ciclo de violencia política que experimentaba el país en su incipiente camino por la consolidación democrática, se realizaba una nueva reforma electoral. Los principales aspectos de la reforma fueron la posibilidad de que, por primera vez, visitantes extranjeros pudieran asistir a observar las elecciones -otro arcaísmo incomprensible que apenas se resolvía-, la reducción de representantes de partido a uno, independientemente de su fuerza electoral a los cuales se le quitó el derecho a voto y, muy relevante, la sustitución de los consejeros magistrados por seis consejeros ciudadanos. Éstos serían aprobados por dos tercios de la Cámara de Diputados. Se levantó la restricción de que sólo fueran abogados de profesión. En el año del levantamiento zapatista, de la violencia política marcada por el asesinato de Luis Donaldo Colosio (en el que además al final del año se detonaría la más grave crisis económica de la aún frágil democracia mexicana IFE fue un factor de amortiguamiento y retorno a estabilidad política en ese grave año de 1994.

Segunda etapa 1996-2014. La plena autonomía, más atribuciones, alternancias políticas y crisis institucional

Después del triunfo de Ernesto Zedillo en las elecciones presidenciales de 1994 -reconocidas por él mismo como legítimas, pero inequitativas- se negoció una nueva reforma electoral que se pretendía como “definitiva”. Nada más alejado del continuo reformismo electoral mexicano. La de 1996 fue una reforma que tuvo dos componentes principales: dotar ahora sí de plena independencia política al IFE e inundar de financiamiento público a los partidos políticos para hacer más equitativas las condiciones de la competencia.

La plena autonomía se concedió al sacar al secretario de Gobernación de la Presidencia del Consejo General del IFE, que a partir de entonces cambió de seis consejeros ciudadanos a ocho consejeros electorales, siendo presidido por otro ciudadano, los cuales serían los únicos con derecho a voz y voto. Permanecieron en la integración un representante por cada partido político y un consejero del Poder Legislativo por cada partido

representado en el Congreso de la Unión (Senado o Cámara de Diputados). El Consejo General se completaba con un secretario ejecutivo. El consejero presidente y los consejeros electorales permanecían en su encargo siete años sin opción a ser ratificados.

El financiamiento público, que a partir de entonces prevalece sobre el privado, es el otro aspecto nodal de la reforma. Nada más unos datos de contexto para entender el tamaño de la expansión de la bolsa de financiamiento a repartir. Para las elecciones de 1994, que se pueden considerar como generales, ya que se renovaron la Presidencia de la República y las dos cámaras del Congreso, se destinaron para todos los partidos 201 millones de pesos según datos del IFE. Para las elecciones de 1997, donde sólo se renovó la Cámara de Diputados, la bolsa de financiamiento fue de 2,111 millones de pesos. Entre una elección federal y la siguiente, se notaron de inmediato los efectos de la reforma. No ha habido una explicación cabal de cómo se llegó a esas fórmulas de financiamiento. Por ejemplo, el financiamiento de la campaña presidencial tenía componentes tan particulares como llegar a determinar el costo mínimo de una campaña para diputado federal y multiplicarlo por el número de diputados de mayoría relativa (300) y dividirlo entre los días de duración de la campaña para presidente (entonces, 162 días). Así de arbitrarias y absurdas eran las reglas para el cálculo de la bolsa de financiamiento. Para inundar más de recursos a los partidos, se les daba la misma cantidad de recursos de financiamiento para actividades de sostenimiento ordinario que, de gasto por campaña, así se tratara de elecciones federales totales -presidente, senadores y diputados- que de sólo para renovar en las intermedias la Cámara de Diputados. Eso, además de contar con otras partidas, como las actividades específicas (actividades editoriales y de capacitación).

Este esquema estuvo vigente entre 1996 y 2008. Después de 2008 y hasta la fecha, el elemento multiplicador determinante para el cálculo de la bolsa del financiamiento partidario es el número de ciudadanos en el padrón electoral. Como el padrón ha crecido año con año, pues la bolsa de financiamiento partidario ordinario también. Se han realizado ajustes racionales para otorgar un porcentaje -y no una cantidad igual de financiamiento ordinario- de financiamiento para gastos de campaña. De eso se hablará más adelante.

Las reglas positivas desde 1996 en materia de financiamiento partidario es que los recursos públicos deben prevalecer sobre los privados y que se reparte con criterios de mayor justicia: el setenta por ciento se reparte según la fuerza electoral del partido atendiendo al resultado de las elecciones inmediatas anteriores para diputados federales, mientras que el treinta por ciento restante se reparte de manera igualitaria entre todos los integrantes del sistema de partidos políticos nacionales. Se endurecieron las restricciones para el financiamiento privado, se pusieron topes a las aportaciones privadas y se creó un robusto sistema para fiscalizar el origen, uso y destino del financiamiento partidario. Con ese objeto, se creó una Comisión de Fiscalización para realizar la necesaria tarea de rendición de cuentas, cuyo primer presidente fue Alonso Lujambio.

Como parte de la reforma, se robusteció al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como tribunal especializado en la materia, al que se le otorgó la facultad de calificar todas las elecciones federales (presidencia, senadurías y diputaciones). Se limitó a ocho puntos porcentuales la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados y muy importante, particularmente para el Partido de la Revolución Democrática, se aprobó la elección directa del primer jefe de Gobierno. Por única vez, el IFE se encargó de la organización de las elecciones locales capitalinas de 1997; posteriormente fue creado el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). Cuauhtémoc Cárdenas resultaría electo el primer jefe de Gobierno capitalino.

Sin hacer una valoración sobre a qué partido favorece determinado resultado de la elección, lo que es un hecho es que la elección presidencial de 2000 representó el punto culminante en la transición a la democracia mexicana. La mayoría de las encuestas de entonces pronosticaban de nueva cuenta un triunfo del candidato del PRI; sin embargo, terminó por consolidarse una clara tendencia de los años noventa, la expansión de los triunfos locales de Acción Nacional. Por ello, al confirmarse el triunfo de Vicente Fox se dio la primera alternancia en la Presidencia de la República y con ello se terminaría de sellar la transición democrática en México.

Esos años que corren entre 1996 y 2003 son también años de prestigio bien ganado por el IFE. No sólo por la aprobación ciudadana en México, sino por el reconocimiento internacional. A lo largo de su corta historia, el IFE ha dado en numerosas ocasiones asistencia técnica electoral. Cito como ejemplo de la época el plebiscito sobre la independencia de Timor Oriental o el diseño de la oficina electoral tras la crisis política del fuji morismo en Perú. En 2005 se aprobó la reforma que abrió la puerta a que los mexicanos residentes en el extranjero pudieran votar para la Presidencia de la República en 2006. Si bien en aquella primera ocasión el número de votantes fue ínfimo, se han flexibilizado las posibilidades para el voto en el extranjero, además de ampliarse a senadurías y a diversos cargos en el ámbito local.

Ese ciclo de prestigio ascendente tuvo un freno tras la jornada electoral de 2006. A diferencia de la elección presidencial de 2000, todas las circunstancias fueron radicalmente opuestas para la siguiente elección presidencial. Véase cómo las variables configuraron escenarios en 180 grados de oposición. Mientras en 1996 todas las fuerzas políticas participaron en el acuerdo de nombramiento de consejeros, la elección arrojó un margen muy abierto (más de 6%), el segundo lugar aceptó el resultado, no había un candidato proclive a descalificar el proceso electoral, el árbitro electoral le levantó la mano a un candidato presidencial opositor y no hubo conflicto postelectoral; por el contrario en 2003 el Partido de la Revolución Democrática (PRD) estuvo al margen del acuerdo de nombramiento de consejeros; la elección arrojó un margen cerradísimo (apenas 0.56%), el segundo lugar denunció fraude, sí hubo un candidato que descalificó en repetidas ocasiones al árbitro y el proceso electoral, la autoridad electoral le levantó la mano al candidato presidencial del partido en el gobierno y el candidato perdedor llamó a realizar un intenso conflicto postelectoral que llevó meses de manifestaciones, plantones y protestas. El desenlace de la historia es bastante conocido: a pesar de que el lopezobradorismo litigó en las calles, en los tribunales y en los medios de comunicación, sus impugnaciones que no tuvieron sustento legal, Felipe Calderón Hinojosa, de Acción Nacional recibió la constancia de validez que lo acreditó como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para el periodo 2006-2012.

Muy caro pagó el IFE la crisis electoral de 2006. El conflicto postelectoral llevó a seis de los nueve consejeros electorales que fueron designados en 2003 a que terminaran de manera anticipada su mandato, lo cual, por supuesto, constituyó un golpe a la autonomía política del IFE. A la par que se descabezaba escalonadamente al Consejo General del IFE, se aprobaba una nueva reforma electoral que, como las anteriores, otorgaba más facultades de Estado al IFE. Lo más importante de la reforma de 2007 es que puso fin al acceso de los partidos políticos al mercado comercial de medios electrónicos de comunicación, otorgando al IFE la atribución de ser el administrador único de los tiempos en radio y televisión. Al mismo tiempo, se aprobó una disminución en el financiamiento de campaña. Esas medidas hacían todo el sentido, ya que, durante los años de mayores excesos de financiamiento partidario, un enorme porcentaje de esos recursos iba a parar en las arcas de televisoras y radiodifusoras; en ocasiones, a manos de los mismos grupos oligopólicos. En esa

reforma también se aprobó el procedimiento especial sancionador -un terrible instrumento para que la autoridad electoral conociera y se pronunciara sobre los contenidos de los mensajes de los partidos políticos- y fue creada una unidad técnica y autónoma encargada de la fiscalización de los partidos, que sustituyó a la anterior Comisión de Fiscalización. Bajo ese esquema, se celebraron las elecciones intermedias de 2009 y las presidenciales de 2012, las últimas organizadas por el IFE.

Etapas actual 2014-2021. La creación y consolidación del INE

Fruto del pactismo que dominó el arranque del gobierno de Enrique Peña Nieto se aprobaron diversas reformas. Una de las reformas del “Pacto por México”, fue la política electoral que se aprobó en febrero de 2014. El actual marco legal en materia electoral es producto de esa polémica reforma, cuyo componente principal fue la creación de un Sistema Nacional de Elecciones bajo un modelo de autoridades electorales híbridas, con predominio del Instituto Nacional Electoral (INE) y con un esquema de leyes generales en la materia. Se trataba del fin de la separación de elecciones y autoridades federales que corrían por vías y ámbitos separados de las locales. Fue así que el 4 de abril de 2014 María Marván Laborde, consejera presidenta en turno del Consejo General dio por terminado el ciclo del Instituto Federal Electoral (IFE) para dar lugar al inicio de la institución que ese mismo día le sucedió: el Instituto Nacional Electoral.

Además de plantear el gran cambio de paradigma del Sistema Nacional de Elecciones, la reforma suponía dos consideraciones importantes que se desarrollaron en las nuevas atribuciones de la muy robustecida autoridad electoral nacional administrativa. Esas dos consideraciones eran que, a lo largo de la coexistencia del IFE con los institutos estatales electorales, los procedimientos federales tenían mayores estándares de calidad y eficacia para la celebración de elecciones, y que, en la parte política, los estados recibían de manera desigual presiones e injerencias inconvenientes para el desempeño de las actividades de las autoridades electorales locales. En ese entendido, dentro de las principales novedades de la reforma electoral de 2014 y de incremento de facultades del INE se cuentan: la designación y remoción de los consejeros locales por parte del INE, que el INE se coordine con los ahora denominados organismos públicos locales (OPLES) para la celebración de las elecciones locales, la creación de un Servicio Profesional Electoral Nacional, la celebración de una jornada electoral anual única y concurrente, un nuevo sistema de fiscalización expedito de campañas locales y federales durante su desarrollo y la reinstalación de la Comisión de Fiscalización. Otras atribuciones importantes son la posibilidad de celebración de consultas populares el día de las jornadas electorales federales y a solicitud de los partidos políticos, organizar las elecciones para la renovación de sus dirigencias. Finalmente, como novedades de la reforma hay que señalar la posibilidad de postulación de candidaturas independientes, la reelección legislativa y para autoridades municipales, así como la obligación en la postulación candidaturas con criterios de paridad de género.

A pesar de las dudas que para no pocos tenía el diseño del sistema electoral nacional con autoridades híbridas, la mejor prueba de su exitoso funcionamiento es que todas y cada una de las posibles elecciones a disputarse desde 2014 se han celebrado sin mayores incidentes por parte del INE y las autoridades locales respectivas. En suma, el INE ha consolidado el liderazgo y adecuado funcionamiento institucional que le legó el IFE.

Embates y desafíos

Los resultados de la elección general del 1 de julio de 2018 produjeron cambios significativos entre los partidos políticos en competencia. El partido Morena y el lopezobradorismo se convirtieron en la nueva fuerza protagónica y hegemónica. El triunfo en la Presidencia de la República, las mayorías legislativas en ambas cámaras del Congreso de la Unión y los congresos locales ganados lo dejan como el único actor que puede realizar cambios constitucionales a su antojo sin tener prácticamente necesidad de pactar nada con nadie. A eso hay que sumarle el triunfo de sus primeras gubernaturas que le habían sido esquivas hasta entonces. En suma, el lopezobradorismo se encuentra en una posición de predominio político muy parecida a la que tenía el priismo hasta antes del inicio del gobierno de Carlos Salinas.

Lo preocupante del lopezobradorismo es su talante autoritario, que ve la política como un asunto de blanco o negro sin ver la amplia zona de grises, que descalifica a todo aquel que no se adhiera a su proyecto, que recibe de mala manera la crítica y ve los controles republicanos e institucionales y la rendición de cuentas en general, como obstáculos para la consolidación de su proyecto hegemónico.

En lo que va de los catorce meses de gobierno, todas las postulaciones y nombramientos que ha hecho el lopezobradorismo han estado envueltas en polémicas ya sea por los deficientes perfiles técnicos propuestos y/o por la evidente cercanía con su proyecto político y notorios conflictos de interés. Nadie espera que un presidente nomine para un cargo a alguien que le sea en exceso crítico, pero las propuestas que se han visto para las vacantes -calendarizadas o inducidas por el propio régimen- de la Suprema Corte, la Comisión Reguladora de Energía, el CONEVAL y hasta la Fiscalía General de la República han sido muy polémicas. En la categoría de lo muy grave se cuenta la desaparición del INEE. La magna cum laude se la lleva la burda e ilegal imposición de Rosario Piedra al frente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Está claro que al presidente actual no le gusta la presidencia mexicana acotada que existe hoy producto de la proliferación de Organismos Constitucionales Autónomos y no ha perdido ocasión para criticarles, hasta que uno a uno han sido cooptados, capturados y en el extremo, desaparecidos. El INE aún no ha sido intervenido en la integración de su órgano superior de dirección, el Consejo General, dado que la siguiente renovación parcial será apenas en abril de este año. Pero eso no quita que el lopezobradorismo pretenda debilitarlo por muy diversas formas: criticándolo desde el púlpito de las mañaneras, suministrándole recortes presupuestales excesivos, promoviendo una reforma para reducir el periodo por el que fue nombrado el consejero presidente o detonando a través de su aliado en casa -el contralor interno una investigación a los altos funcionarios por “posibles afectaciones” a los recursos institucionales por no someterse a la medida populista de ganar menos que el presidente de la República, cuando es sabido que el salario de los consejeros electorales no lo fijan ellos, sino que es una disposición constitucional. Recientemente, por la absurda intención por parte del gobierno para compartir o transferir la base de datos personales de los ciudadanos que obra en poder del INE.



No hay que perder de vista ciertos hechos que pueden explicar la particular animadversión de Andrés Manuel López Obrador contra las autoridades electorales, particularmente el IFE/INE. López Obrador es el único político mexicano que desde hace 32 años ha participado ininterrumpidamente en elecciones de la mayor relevancia en México, esto es, para gubernaturas o para la Presidencia de la República. Con la aclaración de que no se pueden meter en la misma bolsa las elecciones para gobernador de Tabasco de 1988 y 1994, claramente inequitativas. Pero las siguientes cuatro sí. López Obrador ganó las elecciones para jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal en 2000 y las presidenciales de 2018, mientras que perdió las presidenciales de 2006 y 2012. Su respuesta ante los resultados electorales ha sido el mismo y consistente: reconocer los resultados cuando le favorecen y descalificarlos cuando le son adversos. No hay forma de convencer a López Obrador de que perdió una elección. En esa lógica, el haber estado tan cerca de ganar la elección de 2006 y perderla por un margen tan estrecho generó una frustración no solo contra su principal adversario, sino contra la autoridad electoral. Si hay una consigna del lopezobradorismo para dinamitar o colonizar los órganos constitucionales y poderes del Estado sobre los que aún no tiene control, la larga lista de “agravios” provenientes de la autoridad electoral, auguran que seguirá siendo particularmente selectivo y enfocado para continuar con los embates hacia el árbitro electoral.

A lo largo de tres décadas, el IFE y su sucesor el INE, han consolidado una de las instituciones del Estado mexicano más eficientes y profesionales. A pesar de coyunturas complejas, como la de 1994 y de manera mucho más enfática la de 2006, la autoridad electoral administrativa ha sabido enfrentar adecuadamente los

embates políticos de su momento. El IFE/INE ha sido una institución que con el paso del tiempo se ha hecho más importante como actor protagónico del sistema político mexicano. No es porque la autoridad electoral administrativa lo haya pedido, sino que las distintas generaciones de políticos que toman decisiones y proponen los cambios legales, han encontrado en incrementar las funciones de Estado del IFE/INE, el equilibrio posible ante las respectivas desconfianzas recíprocas.

Finalmente, y como se mencionó desde el inicio del artículo, el que la organización de las elecciones sea realizada por un ente ajeno al gobierno, ha sido la mejor garantía para todos los competidores de que éstas se han realizado con independencia, imparcialidad y transparencia. Esa condición ha sido fundamental en la consolidación de la democracia en México y la conquista de derechos y libertades políticas que han costado mucho a generaciones anteriores de mexicanos. Hoy, ese sistema de libertades y derechos se encuentran en riesgo ante la tentación autoritaria y el avance de un proyecto hegemónico tan poco proclive al disenso, la crítica, la rendición de cuentas, los equilibrios de los otros poderes y de la actividad política opositora. Es mucho lo que está en juego como para dejarlo perder.

Los Organismos Constitucionales Autónomos en México

y El Estado de Salud de la Autonomía

Armando Rodríguez Cervantes¹

Sobre el concepto de autonomía

Autonomía en sentido amplio y como lo define la Real Academia Española (RAE), viene del griego *auTOVopía*, que se refiere a la “condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie”. En sentido estricto, y para la misma prestigiada casa académica, la autonomía es la “potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”.

Para el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la autonomía es la “independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro, por ley”.

Vistas las anteriores definiciones y como norma general, la autonomía de los organismos o sujetos públicos se entiende como una capacidad de autogobierno y auto regulación.

A estas dos categorías hay que agregar otros elementos fundamentales de la autonomía: la autonomía *técnica* (la posibilidad de tomar toda clase de decisiones conforme lo determinen sus propios especialistas, sin necesidad de buscar asesorías por otro lado); *operativa* (el funcionamiento haciendo uso de sus propias capacidades); de *gestión* (la capacidad para interactuar con los poderes públicos y con todo tipo de actores sin ninguna intermediación); la *presupuestal* (libertad para determinar qué y cuántos recursos financieros, materiales y humanos necesita para operar la consecución de sus fines); y la de *autocontrol* (la fiscalización propia).

Y a las anteriores se suman la personalidad jurídica propia (la capacidad de representación legal por sí misma, ante propios y ante externos, incluida la capacidad de obligarse y la de accionar u oponerse en procedimientos jurisdiccionales o administrativos ante toda clase de autoridades, o ante los particulares); y el patrimonio propio (el otorgarles capacidad de dominio pleno sobre todos sus bienes, materiales e inmateriales, y la libre administración y disposición de estos, sin ninguna intervención externa).

¹ Rodríguez Cervantes, Armando. Los organismos constitucionales autónomos en México y el estado de salud de la autonomía. Documentos de trabajo No. 777, junio del 2019. Págs. 61



Es verdad que estas categorías autonómicas no son siempre absolutas y totales, y puede darse el caso de que se goce de algunas de las categorías implícitas de la autonomía, más no de otras. Incluso aún entre organismos existen grados y rangos en cuanto al tipo de autonomía, como se ve un poco más adelante.

La autonomía *técnica* que es la más común, se tendrá en tanto que el organismo cuente con el capital humano o los recursos para no depender de la pericia, habilidades o de las capacidades de otros, en temas que normativamente le son exclusivos, y que, por lo tanto, el mismo organismo debería poder efectuar.

Se goza de autonomía de *gestión* en tanto que no se requiere autorización o intermediación de nadie para convenir o comprometerse con terceros. De otra suerte habría subordinación.

La autonomía *presupuestal* es la capacidad de decidir internamente cuántos recursos se requieren y en qué se van a gastar. Aquí no puede intervenir ningún ente de poder externo. Y se debe precisar que este tipo de decisión es muy diferente a la de quién aporta los recursos para que funcione el organismo autónomo. Esto es fundamental, pues como se verá más adelante, al abordar a la UNAM, uno de los mayores retos que ha vivido respecto de su autonomía en sus largas nueve décadas de existencia, es que se intentó acotar la autonomía universitaria precisamente por la vía presupuestal.

En 1933, el Estado le aplicó la fórmula de “si eres autónomo, te rascas con tus propias uñas”, algo que puso a la Universidad al borde de la inanición. De modo que esta autonomía, no abarca la financiación, por lo que se puede gozar plenamente de autonomía *presupuesta*, aún y cuando los recursos no sean propios. Este modelo de autonomía universitaria fue defendido por Don Manuel Gómez Morin, quien fue un personaje clave en ese año, en el que terminó siendo Rector de la UNAM.

Por último, está el autocontrol, como atributo de la autonomía, algo de lo que solo la UNAM quedaba sustraída, dada su capacidad interna de fiscalización, de cinco siglos de existencia. Y, sin embargo, a partir de 2001, todos los organismos autónomos son susceptibles de ser fiscalizados en última instancia por la Auditoría Superior de la Federación, respecto de los recursos públicos de carácter federal que utilizan.

Diferencias entre soberanía y autonomía

La más alta jerarquía de poder dentro de un Estado está definida por la respuesta que surge a la pregunta ¿Quién es el titular de la *soberanía*? La soberanía es la capacidad que tiene un Estado para tomar sus propias decisiones hacia adentro y respecto de los de fuera, sin ninguna interferencia por parte de otro Estado o de cualquier sujeto de derecho internacional, sea público o privado. En tal razón, el pueblo es el titular de la soberanía. Es la gran aportación de la Revolución francesa, que dio fin a la soberanía como atributo de los reyes, el famoso absolutismo, que después de la Paz de Westfalia de 1648 sustituyó a la religión como fuente de poder, con el poder secular.

El pueblo es pues, el titular de la soberanía en los Estados modernos, y esta soberanía a su vez la delega en los poderes públicos, que gozarán por lo tanto de autonomía. En el modelo típico de división de poderes tripartita, atribuible a Montesquieu, que dio origen a los modernos Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Los tres anteriores son los poderes máximos del Estado. Gozan por lo que se refiera a su naturaleza jurídica, de una autonomía original y absoluta, en virtud de esa potestad soberana que les fue delegada por el pueblo. Por lo mismo, su fuente originaria de poder es el pueblo directamente.

Por su parte existen los organismos autónomos, cuya autonomía es derivada, dado que no emana directamente del pueblo, sino que les fue otorgada por los poderes en los que el pueblo delegó su atributo soberano. Estos organismos pueden ser de dos tipos por cuanto a su grado y alcance de autonomía: los que están subordinados a algunos de los tres poderes, o bien pertenecen directamente al Estado mismo.

En términos absolutos y por lo que se refiere al poder delegado dentro de un Estado a sus órganos de poder, existen cuatro formas en que dicho poder se manifiesta.

El poder máximo que emana de órganos originales directamente creados por el pueblo so-

berano, quien los encabeza (caso de los 3 Poderes de la Unión);

El poder acotado y que está totalmente subordinado a alguno de los 3 Poderes de la Unión, sin ningún tipo de autonomía (caso de los órganos desconcentrados, respecto de las Secretarías de Estado);

El poder delegado y coordinado por alguno de los 3 Poderes de la Unión, el cual goza de una o de varias formas de autonomía (caso de los órganos reguladores, o de los organismos descentralizados); y

El poder que deriva directamente del Estado, sin estar subordinado a ninguno de los 3 Poderes y que goza de autonomía constitucional.

El sustento jurídico de la titularidad soberana del pueblo, y de que los Poderes derivan del mismo, lo encontramos en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone lo siguiente:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Dicho esto, más adelante el mismo texto constitucional define cuál es la forma delegada de la soberanía, es decir, la de los Poderes de la Unión. Lo hace en el artículo 41, cuya parte conducente dispone:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos (...).

Por su parte, el artículo 49 del texto jurídico supremo señala:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 (...).

De ese modo, el único límite a la soberanía absoluta de los tres Poderes de la Unión, son los frenos y contrapesos de los otros poderes de la Unión, y nada más. En última instancia, y tratándose del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, el pueblo tiene la potestad de elegirlos mediante elecciones libres, el cual constituye el mayor instrumento de poder político y de contención del ejercicio de poder de los Poderes Públicos.

Por su parte, los órganos adscritos a los Poderes, es decir los que gozan de una autonomía relativa, son en algunos casos y cuando la importancia lo amerita, definidos a rango constitucional (caso de los órganos reguladores), pero en la mayoría de las ocasiones, son definidos en ley, junto con sus atribuciones (caso de las Secretarías de Estado).

Finalmente están las sub-dependencias de los organismos adscritos a los Poderes, o sea, los que no gozan de ninguna autonomía, y cuyas facultades están definidos generalmente en leyes, o bien en los reglamentos internos de las dependencias. Es por ejemplo el caso de diversos organismos o direcciones generales, que dependen de las Secretarías de Estado de manera directa.

¿Y qué sucede entonces con los organismos constitucionales autónomos del Estado Mexicano?

La justificación de los organismos autónomos

No existe una definición de los organismos autónomos en el texto de la Constitución. Es decir, no se menciona a rango constitucional, qué se entiende por organismos autónomos, para qué sirven, cómo se integran y los alcances o límites de éstos. No hay una definición así en el texto constitucional. No se dice ahí nada respecto a algún tipo de normas uniformadoras ni de observancia general para esa clase de organismos estratégicos de Estado.

Tampoco existe en consecuencia de lo anterior, una Ley Federal que regule a los organismos autónomos. Y este vacío jurídico, es origen de muchos problemas. En todo caso, la Constitución le otorga a tal o cual organismo el carácter de autónomo, lo mismo que algunas leyes lo hacen, pero esto sucede en lo particular, nunca como una norma general, como por ejemplo sí sucede con los partidos políticos, que están regulados en el artículo 41 constitucional, y a su vez en la Ley General de Partidos Políticos. Nada así existe respecto de los organismos autónomos.

Analizar a los organismos autónomos, a causa de ese vacío, supone unir constantemente piezas de un gigantesco rompecabezas. Pero existe una razón de ello: los organismos autónomos son en la mayoría de los casos, de reciente creación, y obedecieron a concesiones que los Poderes (particularmente el Ejecutivo), hicieron sobre atribuciones que antes estaban bajo su control directo. La creación de los organismos autónomos nunca fue uniforme ni se dio en un solo momento, sino como consecuencia de coyunturas políticas o bien de concesiones desde el Poder, a cuenta gotas y a título particular. Por eso es por lo que no ocurre con los organismos autónomos, como se dijo arriba, algo similar a lo que se contempla para los partidos políticos, en cuanto a orden y certidumbre jurídicas.

Antes de analizar a estos organismos en lo individual, es necesario entender el origen del concepto de autonomía aplicable a los organismos públicos y su justificación. Se hace con los límites de extensión propios de un trabajo de investigación como el presente. Un análisis más profundo será materia de un estudio ulterior por parte del autor.

Los organismos autónomos no son iguales en todas partes, ni en su justificación, su certidumbre jurídica o sus facultades. En varios países existen. Y su propósito hoy, como lo fue desde tiempos del Imperio Romano con los municipios, era el de descentralizar la toma de decisiones, para efectos de eficacia administrativa. Esto es, que, ante el gran alcance concentrador de atribuciones por parte de los Estados, sobre todo los Estados transnacionales (los imperios), se hizo deseable conceder diversos grados de autonomía a los entes públicos de menor jerarquía, para facilitar el ejercicio del gobierno. En sus orígenes se hizo por motivo de lejanía territorial. Hoy en día se da en función de la necesidad de especialización.

Los organismos autónomos son el equivalente estadounidense de las agencias del gobierno, como por ejemplo la Agencia Central de Inteligencia (CIA) o la Reserva Federal. Ambos modelos de autonomía persiguen un fin de especialización, pero también de barrera frente a la injerencia del poder, dada la importancia estratégica de sus funciones. Aún así, la autonomía es siempre relativa y en el caso de México, como se verá más adelante, parece ser, sobre todo desde diciembre de 2018, un modelo al que le ha declarado la guerra el Poder Ejecutivo.

Con la excepción de la UNAM, que por el momento se deja a un lado para efectos cronológicos, la autonomía de los organismos públicos en México nació de la mano con la apertura del sistema económico y político del país.

Hasta 1989, hace 30 años, el presidente de México era el gran concentrador del poder del Estado. Si bien, existían como hoy los tres Poderes de la Unión —una división de poder que prácticamente ha existido en toda la vida independiente del país—, en realidad éstos estaban controlados por el presidente, ante el cual estaban por completo subordinados.

Para 1989, no existían los organismos autónomos, y en cuanto a las demás modalidades del poder político a lo largo y ancho de territorio nacional, los 32 gobernadores (incluido el Regente del entonces Distrito Federal), todos los senadores, casi las tres cuartas partes de los diputados federales, y más del 90 por ciento de las presidencias municipales pertenecían al Partido Revolucionario Institucional, cuyo jefe máximo era el presidente de la república.

La caída del Muro de Berlín el 09 de noviembre de ese año, dio por concluida la Guerra Fría, con lo que las prioridades geoestratégicas cambiaron. El sistema de libre mercado se impuso, y los países tradicionalmente cerrados como México, se dieron cuenta que de no abrir su sistema político y el económico, estarían condenando a sus países al atraso más severo, además de hacerles perder una enorme oportunidad para el desarrollo. México decidió entonces tropicalizar la *glasnost* y la *perestroika* de Gorbachov.

El sistema de poder mexicano, aunque de manera tímida, se abrió en lo administrativo y en lo electoral (siguiendo la *glasnost*). Mientras que, en lo económico, se liberalizó la economía como nunca en la historia (siguiendo la *perestroika*), hasta culminar con la firma y luego la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, cancelado para efectos prácticos en 2017-18 por el presidente de Estados Unidos, Donald J. Trump.

En lo político, el sistema de poder de México se abrió en dos vertientes: el electoral y el regulatorio y administrativo. En el primer caso, lo hizo desde el momento en que permitió el triunfo del Partido Acción Nacional en la gubernatura de Baja California en ese 1989, de la mano de Ernesto Ruffo Appel. Dos años después lo hizo a nivel gubernatura en Guanajuato, y al año siguiente en Chihuahua. Esa apertura no pararía ya, hasta lograrse la alternancia en la presidencia de la república en el año 2000, de la mano de Vicente Fox.

En lo administrativo, el cambio se dio con la creación de los organismos autónomos en 1990, que no cesarían de crearse hasta 2016, o sea durante los siguientes 26 años. Antes de analizarlos llega el momento de conocerlos. Estos son los organismos autónomos del Estado Mexicano. Se analizan enseguida los que gozan de autonomía constitucional, por ser los que interesan para el objeto de este documento. Por su parte, solo se menciona más adelante cuáles son los organismos que gozan de autonomía relativa. De estos últimos se evidencian los incidentes que los han afectado a partir del 1° de diciembre de 2018 y hasta junio de 2019, es decir, al corte del primer semestre de gobierno del presidente López Obrador.

Relación de organismos autónomos del Estado Mexicano

En México como se dijo, existen diversos organismos autónomos. Pero sus autonomías no son iguales. Es decir, “todos son autónomos, pero hay unos más autónomos que otros”. Como se vio arriba, la calidad de autonomía se puede tener incluso porque así lo defina la regulación administrativa interna, lo que quiere decir que no es requisito fundamental para gozar de autonomía, que ésta se señale en la Constitución.

El caso de la UNAM ejemplifica lo anterior: su autonomía la obtuvo en 1929 por primera ocasión y de manera parcial, y luego en 1945, de manera total. Y aun así es el más autónomo de todos los organismos públicos. Incluso la elevación de la autonomía universitaria a rango constitucional en 1980, no le sumó gran cosa a la larga tradición autonómica de la Universidad, que para entonces tenía más de medio siglo.

Ahora bien, existen organismos que gozan de autonomía técnica y de gestión, a pesar de lo cual están subordinados a la jerarquía de alguno de los otros poderes (son los antes mencionados organismos con autonomía relativa).

Enseguida se analizan los organismos constitucionales autónomos del Estado Mexicano (en adelante, OCAEM), que son, ya se dijo, los que no dependen de ninguno de los otros poderes. Solo lo hacen, como se verá más adelante, y con la honrosa excepción de la UNAM, en la conformación inicial de sus titulares y/u órganos de gobierno colegiado internos. Hasta apenas el pasado 14 de mayo eran 13 los OCAEM. Después de esa fecha desapareció uno. Un poco más adelante se aborda respecto al que desapareció. Pero para efectos de la investigación se mencionan los mismos 13 que había hasta esa fecha, junto con su año de creación, el de la obtención de la calidad de autonomía, y/o el de su elevación de ésta a rango constitucional.

Los OCAEM como se pudo corroborar, y con excepción de la UNAM, nacieron todos con dicha categoría a partir de 1990, algunos como organismos de nueva creación, y otros como organismos que vieron transformada su naturaleza jurídica. El último de ellos que cronológicamente obtuvo su autonomía fue el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en 2016.

De esa manera, en el transcurso de 26 años, entre 1990 y 2016, surgió el 92 por ciento de los OCAEM. El periodo de los gobiernos neoliberales trajo para México organismos autónomos que fortalecieron la democracia liberal, la economía liberal y, en definitiva, el Estado liberal.

La máxima categoría de autonomía se ha otorgado a organismos de la mayor trascendencia e impacto para las personas, para los ciudadanos de a pie. En su dignidad, en sus derechos, en su patrimonio, calidad de vida y su bienestar general. Junto con ellos, los Poderes de la Unión han creado otros organismos más a los que ha otorgado otra clase de autonomía, no derivada del Estado, sino de los propios Poderes. Esta autonomía derivada ha sido pensada en temas específicos a los que no se creyó necesario elevarles el margen de acción.

Por supuesto que los organismos con autonomía relativa podrían cambiar de naturaleza jurídica en el futuro, y tal vez adquirir autonomía plena, pero a esta fecha no ha sido así. De entre este tipo de organismos, se plantea aquí una división de subtipo. Todos ellos gozan de autonomía, pero algunos, además, son órganos reguladores del Estado, mientras que otros no lo son. No es motivo de este documento estudiarlos, pero sí conocerlos. Su grado de especialidad los hacen merecedores de un análisis “por cuerda separada”, como se dice en la jerga procesal jurídica.

Dicho lo anterior, enseguida se enlista a estos otros organismos que gozan de autonomía, aunque relativa. Son los siguientes 11, de los cuales 3 son organismos autónomos, con alcance de Estado, pero subordinados a los poderes de la Unión. Son los que ya se mencionó que no son reguladores. Y se enumera también a los 8 órganos reguladores del Estado mexicano, también autónomos, pero adscritos al Poder Ejecutivo Federal. Juntos son la otra forma de autonomía.

Universidad Nacional Autónoma de México

La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) es heredera inmediata de la Real y Pontificia Universidad de México, fundada en 1551, y que inició su funcionamiento el 12 de julio de 1553, con una cátedra de Derecho. A partir de 1910, se rescató esa tradición y se refundó como Universidad Nacional de México.

En 1929 se convirtió en el primer y único caso de un organismo al que el Estado nacional revolucionario le otorgaba autonomía. Esta era una autonomía relativa o acotada, dado que el Ejecutivo Federal seguía designando al Rector.

La autonomía era necesaria, al tratarse entonces, de la única institución de educación superior en México. Resultaba crucial que fuera una casa de conocimiento ajena a ideologías o a las agendas del poder. Sino que fuera una Universidad en toda la extensión de la palabra. Esto

se consiguió de manera parcial. Fue hasta 1945 cuando en definitiva obtuvo su autonomía, con la creación de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, redactada como proyecto, por el abuelo del autor de esta investigación, y que es la ley vigente de la UNAM.

La gran innovación de la Ley Orgánica de la UNAM de 1945, y que la diferencia de todos los demás OCAEM, es lo relativo a la elección de sus autoridades. Ningún otro OCAEM elige por sí solo a sus autoridades, sin ningún tipo de injerencia, propuesta o veto de alguno de los poderes de la Unión. Ese solo hecho vuelve a la Universidad el único organismo plenamente autónomo que existe en México.

Banco de México

El Banco de México (Banxico) fue un símbolo de pacificación del país después de la cruenta lucha armada conocida como Revolución Mexicana. Abrió sus puertas el 1° de septiembre de 1925, apenas cinco años después del fin formal de la lucha armada, tras el homicidio del presidente Venustiano Carranza, y la consolidación de los sonorenses como los ganadores indiscutibles de la Revolución.

La institución, concebida, organizada y puesta en marcha por un joven abogado y universitario llamado Manuel Gómez Morin, ex Subsecretario de Hacienda y fundador años después del Partido Acción Nacional, terminó con el caos monetario propio de la lucha armada, cuando cada entidad federativa, pero peor aún cada bando en la contienda, emitía su propio dinero (en papel), los famosos bilimbiques.

El Banxico fue una institución crucial para devolverle a México el crédito interno e internacional. Funció como garante de la estabilidad macroeconómica, monetaria y cambiaria del país. Y así funcionó dentro del modelo del desarrollo estabilizador.

A partir del gobierno del presidente Luis Echeverría, en 1970, y en su calidad de organismo público, se convirtió en la práctica, en caja chica y en operador de política monetaria del gobierno federal, lo que trajo como consecuencia una profunda crisis económica, originó macro devaluaciones, inflación y pérdida del poder adquisitivo del peso mexicano.

Esta situación prevaleció aún con los gobiernos de corte liberal (o neoliberal), lo que condujo, conforme a la práctica internacional para los bancos centrales, a otorgarle autonomía, la cual obtuvo en la práctica a partir de 1994, pero se consolidaría en definitiva a partir del gobierno del presidente Ernesto Zedillo.

La crisis económica severa de diciembre de 1994 y del año 1995, demostró que la autonomía del Banxico fue una decisión acertada. El Banxico autónomo pudo hacer frente a la crisis de la balanza de pagos y bancaria que se manifestó a partir de los primeros meses de 1995. A partir de 1996, el Banxico comenzó a fijarse metas anuales de inflación.

El Banxico también demostró fortaleza y medidas acertadas a propósito de la crisis mundial de 2008-2009, misma que tiene secuelas que aún prevalecen, en términos de inversión, empleos, nivel de los salarios y calidad de vida de los mexicanos.

La estructura de gobierno del Banxico se puede observar que, a diferencia de la UNAM, en todas los demás OCAEM su estructura de gobierno máxima es determinada por el Poder Ejecutivo, por el Legislativo, o por ambos.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) surgió en 1990, tomando como referencia la figura del *ombudsman sueco*, que data de 1713, y fue creado por el rey Carlos XII, para controlar durante su ausencia a los funcionarios del reino, y otorgar a los ciudadanos un medio de defensa, frente a cualquier arbitrariedad, desde el poder.

La CNDH surgió como heredera de una Dirección General de Derechos Humanos, creada en 1989 dentro de la Secretaría de Gobernación. Al año siguiente, fue creada la Comisión, como un órgano desconcentrado de esa Secretaría, y finalmente se logró su autonomía, primero relativa, en 1992, al convertirse en un organismo descentralizado de la APF, y por último como un OCAEM a partir de 1999.

La CNDH es un organismo no jurisdiccional que emite recomendaciones (no vinculatorias, pero sí de fuerte alcance político), a cualquier órgano de gobierno de alcance nacional, por violaciones a los derechos humanos de los ciudadanos. Es como tal, y al igual a como lo hace el juicio de amparo en términos judiciales, una figura de protección frente al acto arbitrario, ocurrente y/o abusivo del poder en perjuicio de las personas. Es una institución, por ende, necesaria para el país. Un freno al autoritarismo, y a la vez un garante de la seguridad democrática en el país. Así se compone su estructura de gobierno

Instituto Nacional Electoral

La organización de las elecciones en México para elegir al presidente de la república y a los miembros del Congreso, está concebida desde 1917. Ya en ese año se estableció una Junta Empadronadora, las Juntas Computadoras Locales y los Colegios Electorales para ese propósito. A partir de ahí fue largo, muy largo el proceso de consolidación de instituciones electorales sólidas, profesionales, honorables y creíbles.

A lo largo de las siguientes siete décadas, la función electoral dependía directamente del gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación. Esta función era realizada por una Comisión Federal que primero fue de Vigilancia Electoral, y después, a partir de 1973, simplemente Electoral. El régimen de partido hegemónico obstaculizó la existencia de una mejor institución. Esto hizo implosión en el sistema electoral en 1988, cuando las elecciones presidenciales fueron denunciadas por la oposición, que acusó al propio gobierno y al titular de la Comisión Federal Electoral

(CFE) -el Secretario de Gobernación Manuel Bartlett-, de cometer un escandaloso fraude electoral en beneficio del candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional y a la sazón presidente de México, Carlos Salinas de Gortari.

Lo ocurrido en 1988 fue el suceso que justificó y dio origen al Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990. Fue sin embargo hasta 1996 con la reforma constitucional, cuando el gobierno (léase Poder Ejecutivo), dejó de organizar las elecciones y de tener representación en el IFE, que se convirtió en un organismo autónomo.

La contrarreforma de 2007, originada por las presiones de un mal perdedor electoral un año antes, trajo como consecuencia el descabezamiento del IFE y el nombramiento de nuevas autoridades. Un primer golpe a su autonomía. El segundo golpe vino en 2014, cuando se volvió a descabezar al Instituto y se transformó en el actual Instituto Nacional Electoral (INE).

Conforme a la reforma constitucional de 1992, cualquier conflicto por límites de terrenos ejidales o comunales, así como los relacionados con la tenencia de la tierra son de jurisdicción federal. Para ello, y en general para la administración de la justicia agraria se instituyeron TA, dotados de autonomía y plena jurisdicción.

Los organismos autónomos en la era de la Cuarta Transformación

Nunca en la historia de México, un presidente les había declarado la guerra a las instituciones del Estado que él mismo dirigía. En parte porque anterior a 1990, las instituciones eran el presidente y este ordenaba sin chistar. No había contrapesos, ni organismos autónomos. Simplemente se hacía lo que ordenaba el presidente y listo. Tampoco ocurrió porque los presidentes eran más institucionales y cuidadosos de las formas republicanas.

Y en la otra parte, tampoco sucedió en los años de la transición y la alternancia (2000-2012), por haber demócratas al frente del Poder Ejecutivo.

Pero algo ocurrió a partir de diciembre de 2018, con el triunfo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). El presidente se dedicó a confrontar, a disminuir y a minar los contrapesos. Desde los formales (los Poderes de la Unión), hasta los OCAEM, pasando por los organismos con autonomía relativa. Ningún presidente se había atrevido a confrontar de manera directa a las instituciones de la democracia mexicana como lo ha hecho AMLO, incluso desde muchos años antes de llegar a la presidencia. Como cuando en 2006 decidió “mandar al diablo a las instituciones” (la expresión fue suya), comenzando con el entonces IFE, al que terminaría descabezando.

Los partidarios de AMLO supusieron erróneamente que el hecho de llegar al poder (su largo anhelo de más de treinta años como agitador social), lo atemperaría, pero no fue así. Pronto quedó claro que su intención era y es la de acumular poder en torno no a su gobierno, sino a su persona, en lo individual: la restauración de la presidencia imperial, en esta nueva etapa del PRI, con otro nombre y logotipo, pero con los mismos personajes de origen priista, comenzando con el propio

presidente de la república.

Lo siguiente es una muestra de lo que han experimentado diversos OCAEM desde el 1° de diciembre de 2018:

UNAM. Históricamente el presupuesto de la Universidad crecía año con año. Como muestra un botón. De los 12.8 mil millones de pesos (mmdp) que ejerció de presupuesto en 2001 (Rodríguez, 2002), alcanzó los 38.3 mmdp en 2018. Un crecimiento de 300 por ciento en diecisiete años. Algo lógico si se considera que se trata de la mejor Casa de Estudios de Iberoamérica, según el más reciente ranking del QS World University Rankings, que la coloca en el lugar número 103 del mundo.

A pesar de ello y en cuanto llegó, el gobierno de la autodenominada Cuarta Transformación (en adelante 4T), ya le había bajado en el proyecto de PEF 2019 el presupuesto, al intentar recortarle 1.23 mmdp respecto del año anterior; un 2.6 por ciento menos.

La UNAM tuvo que mostrar una fuerte oposición, que desató polémica, hasta que logró que se le mantuviera por lo menos el mismo presupuesto que en 2018. Al final, la Universidad de 2019, tuvo al igual que la de 1934, que enfrentó al poder público que buscó neutralizar su autonomía por la vía del presupuesto.

Banxico. Una cascada de fuga de cerebros se dio de la institución responsable de la estabilidad y del valor del peso mexicano, a raíz de la imposición presidencial para que nadie en el sector público, ganara más de \$108,000 pesos al mes. Una decisión autoritaria que violó la autonomía de todos los OCAEM, al quererles imponer modelos de remuneraciones que, por elemental autonomía presupuestal, les correspondía a ellos decidir. Además de ser una cantidad soltada como ocurrencia, más que como método.

No importaba el grado de especialización de los cargos. Ni el nivel de competencia, ni la antigüedad, ni el valor mercado de las funciones desempeñadas. Cualquier servidor público, fuera un director general, un secretario de Estado o un gobernador de la Banca Central, podrán ganar en adelante, y por capricho presidencial, hasta un máximo de ciento ocho mil pesos mensuales, y sin prestación adicional alguna. Un desastre de decisión en términos de eficiencia en la gestión administrativa.

¿Y qué sucedió en el Banxico entonces? Que, desde julio de 2018, poco después de las elecciones, ganadas por AMLO, y después de su anuncio, comenzó la diáspora de cerebros ahí. Más de doscientos altos directivos que ganaban en promedio \$350,000 pesos mensuales (cantidad a valor mercado de sus funciones), comenzaron a solicitar sus jubilaciones o bien retiros anticipados. Entre ellos, el subgobernador Roberto del Cueto Legaspi, quien renunció en noviembre de 2018 “por motivos de salud”.

Imposible suponer que funcionarios tan especializados y de alto valor técnico iban a trabajar

con sueldos muy por debajo de su capacidad y experiencia y sin prestaciones.

De ahí no solo que personajes como Del Cueto renunciaran, sino que varios más interpusieran amparos contra las medidas presidenciales.

Los dos subgobernadores propuestos por el presidente López Obrador, y que fungen en sus cargos desde enero de 2019, son uno de ellos, afín ideológicamente (Jonathan E. Heath Constable), y el otro, abiertamente su exasesor en la campaña presidencial (Gerardo Esquivel Hernández). Los perfiles, por ende, más allá de la capacidad técnica de cada uno de ellos, es la de personajes cercanos al presidente, lo que vulnera la autonomía del Banco Central.

INE. Pocos OCAEM han sido tan golpeados en este siglo que el garante electoral del país. Desde su ciudadanización, el entonces IFE solamente vivió sus años dorados de 1996 a 2003. A partir de ese momento, y hasta la fecha, el organismo ha sido víctima de los avatares del poder.

El primer momento bochornoso se dio con la contrarreforma electoral de 2007, un año después de las disputadas elecciones presidenciales, en las que el expresidente Felipe Calderón Hinojosa le ganó a Andrés Manuel López Obrador por 243,934 votos, una diferencia de tan solo 0.62 por ciento. Este resultado irritó a AMLO, quien, en alianza tácita con el PRI, que se fue al tercer lugar y también se la quiso “cobrar”, orilló a que ambos (personaje y partido) orquestaran un golpe de Estado técnico contra el IFE, cesando a sus consejeros, comenzando con su presidente, Luis Carlos Ugalde.

Desde entonces, el Instituto sufrió varias modificaciones, hasta su transformación en el actual INE, a partir de la reforma electoral de febrero de 2014. Fue ese el Instituto que organizó las elecciones de 2018, en las que resultó electo el actual presidente de México, resultado que ahora sí aceptó, pues él ganó.

A pesar de lo anterior, recientemente el presidente por conducto de su bancada en el Senado ha propuesto una nueva reforma electoral que es sumamente preocupante, por regresiva. En los hechos, pretende volver al Instituto una dependencia del gobierno, como en las peores épocas de la “caída del sistema” orquestada por el entonces Secretario de Gobernación y actual director de la CFE en el gobierno de AMLO, Manuel Bartlett Díaz.

La reforma, que ha sido denunciada por la oposición en bloque, así como por el Consejo General del INE y por su presidente Lorenzo Córdova, contempla un severo golpe a la democracia. Más allá de que se instrumente ahora, o en el futuro, pero siempre dentro del actual sexenio, esa intención contempla lo siguiente:

Rasurar al Consejo General del INE, disminuyendo su tamaño.

Disminución de su presupuesto, a la par de encargarle la organización de todas las elecciones.

Desaparición de los Organismos Públicos Electorales Locales (OPLEs).

Disminución del presupuesto de los partidos políticos.

Instaurar la llamada “revocación de mandato” del presidente, convocada desde el poder, en el actual sexenio, y coincidiendo con el proceso electoral federal.

El simple planteamiento, es un atentado contra la democracia y contra un OCAEM.

CNDH. Ha sido criticada en público por AMLO por diversos motivos, entre ellos la naturaleza de sus acciones no vinculatorias, el ser “onerosa”, y en última instancia, por no plegarse a sus deseos. La relación del presidente desde que llegó fue tirante con la Comisión. Por principio de cuentas, y al igual a como hizo con todos los organismos constitucionales autónomos, les disminuyó el nivel salarial, sin respetar la autonomía constitucional de los OCAEM, al imponerles leyes en la materia, con el pretexto de la austeridad.

Esto desató una fuerte oposición de la CNDH, la cual interpuso medios legales, que siguen sin resolverse en el fondo a esta fecha, mientras que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) no se pronuncie respecto de la constitucionalidad de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, y la de Austeridad Republicana.

El presidente quiso endosarle a la CNDH la decisión de qué hacer frente a los bloqueos de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (la CNTE) en las vías férreas ubicadas en Michoacán, en febrero de 2019. Para ello incluso ordenó a su consejero jurídico interponer una denuncia a todas luces improcedente en contra de la CNTE (un actor que no es autoridad).

Lo ocurrido con el caso de Michoacán fue una trampa, con la que el presidente buscó sentar un precedente para decisiones u omisiones futuras suyas. Un “no actuó porque la CNDH ya me dijo que no”. Algo que desvirtúa por completo la razón de ser de la CNDH. La Comisión no cayó en la trampa, y le respondió al presidente que era su obligación resolver el conflicto.

La Comisión no permitió que AMLO la rebajara a ser notario público de sus acciones o peor aún, el “interventor de Gobernación que da fe de la legalidad del evento”. Como si se tratara de un concurso.

La molestia del presidente se hizo evidente en mayo del presente año, cuando el presidente de la CNDH rindió su informe anual de actividades, en el marco de los 20 años de la obtención de la autonomía plena de la Comisión. A pesar de la cortesía tradicional de todos los mandatarios desde Carlos Salinas de Gortari para con la CNDH, López Obrador se convirtió en el primer presidente de la república que no asistió a tal informe.

La forma y los símbolos son fondo: a AMLO no le gusta la autonomía, y no le gusta la CNDH. Y en 2019 se renueva la presidencia de la Comisión. El presidente intenta llevar ahí en su lugar,

a un cercano (se menciona en la Comisión a Alejandro Encinas). Un atentado a la autonomía del ombudsman mexicano.

INEGI. La autonomía del organismo encargado de generar los datos más importantes, es fundamental en cualquier democracia. Impedir la manipulación de la información por parte del gobierno es tarea que justifica la existencia de una institución veraz, que genere credibilidad entre la sociedad, los inversionistas, comunidad académica y comunidad internacional.

Desde que llegó al poder, el presidente López Obrador no ha dejado de confrontarse con quienes exhiben la realidad y las consecuencias de sus decisiones. Ya es célebre la frase “yo tengo otros datos” (o más bien “nosotros” tenemos otros datos, dada el característico uso del plural mayestático por parte del primer mandatario).

Apenas recientemente, el presidente confrontó al INEGI cuando el Instituto exhibió que la cifra de creación de empleos era muy inferior a la pregonada por el presidente, quien de inmediato los descalificó, como también lo ha hecho respecto de las cifras de crecimiento económico.

Esa confrontación de AMLO con el INEGI se suma a su andanada contra el organismo en términos de recursos. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, les redujo hasta cinco mil millones de pesos, lo que orilló al Instituto a tener que cancelar 14 estudios estadísticos estratégicos y necesarios, que son incluso, referente internacional. A saber, el INEGI se vio obligado a cancelar las siguientes encuestas, gracias al presidente:

Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA).

Encuesta Nacional de Gasto en los Hogares (ENGASTO).

Encuesta Nacional de Consumidores de Sustancias Psicotrópicas (ECOSUO).

Encuesta Nacional de los Hogares (ENH).

Encuesta Nacional de Micronegocios (ENAMIN).

Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL).

Encuesta Nacional de Trabajo Infantil.

Encuesta Nacional sobre Confianza del Consumidor (ENCO).

Coneval. El Coneval atiende la medición de un tema que es en extremo prioridad para el presidente: el de las acciones contra la pobreza. Y es ahí en donde el organismo autónomo encargado ha cuestionado al presidente.

La medida presidencial más polémica en temas de política social fue el de la cancelación del programa de estancias infantiles. El Coneval cuestionó dicha medida, al señalar que el mismo es un apoyo fundamental para las madres trabajadoras. Al mismo tiempo, denunció que el presidente había cancelado 11 de los 93 programas prioritarios para el combate a la pobreza, por lo que era una mala medida eliminarlos.



Hasta ahora no ha ocurrido un embate directo del presidente al Coneval, sin embargo, López Obrador ha tomado medidas que dificultan la labor del Consejo. Un órgano de medición no puede trabajar sin indicadores, y varios de los programas del presidente tienen las características de clientelismo electoral.

Así, por ejemplo, mientras que el programa denominado “Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores” goza de *reglas* de operación (clave para dotarlos de certidumbre, idoneidad, y capacidad de supervisión y medición), otros como el de “Jóvenes Construyendo el Futuro” (becas para los llamados ninis), cuenta con *lineamientos*, más no reglas de operación, como sería lo correcto. Y el “Programa de Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez” de plano no cuenta ni con reglas ni con linchamientos, sino que son completamente discrecionales.

Cualquier programa sin reglas, viola la ley. Y hacen imposible medir si buscan apoyar a la población, o más bien crearle una base electoral al presidente López Obrador. O sea, volver a los programas de los años 90. Un retroceso para el desarrollo social, y una falta de respeto para la autonomía y credibilidad del Coneval.

Conclusiones

Los organismos autónomos son fundamentales en la salud de cualquier democracia. Sin ellos, los únicos contrapesos serían los poderes formales, los cuales como se ha visto, son fácilmente controlables por el Ejecutivo Federal. Ahí está el caso de la mayoría aplastante del presidente López Obrador en la Cámara de Diputados (2018-2021).

Los OCAEM y otros organismos autónomos son acotadores del presidente de la república o de los otros poderes. Inhiben, cuando no impiden las decisiones autoritarias que tanto perjudican a los mexicanos. Decisiones tan dañinas en el pasado, como por ejemplo la nacionalización de la banca en 1982 por parte del presidente José López Portillo, se hicieron sin organismos autónomos que lo impidieran. Una decisión así sería hoy más difícil.

Hay que desconfiar de los políticos que buscan acotar o revertir la autonomía de las instituciones. Es un aviso claro de que pretenden centralizar el poder y tomar decisiones autoritarias, en demérito de la población, de la oposición política y de otros críticos.

Una nueva agenda de investigación y una propuesta específica del autor de esta investigación, que a esta fecha (junio de 2019) no existe en el debate público, es promover una reforma constitucional, para incluir a los organismos autónomos como una categoría de poder distinta a los tres poderes tradicionales, pero en donde se les dé garantías de existencia, subsistencia, independencia y no injerencia por parte de los poderes públicos.

Una propuesta específica para ello, que el autor de este documento ya ha expresado en otros foros, es el de emular el mecanismo de elección de autoridades de la UNAM en los demás organismos autónomos, para que sean ellos quienes elijan a sus autoridades, y no los poderes públicos ni los partidos políticos. Se tiene que garantizar el derecho de los OCAEM a defenderse de cualquier embate del poder por desaparecerlos, quitar a todos sus integrantes o para imponerles en sus órganos de gobierno a perfiles incondicionales al poder.

Se debe de fortalecer a los OCAEM. De ello depende en mucho el desarrollo del país.

