

UN PACTO CON SABOR AGRIDULCE



Colección **Análisis Plural**

Primer semestre de 2013

**UN PACTO
CON SABOR
AGRIDULCE**

UN PACTO CON SABOR AGRIDULCE

Colección **Análisis Plural**

Primer semestre de 2013



ITESO
Universidad Jesuita
de Guadalajara

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, AC
Biblioteca Dr. Jorge Villalobos Padilla, SJ

Análisis plural / .-- Guadalajara, México : ITESO, 2003-.
192 pp.
Semestre 1 (2013)

Título en la cubierta: Un pacto con sabor agrídulce

ISBN 978-607-7808-88-6 edición electrónica
ISBN de la colección 978-968-9524-19-9

1. Política – Publicaciones Periódicas Mexicanas – Tema Principal 2. Política – México – Publicaciones Periódicas 3. Economía – México – Publicaciones Periódicas 4. México – Condiciones Sociales y Culturales 5. México – Condiciones Políticas 6. México – Condiciones Económicas 7. Publicaciones Periódicas Mexicanas I. t.

[LC]

[Dewey]

Comité Editorial de la Colección:
Luis José Guerrero Anaya
Luis Marrufo Cardín
Juan Carlos Núñez Bustillos

Colección a cargo del Centro de Formación Humana
Correo electrónico: analisisplural@iteso.mx
Teléfono: + 52 (33) 3669-3548

Cuidado de la edición: Oficina de Publicaciones del ITESO
Diseño y diagramación: Rocío Calderón Prado
Corrección de estilo: Mónica Arrona Scacheri

Fotografía de la portada: © Presidencia de la República

La presentación y disposición de *Un pacto con sabor agrídulce* son propiedad del editor. Aparte de los usos legales relacionados con la investigación, el estudio privado, la crítica o la reseña, esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, en español o cualquier otro idioma, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, inventado o por inventar, sin el permiso expreso, previo y por escrito del editor.

1a. edición, Guadalajara, 2013.
DR © Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, AC
Periférico Sur Manuel Gómez Morán 8585, Col. ITESO,
Tlaquepaque, Jalisco, México, CP 45604.

ISBN 978-607-7808-88-6 edición electrónica
ISBN de la colección 978-968-9524-19-9

Índice

Un pacto con sabor agridulce ■■■ 7 **PRESENTACIÓN**

Principales sucesos nacionales ■■ 11 **SÍNTESIS CRONOLÓGICA**
del primer semestre de 2013
Juan Carlos Núñez Bustillos

El momento mexicano ■■ 31
Francisco J. Núñez de la Peña

La reforma laboral y sus primeros resultados ■■ 40 **ECONOMÍA**
Luis Ignacio Román Morales

Candados al endeudamiento irresponsable ■■ 77
Jorge Valdivia García

El Pacto por México bajo la lupa ■■ 94
Jorge Rocha

La reforma y el sistema educativo nacional ■ 106 **POLÍTICA**
Miguel Bazdresch Parada

La Comisión Nacional Anticorrupción: ■ 121
¿alternativa o paliativo?
José Bautista-Farías

- Estrenan Ley General de Víctimas ■ **135**
Carlos Peralta Varela
- Lo que todos debemos saber sobre ■ **149**
la nueva Ley de Amparo
José Manuel Arballo Flores y Enrique Ochoa Ramírez
- Sorpresiva reforma en telecomunicaciones ■ **160**
Cristina Romo
- Una “cruzada” para superar la pobreza en México ■ **170**
Ana Paola Aldrete González
- Carta de un jesuita viejo al papa jesuita ■ **184**
Jesús Vergara Aceves

SOCIEDAD

Presentación

UN PACTO CON SABOR AGRIDULCE

La trayectoria de la revista *Análisis Plural* se remonta a junio de 1988, cuando dio inicio su publicación. A lo largo de este tiempo ha sido invaluable la contribución de cada uno de los autores que han participado, gentil y generosamente, con su reflexión y sus aportaciones al análisis de coyuntura. La riqueza de cada artículo, de estos 25 años, está ahora disponible de manera digital en la dirección electrónica <http://rei.iteso.mx/handle/11117/673>, bajo el nombre: Revista Análisis Plural.

Plural y rico ha sido el análisis en cada semestre y este no es la excepción; es de destacar el movimiento que ha suscitado, en la clase política, el llamado Pacto por México. En este número los colaboradores de *Análisis Plural* dan cuenta de algunas de las reformas y modificaciones legales que se han llevado a cabo en el último semestre, amparadas en ese dinamismo.

La cronología que realiza Juan Carlos Núñez nos permite hacer un recuento de los principales hechos que marcaron el primer semestre de 2013. En su recorrido señala distintas situaciones que enmarcaron el clima político, económico y social en el que se presenta lo que destaca: el

Pacto por México y las reformas. Ayuda a tener una perspectiva global desde la cual comprender mejor el análisis que realizan nuestros colaboradores, en cada uno de los artículos que componen este volumen.

Francisco Núñez explora lo que se ha dado por llamar “el momento mexicano”. Diversos autores ven con optimismo a nuestro país y aseguran, sin negar los problemas por los que atraviesa, que el periodo actual es propicio para que la economía de México vuelva a ser dinámica y llegar a ser una potencia dominante en el siglo XXI.

Ignacio Román menciona los 51 propósitos específicos de la reforma laboral. Cuestiona si esta, por sí sola, conduciría a una mayor generación de empleo y a la reducción de la informalidad, y señala algunos objetivos no declarados explícitamente en ella. Finalmente, expone algunos resultados en la generación de empleos formales y los cambios del empleo generado.

Jorge Valdivia da cuenta del alto endeudamiento al que fueron sometidas las finanzas públicas en varios estados y municipios de nuestro país en el periodo 2006–2012. Menciona los señalamientos hechos por organismos internacionales y las medidas adoptadas por el gobierno federal, además de hacer un recuento de lo que llama “la lista de la vergüenza”.

Jorge Rocha reconoce la operación y la negociación política que supuso llegar a lo que se ha convertido en el vector central de la acción del nuevo gobierno federal: el Pacto por México. Realiza un primer balance de los resultados del mismo tras recuperar el contexto en el que se desarrolla y finaliza con tres críticas: un acuerdo cupular, de cortas miras y frágil ante las coyunturas electorales.

Miguel Bazdresch relata la rapidez con la que fue impulsada la iniciativa de la reforma educativa, el respaldo de diputados y senadores, la reacción del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y las protestas del magisterio de Oaxaca y Guerrero. Explica los objetivos centrales de la reforma, menciona algunos posibles impactos a mediano y largo

plazo y señala los grandes pendientes: la formación inicial de docentes, la gestión de la educación nacional y el financiamiento de la educación.

José Bautista, por su parte, explica en qué consiste la iniciativa para la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción. Recupera algunos datos para señalar que la corrupción “ha sido uno de los problemas históricos más graves y dañinos del país”, y plantea que se adolece de un diagnóstico que ofrezca pistas para el diseño de alternativas coherentes. Apunta que es posible que la creación de este órgano regulador sea un paliativo.

Carlos Peralta reconoce la necesidad de la Ley General de Víctimas. Realiza un breve recorrido por hechos y datos numéricos que ponen de manifiesto la complejidad del contexto en el que se presenta, para posteriormente explicar su contenido y los elementos en los que se estructura. Señala que el mayor riesgo para su implementación es la falta de recursos o una pobre voluntad política.

Enrique Ochoa y Juan Manuel Arballo presentan, de una manera muy simple, lo que todos debemos saber sobre la Ley de Amparo. Afirman que se puso a la dignidad del ser humano como centro indiscutible del sistema político y jurídico mexicano. Hacen un recuento de los avances en materia de defensa, así como los espacios de protección que incorpora.

Cristina Romo analiza la reforma constitucional sobre telecomunicaciones; menciona que el tema había sido retrasado por al menos tres décadas y explica el proceso del ajuste constitucional. Además de señalar distintos temas contenidos en la reforma, afirma que la clave está en el artículo 6o, que garantiza el derecho a la información, y en el 28, que sienta las bases contra los monopolios.

Ana Paola Aldrete realiza un recorrido por los programas sociales que han pretendido combatir la pobreza en México. Asegura que la gran mayoría de las estrategias económicas, sociales y políticas generadas para

superar la pobreza han tenido resultados muy modestos. Expone algunas de las características de la Cruzada Nacional contra el Hambre y concluye que está llena de buenas intenciones pero con pocas claridades.

Jesús Vergara, en la carta de un jesuita viejo al papa jesuita, escribe: “Han pasado ya dos meses de tu elección y aún no salgo de mi asombro: ¡que hayan elegido papa a un jesuita! Este otro jesuita octogenario se ha estado preguntando qué nos quiere decir el Señor con esto [...] Por lo pronto, quiero compartirte, por si te ayuda, una pasión, un sueño y algunas tareas pendientes”.

Síntesis cronológica

PRINCIPALES SUCESOS NACIONALES DEL PRIMER SEMESTRE DE 2013

▪ Juan Carlos Núñez Bustillos* ▪

1. Instalación del Pacto por México

El 8 de enero, el presidente Enrique Peña Nieto y los representantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) instalaron, formalmente, el Consejo Rector del Pacto por México. En el documento, que habían firmado el 2 de diciembre de 2012, se establece una agenda legislativa para sacar adelante diversas iniciativas de reforma en temas como telecomunicaciones, justicia, energía, educación y trabajo, entre otras. El 22 de abril, Gustavo Madero, presidente nacional del PAN, anunció que dejaría

* Es periodista egresado de la licenciatura en Ciencias de la Comunicación del ITESO. Cursó el máster en Periodismo de la Universidad Autónoma de Madrid y el diario *El País*. Ha trabajado en diversos medios. Actualmente, es director de Integración Comunitaria del ITESO.

de participar en los actos públicos relacionados con el pacto para mostrar su desacuerdo por la utilización política de los programas sociales para favorecer al PRI en el proceso electoral de Veracruz. El panista aclaró que no se trataba de un rompimiento sino de una expresión de rechazo a esas prácticas. Dos días después, y luego de que el gobierno federal se comprometiera a impedir el desvío de recursos con fines electorales, los partidos retomaron el diálogo y el 7 de mayo hicieron un agregado al documento original para “blindar” a los programas sociales de su utilización política.

2. Reforma a telecomunicaciones

De forma sorpresiva y en un ágil proceso legislativo de apenas tres meses, el Congreso de la Unión aprobó, el 30 de abril, las reformas en materia de telecomunicaciones. El 11 de marzo, el presidente Enrique Peña Nieto, junto con los coordinadores parlamentarios de los diferentes partidos y sus dirigentes, suscribieron la iniciativa que fue aprobada con modificaciones por la Cámara de Diputados, diez días después. La propuesta se turnó de inmediato al Senado, que le dio su visto bueno el 19 de abril. Los senadores incorporaron algunos cambios por lo que el conjunto de las reformas tuvo que volver a la Cámara de Diputados que las aprobó luego de seis días. Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio. En ella se incluyen cambios a la Constitución y a diversos ordenamientos legales con los que se pretende fortalecer la libertad de expresión, eliminar la censura, limitar los monopolios y promover el libre acceso de la población a la información “plural y oportuna”, así como a los servicios de telecomunicaciones, especialmente de Internet y banda ancha. Además, permite 100% de inversión extranjera en las telecomunicaciones y 49% en el sector de la radiodifusión, plantea la apertura de dos nuevas cadenas de televisión abierta y la creación de dos nuevos organis-

mos constitucionales autónomos: la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofeco) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifotel). La primera tendrá la encomienda de garantizar la libre competencia y evitar los monopolios, mientras que el segundo será el responsable, entre otras cosas, de regir lo relacionado con las concesiones. Uno de los puntos de mayor controversia en las discusiones de los legisladores fue el relacionado con los servicios de transmisión de los canales abiertos a través de la televisión de paga (*must carry* y *must offer*). Se acordó que solo será obligatorio retransmitir las señales de televisión abierta gratuitamente cuando tengan una cobertura de la mitad o más del territorio nacional. Especialistas, académicos y organizaciones como la Asociación Mexicana del Derecho a la Información (Amedi) opinaron que la reforma implica avances significativos en la materia, aunque será en la modificación de las leyes secundarias y su aplicación cuando estos se podrán, o no, concretar.

3. En vigor, la Ley de Víctimas

El 9 de enero se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Víctimas. En 2012, el entonces presidente Felipe Calderón se negó a publicarla y promovió una controversia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por considerarla inviable e ilegal. Cuando Peña Nieto asumió la presidencia anunció que se desistiría de la controversia y promulgaría el nuevo ordenamiento, aunque reconoció que la ley era “imperfecta” por lo que habría que mejorarla. Javier Sicilia, dirigente del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, expresó que el gobierno cumplió con un “compromiso ético” al promulgar la norma. Una vez hecho esto, los grupos parlamentarios del PRI, PRD, PT y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), con la participación del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, elaboraron una nueva propuesta que modificaba cerca de tres cuartas partes de la normativa. El Senado

aprobó por unanimidad la nueva versión el 21 de marzo. La legislación prevé el reconocimiento jurídico de las víctimas que podrán tener acceso a recursos para la reparación de daños, así como a servicios de salud. Se instaure, además, la figura de víctimas indirectas (personas cercanas a la víctima) y víctimas potenciales (personas que puedan estar en riesgo por ayudar a la víctima). La ley, que fue avalada por los activistas Javier Sicilia, María Elena Morera y Alejandro Martí, contempla también la creación de un Sistema Nacional de Atención a Víctimas. El 16 de abril, la Cámara de Diputados votó a favor de la reforma.

4. Nueva Ley de Amparo

El presidente Enrique Peña Nieto promulgó el 1 de abril la reforma a la Ley de Amparo. La iniciativa modificó los artículos 103 y 107 de la Constitución, así como cinco leyes secundarias. La nueva normativa permite a los ciudadanos solicitar la protección no solo de los derechos establecidos en la carta magna sino también en los tratados internacionales que ha suscrito México. Además, incluye el concepto de “interés legítimo”, por medio del cual una persona puede ampararse frente a un acto de autoridad aunque no sea directamente afectada. Asimismo, se podrán interponer juicios de amparo cuando la violación a un derecho se dé por la omisión de la autoridad. Otra de las novedades es que se establecen mecanismos para que los jueces no otorguen suspensiones cuando causen más daño a la comunidad que beneficios al demandante del amparo. También se otorga la facultad a los poderes Legislativo y Ejecutivo para que, en casos excepcionales, puedan pedir a la SCJN que resuelva prioritariamente las acciones de inconstitucionalidad cuando esté de por medio el interés social o la paz pública.

5. Límites al fuero

El 5 de marzo, la Cámara de Diputados aprobó la reforma a cuatro artículos de la Constitución mediante la cual se establecen límites al fuero de legisladores y diversas autoridades. Con las nuevas disposiciones los funcionarios podrán ser procesados penalmente, aunque podrán conservar su libertad durante el proceso. En caso de que sean sentenciados como culpables serán separados de inmediato de su cargo sin necesidad de que exista un juicio de procedencia, como se requería antes. Aunque en la iniciativa se contemplaba también acotar el fuero del presidente, los legisladores priistas lograron evitarlo. Así, el jefe del Ejecutivo solo podrá ser enjuiciado por delitos graves o traición a la patria. Los legisladores mantienen la “inmunidad parlamentaria” para que puedan expresar libremente sus puntos de vista.

6. Reforma financiera

El 8 de mayo, el presidente Enrique Peña Nieto, acompañado por los líderes del PRI, PAN y PRD, banqueros y legisladores, firmó y envió al Legislativo el proyecto de reforma financiera que plantea la actualización de 34 leyes en la materia. El jefe del Ejecutivo afirmó que el propósito fundamental de la propuesta es que los bancos “presten más y más barato”. La iniciativa, explicó, pretende fomentar la banca de desarrollo, ampliar el crédito, reafirmar la estabilidad del sistema financiero y elevar la competencia en el sector.

7. Elba Esther, en prisión

La presidenta del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Elba Esther Gordillo Morales, fue detenida en el aeropuerto de

Toluca el 26 de febrero. La dirigente magisterial fue acusada de lavado de dinero y desvío de aproximadamente 2,600 millones de pesos de los fondos del sindicato, con los cuales pagó cirugías plásticas, casas en Estados Unidos, viajes en aeronaves privadas y compras en almacenes de lujo y galerías de arte. La Procuraduría General de la República (PGR) informó que, entre 2009 y 2012, Gordillo declaró ingresos por un millón cien mil pesos, pero gastó en ese periodo alrededor de 80 millones. Apenas un día antes de la aprehensión de la líder sindical, Enrique Peña Nieto promulgó la reforma educativa, aprobada a finales de 2012. En la ceremonia, el presidente señaló que los procesos de evaluación no pretenden “exhibir a nadie” y reiteró que la reforma busca mejorar los niveles de educación en el país y eliminar las decisiones discrecionales. Tras la detención de la maestra, el mandatario afirmó que se trataba de un acto “estrictamente legal” y que los recursos de los sindicatos son de sus agremiados y no de sus dirigentes. Días después dijo que en México no hay “intocables”. Parientes y funcionarios cercanos a la maestra solicitaron amparos, pero les fueron negados. El 4 de marzo un juez federal le dictó el auto de formal prisión. Un mes antes, el 6 de febrero, al día siguiente de que el Congreso declarara constitucional la reforma, Gordillo lanzó un mensaje a Peña Nieto en el que señaló: “Los maestros de México somos sus amigos”, pero advirtió que no permitirían poner en riesgo el trabajo de los profesores. En enero, el SNTE pidió a sus afiliados (más de un millón y medio) ampararse contra la nueva ley. Por su parte, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) presentó cerca de 28 mil recursos jurídicos contra la reforma. En febrero, los maestros de Guerrero comenzaron un paro que detuvo durante dos meses las labores en 95% de las escuelas en el estado. El 4 de marzo, miles de maestros de Oaxaca, Michoacán, Chiapas y Durango dejaron de trabajar durante 48 horas. El 22 de ese mismo mes, miembros de la CNTE de Guerrero bloquearon durante nueve horas la autopista México–Acapulco. En dife-

rentes hechos suscitados en abril, los integrantes de este movimiento apedrearon la sede del Congreso local y el Palacio de Gobierno. El 4 de abril, cerca de tres mil manifestantes volvieron a bloquear la carretera. Unos dos mil elementos de la Policía Federal los desalojaron al día siguiente y detuvieron a tres líderes magisteriales. El 11 de abril, alrededor de cinco mil personas, entre ellas integrantes de la CNTE, de guardias comunitarias y estudiantes, provenientes de diversos estados del país, bloquearon de nueva cuenta la autopista México–Acapulco. El 27 de abril normalistas michoacanos bloquearon el centro de Morelia. Las protestas contra la reforma educativa llegaron hasta el Zócalo de la Ciudad de México, donde los inconformes establecieron un plantón permanente.

8. Granier, detenido

El 22 de mayo, la Procuraduría de Tabasco decomisó cerca de cien millones de pesos en una propiedad de José Saiz Pineda, quien fue tesorero en ese estado durante la administración del priista Andrés Granier Melo. La dependencia informó que la acción derivó de la investigación relacionada con el desfalco de casi dos mil millones de pesos a las arcas del gobierno tabasqueño. El 8 de junio, Saiz Pineda fue detenido en Reynosa, Tamaulipas, cuando intentaba cruzar la frontera. Cuatro días después, Andrés Granier llegó a la Ciudad de México, procedente de Miami. Afirmó que no estaba escondido y que regresaba para “limpiar” su nombre. Ese mismo día, agentes de la PGR lo interrogaron durante más de 13 horas, pero la institución decidió no fincarle cargos. Sin embargo, una juez de Tabasco sí ordenó su arraigo por 30 días por los delitos de peculado y ejercicio indebido del servicio público. El 24 de junio, la PGR obtuvo dos órdenes de aprehensión contra el exgobernador por los delitos de defraudación fiscal y operaciones con recursos de procedencia ilícita. Al día

siguiente, Granier ingresó a prisión y en su primera audiencia se declaró inocente.

9. Cassez sale de prisión

La SCJN ordenó el 23 de enero la inmediata liberación de la ciudadana francesa Florence Cassez, quien había sido sentenciada a 60 años de cárcel por los delitos de secuestro, delincuencia organizada y portación de armas. En votación dividida, la Corte consideró que el montaje televisivo realizado por las autoridades mexicanas tras su detención eliminó el principio de presunción de inocencia de la mujer y la posibilidad de que tuviera un juicio justo. Los ministros aclararon que no se pronunciaban sobre la culpabilidad o la inocencia de la francesa sino contra la falta de garantías que sufrió durante el proceso judicial que se le siguió. Ezequiel Elizalde, una de las víctimas del secuestro, señaló: “Esto ha sido una pesadilla que hoy concluye con una injusticia”. En Francia, Cassez fue recibida con honores y dijo que su liberación puede ayudar a que se imparta justicia en México. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) informó que abriría una investigación en torno a las irregularidades en el proceso legal contra Cassez que permitieron su libertad. El 13 de marzo, la Comisión informó que 21 funcionarios, entre los se encuentra el propio ex titular de la Agencia Federal de Investigación, Genaro García Luna, cometieron faltas graves. Dos días después presentó contra ellos una denuncia penal por delitos contra la administración de la justicia, ejercicio indebido de la función pública y abuso de autoridad.

10. Ángeles Dahuahare, libre

El general Tomás Ángeles Dahuahare fue puesto en libertad el 17 de abril luego de que la PGR se desistiera de los cargos, pues no pudo comprobar las acusaciones contra el militar levantadas por dos testigos protegidos, explicó la institución. En enero, una magistrada federal había confirmado el auto de formal prisión contra los generales Ángeles Dahuahare, Rubén Pérez, Roberto Dawe, contra el teniente Isidro Hernández y el mayor Iván Reyna. Los militares fueron detenidos en mayo de 2012, acusados de presuntos vínculos con el cártel de los Beltrán Leyva. Los otros militares continuaron detenidos.

En febrero, el *New York Times* informó que el gobierno de Estados Unidos advirtió a los colaboradores del entonces presidente electo, Enrique Peña Nieto, que que el general Augusto Moisés García Ochoa, uno de los posibles candidatos a ocupar la titularidad de la Secretaría de la Defensa Nacional, tenía presuntos vínculos con el narcotráfico. La embajada de Estados Unidos en México respondió que no vetó al militar.

11. Saldos electorales

El Instituto Federal Electoral (IFE) exoneró, el 23 de enero, al PRI y al PVEM de las acusaciones de irregularidades en el financiamiento de la campaña presidencial de Enrique Peña Nieto. El PAN y el PRD habían presentado una queja en la que señalaron que 66 millones de pesos fueron destinados a la compra de votos a favor del candidato tricolor por medio de la empresa Monex. La decisión del IFE no fue unánime y el dictamen exculpatorio se logró gracias al voto del consejero Sergio García Ramírez, quien fue funcionario público en anteriores gobiernos priistas. Días después, el consejero anunció su salida del órgano electoral, pero afirmó que era una decisión tomada con anterioridad en la que nada tuvo que

ver el dictamen. En contraparte, el IFE consideró que Andrés Manuel López Obrador, candidato de “las izquierdas”, sí rebasó el tope de gastos de campaña. Jesús Zambrano, dirigente nacional del PRD, acusó al Instituto de medir con distinta vara a los partidos.

12. Crisis en el PAN

Tras su debacle electoral, el PAN enfrentó en el semestre una complicada situación. A principios de enero se dio a conocer que el partido perdió 80% de su militancia tras la derrota electoral de 2012; cerca de un millón y medio de panistas lo abandonaron. Su presidente nacional, Gustavo Madero, negó que se tratara de una desbandada. “Calderonistas” y “maderistas” se lanzaron acusaciones mutuas de ser los responsables de la pérdida de la Presidencia de la República. En marzo, se celebró una asamblea nacional en la que se acordó que serían los militantes panistas, con su voto directo y no el Consejo Nacional, quienes elegirían a su presidente nacional. Sin embargo, el acuerdo no se concretó por falta de quórum al momento de votar. Las confrontaciones continuaron y el 19 de mayo Gustavo Madero destituyó a Ernesto Cordero como coordinador parlamentario del PAN en el Senado. Nombró en su lugar a Jorge Luis Preciado. Los “calderonistas” reaccionaron; acusaron a Madero de querer convertir a su partido en “satélite” del PRI. El 19 de junio, los senadores panistas cercanos a Ernesto Cordero modificaron los estatutos de su bancada para quitarle al nuevo coordinador el manejo del dinero y nombraron como tesorero a Francisco Domínguez. Gustavo Madero desconoció esta reforma. El conflicto llegó hasta los tribunales donde se acusó penalmente de despojo a los “calderonistas”.

13. Cambios en el PRI

En su 21 Asamblea Nacional Ordinaria, celebrada en marzo, los priistas decidieron modificar su Programa de Acción en el que se prohibía aprobar cualquier aumento al impuesto al valor agregado (IVA) en alimentos y medicinas, así como estar a favor de la apertura a la inversión privada en procesos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos en Petróleos Mexicanos (Pemex). En 2008, cuando era oposición, el tricolor acordó que para defender la economía de la población se opondría al aumento del IVA.

14. Guardias de autodefensa

Durante el primer semestre de 2013 surgieron nuevas guardias armadas de “autodefensa” civil y se consolidaron las que ya existían, particularmente en los estados de Michoacán y Guerrero. A finales de enero, la Asamblea del Tribunal de los Pueblos Organizados y la Policía Comunitaria comenzaron el juicio a 54 personas que tenían prisioneras en Ayutla, Guerrero. En febrero, entregaron a las autoridades oficiales a 11 de los presos. Ese mismo mes, dos turistas resultaron heridos por guardias comunitarios en el poblado de Las Mesas, Guerrero. Ángel Aguirre Rivero, gobernador de ese estado, reconoció que con la actuación de las guardias comunitarias habían disminuido los delitos en la región. En marzo, 34 miembros de los grupos de autodefensa de Carrillo Puerto, Michoacán, fueron detenidos por el Ejército. Lo mismo ocurrió con 51 integrantes de la guardia comunitaria de Buenavista en la misma entidad. En respuesta, la comunidad bloqueó una base del Ejército. Dos meses después, los grupos de autodefensa retuvieron durante siete horas a 24 militares, entre ellos un general. Finalmente, los dejaron ir luego de que las fuerzas armadas liberaran a cuatro integrantes de la guardia comu-

nitaria que habían detenido. El presidente de la CNDH, Raúl Plascencia, señaló que la existencia de grupos civiles armados se contraponen al objetivo de recobrar la paz.

15. La violencia

El primer día de 2013 comenzó con un enfrentamiento entre grupos rivales en Fresnillo, Zacatecas. Los delincuentes bloquearon calles. El hecho comenzó por la tarde del último día de 2012 y se prolongó hasta la mañana del 1 de enero. El 20 de marzo, las balaceras entre grupos armados y fuerzas federales paralizaron diversos sectores de las ciudades de Monclova, Coahuila, y de Reynosa, Tamaulipas. Un policía murió. Las amenazas de grupos delictivos provocaron que el 19 de abril se suspendieran actividades escolares y comerciales en 20 municipios de la zona de tierra caliente, en Michoacán. El 14 de enero, se registraron 16 asesinatos en Toluca y sus alrededores. Los medios de comunicación informaron que el 10 de abril fue una de las jornadas más violentas del año en el país con un saldo de cerca de 35 muertos en diversos hechos.

El 6 de enero, nueve personas murieron cuando atacaron bares de Torreón. En marzo, un comando incendió otro en el Estado de México y siete personas fueron asesinadas en un restaurante de Guerrero. En Guadalajara, los ataques a dos bares, con minutos de diferencia, dejaron cinco muertos el 1 de abril.

El secretario de Turismo de Jalisco, José de Jesús Gallegos, fue asesinado en Zapopan, Jalisco, el 9 de marzo. Había entrado en funciones apenas ocho días antes, como parte del gabinete del gobernador priista Aristóteles Sandoval. El vehículo en el que viajaba el procurador de Morelos, Rodrigo Dorantes, fue atacado por policías estatales el 8 de febrero. Él sobrevivió, pero tres de sus guardaespaldas murieron. Refugio Chávez, directora de Seguridad Pública de San Miguel el Alto, Jalisco,

resultó herida durante una emboscada. Ramón Jaimes, regidor panista de Cuautla, Morelos, fue secuestrado.

Dos niños murieron en Armería, Colima, en el ataque a una casa. Ocho cuerpos fueron encontrados en bolsas de plástico, en tres puntos del Estado de México. En calles de Uruapan, Michoacán, aparecieron los cadáveres de siete hombres. A fines de enero, se localizaron en Nuevo León los cuerpos de los 12 integrantes de la agrupación musical Komo Kolombia que habían sido secuestrados días antes. En un gimnasio del barrio de Tepito, en la Ciudad de México, fueron acribilladas cuatro personas.

En Ciudad Victoria, Tamaulipas, estallaron dos explosivos frente al Palacio de Gobierno. En Teleolapan, Guerrero, dos policías murieron en un ataque a instalaciones de la comandancia.

Seis turistas españolas fueron violadas en un hotel de Acapulco y un turista belga fue asesinado en un centro comercial de ese destino turístico. En Cuernavaca, un grupo armado irrumpió en una fiesta en la que departían 80 estudiantes. Tres de los asistentes fueron heridos de bala. Dos chefs españoles fueron asesinados en Sinaloa y en Zapopan un grupo de campistas fue atacado por hombres armados con machetes, quienes además de robarlos y de herir a cinco, abusaron sexualmente de varias personas. Trece reos murieron y 65 resultaron heridos durante una riña que tuvo lugar el 27 de abril en la cárcel de La Pila, en San Luis Potosí.

En febrero, el cardenal José Francisco Robles, presidente de la Conferencia del Episcopado Mexicano, informó que grupos delictivos extorsionan a sacerdotes. Un mes antes, el obispo de Nezahualcóyotl, Luis Héctor Morales, había señalado que sacerdotes de su diócesis son amenazados por narcotraficantes.

16. 70 mil víctimas

Miguel Ángel Osorio Chong, secretario de Gobernación, informó el 15 de febrero que, de acuerdo con los registros del gobierno federal, 70 mil personas murieron asesinadas durante el sexenio de Felipe Calderón (2006–2012) en hechos relacionados con el narcotráfico. Once días después, la Secretaría de Gobernación reportó que el número de desaparecidos en el mismo periodo fue de 26,121. El 10 de mayo, el gobierno federal señaló que durante los primeros cinco meses del gobierno de Peña Nieto fueron asesinadas 5,296 personas en hechos ligados al crimen organizado.

17. El “Chapo”, “enemigo número uno”

La Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA, por sus siglas en inglés) y la Comisión Anticrimen de Chicago nombraron a Joaquín el “Chapo” Guzmán “enemigo público número uno” de la ciudad, debido a la violencia y la corrupción que el cártel mexicano ha llevado a ese país. El último criminal en recibir esa categoría había sido Al Capone. El 21 de marzo, corrió el rumor de que el “Chapo” Guzmán había sido detenido en Guatemala. La versión fue desmentida horas después. El 30 de abril fueron detenidos en Agua Prieta, Sonora, Inés Coronel y su hijo Inés Omar, suegro y cuñado de Joaquín Guzmán, respectivamente. En enero, el gobierno de Estados Unidos había incluido al primero en su lista de narcotraficantes más buscados junto con Dámaso López, presunto lugarteniente del “Chapo”, y Fausto Isidro Meza, señalado como líder de los “Mazatlecos”, un subgrupo del cártel de los Beltrán Leyva.

En enero, un juez de Nicaragua sentenció a 30 años de cárcel por los delitos de narcotráfico, crimen organizado y lavado de dinero a 18 mexicanos que fueron detenidos en agosto de 2012, cuando ingresaron a

ese país centroamericano con nueve millones de dólares a bordo de seis camionetas con el logotipo de Televisa.

18. Derechos humanos

En su informe anual, el presidente de la CNDH, Raúl Plascencia Villanueva, señaló que las detenciones ilegales, tortura y desaparición de personas “están más presentes” que en años anteriores. La organización Human Right Watch indicó que la tortura es una práctica generalizada en México y que el estado apenas investiga las violaciones a los derechos humanos, como los asesinatos y las desapariciones. En este último caso, los hechos parecen ser planeados por las fuerzas gubernamentales, dijo la organización. Amnistía Internacional también denunció en su informe 2013 que las ejecuciones extrajudiciales, la tortura y otras violaciones a los derechos humanos continuaron sin que el gobierno mexicano reconociera la magnitud del problema. En junio, la organización presentó un informe especial: “Enfrentarse a una pesadilla: Desapariciones en México”, en el que señaló que en los últimos seis años desaparecieron por lo menos 26 mil personas, y que la impunidad persiste en el país debido a que la mayoría de estos actos se llevan a cabo por fuerzas del estado.

La SCJN ordenó, el 10 de abril, la liberación de 15 personas acusadas de participar en la masacre de Acteal, ocurrida el 22 de diciembre de 1997. El Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas denunció, en mayo, que el número de agresiones contra defensores de derechos humanos aumentó, y señaló en junio que la liberación de los paramilitares implicados en la matanza es un mensaje de que estos grupos pueden actuar con impunidad.

19. Ataques a la prensa

El 7 de enero, la CNDH informó que la impunidad en las agresiones a periodistas y medios de comunicación es de 81% y añadió que, en los últimos 12 años, 82 periodistas fueron asesinados, 18 se encuentran desaparecidos y las instalaciones de 32 medios de comunicación sufrieron ataques. El Comité para la Protección de Periodistas señaló que durante el gobierno de Felipe Calderón, 14 comunicadores fueron asesinados y que México ocupa el octavo lugar del mundo en cuanto a impunidad para este tipo de crímenes. El 9 de abril, Jorge Antonio Hernández Silva fue sentenciado a 38 años de cárcel por asesinar, en Veracruz, a la reportera Regina Martínez Pérez, en 2012. El 4 de marzo fue asesinado en Ojinaga, Chihuahua, el periodista Jaime Guadalupe González Domínguez. Cinco trabajadores del periódico *El Siglo de Torreón* fueron secuestrados en febrero. Los plagiarios los dejaron en libertad horas después. Las instalaciones de este diario fueron atacadas en tres ocasiones durante el semestre; en una de ellas una persona murió y otra resultó herida. En marzo, el periódico *El Zócalo de Saltillo*, informó que dejaría de publicar noticias sobre el narcotráfico por no existir garantías de seguridad para hacerlo. En ese mismo mes, delincuentes dispararon en Chihuahua contra las instalaciones del Canal 44 y del periódico *El Diario*. En abril, dos granadas estallaron frente a las instalaciones del diario *Mural*, en Zapopan, Jalisco.

El 11 de abril, la Cámara de Senadores aprobó el dictamen de reforma a diversas leyes para permitir que la PGR pueda investigar las agresiones a periodistas y medios de comunicación en caso de que las autoridades locales no lo hagan y los periodistas lo soliciten. Asimismo, prevé un aumento de un tercio en la pena en los delitos dolosos cuando estos se cometan contra un periodista, y si el victimario es un funcionario público la pena podría aumentar hasta el doble.

20. “Apagón” analógico

El 28 de mayo, las televisoras nacionales dejaron de transmitir sus señales abiertas en Tijuana como parte de la transición a la tecnología digital. Miles de personas que no tuvieron acceso a los aparatos decodificadores protestaron contra la medida y exigieron revocarla. El IFE también pidió posponer la medida hasta que concluyera el proceso electoral en ese estado, el 18 de julio. La Cofetel decidió suspender el “apagón” analógico.

21. Agresiones a migrantes

El Instituto Nacional de Migración informó que aumentó la violencia contra los migrantes que transitan por México. En mayo, un grupo de delincuentes asaltó, en el estado de Veracruz, a más de 500 personas que viajaban en el techo del tren; una veintena fueron heridas de gravedad, entre ellas una mujer embarazada a la que lanzaron del ferrocarril en movimiento. En junio, elementos del Ejército liberaron a 165 migrantes, entre ellos dos mujeres embarazadas y dos menores de edad, que estaban secuestrados en Tamaulipas.

22. Reforma migratoria

El 11 de junio, el Senado de Estados Unidos aceptó incluir en su agenda una propuesta de reforma migratoria que, en caso de ser aprobada, permitiría regularizar la situación legal de cerca de 11 millones de personas. El día 27 de ese mes se aprobó el proyecto de reforma que pasó a la Cámara de Representantes en la que los republicanos, contrarios a la legalización de los indocumentados, tienen mayoría. Para el final del semestre aún no se votaba la reforma.

23. Pobres y felices

El 4 de enero, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) del nuevo gobierno anunció que los incrementos mensuales al precio de las gasolinas continuarían y que no serían de nueve centavos, como en el gobierno de Felipe Calderón, sino de 11. De enero a junio, la gasolina Magna pasó de 10.81 pesos por litro a 11.47 pesos; la Premium, de 11.37 pesos a 12.03 pesos; y el diésel, de 11.17 pesos a 11.83 pesos. El aumento a la electricidad de abril a mayo fue de 8.4%, el mayor desde 2011. En ese mes se registró un alza en los precios de los alimentos que llegó, en el caso del jitomate, a 400%. Los incrementos a los precios del limón, tomate verde y pollo llevaron al gobierno a eliminar los aranceles para su importación. Agustín Carstens, gobernador del Banco de México, afirmó que los aumentos eran temporales. En abril, la inflación anualizada fue de 4.65%, la más alta en cuatro años. El 21 de junio, el Banco de México informó que la actividad económica en el país sufrió una “importante desaceleración”, mientras que el subempleo se situó por arriba de los niveles registrados durante la crisis de cuatro años atrás. La misma institución informó que durante el primer trimestre del año el monto del dinero que envían al país los mexicanos radicados en el extranjero cayó 10% en relación con el mismo periodo del año anterior. Fue el peor registro de los últimos tres años. Las remesas sumaron 4,847 millones de dólares.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicó un estudio en el que informa que México tiene uno de los peores niveles de calidad de vida, que se sitúa solo por arriba de Turquía. Los mexicanos son quienes trabajan más horas del año para cubrir sus necesidades. Sin embargo, son también los más contentos: 85% expresó

tener más experiencias positivas que negativas en un día normal, cuando el promedio en los países miembros de la OCDE es de 80%.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) presentó en junio un estudio en el que señala que en el último decenio la clase media pasó de ser 35.2% de la población a 39.16%. A la clase alta pertenece solo 1%, mientras que la clase baja suma 59.8%.

La revista *Forbes* publicó, en marzo, que el mexicano Carlos Slim se mantenía por cuarto año consecutivo como la persona más rica del mundo, y que cinco empresarios del país se añadieron a la lista de multimillonarios. En mayo, la misma publicación informó que Bill Gates superó, con su fortuna de 70 mil millones de dólares, a Slim que posee 69,860 millones.

24. Toma de la UNAM

Un grupo de alumnos del Colegio de Ciencias y Humanidades tomó, el 19 de abril, el edificio de la rectoría de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en protesta por las reformas a los planes de estudio. Los manifestantes provocaron destrozos en el inmueble. El rector, directores de diversas instancias universitarias, así como cinco exrectores exigieron a los activistas el desalojo del edificio. El tribunal universitario expulsó a cinco de los estudiantes que participaron en las acciones. Luego de 12 días, los jóvenes salieron del edificio.

25. Explosión en Pemex

Una fuerte explosión ocurrió el 31 de enero en la torre de Pemex, en la Ciudad de México. El estallido destruyó tres pisos y provocó la muerte de 37 personas; otras 101 resultaron heridas. El 4 de febrero, Jesús Murillo Karam, titular de la PGR, informó que la causa del siniestro fue la acumulación de gas en el sótano del edificio y descartó que se hubiera tratado de un atentado.

26. Gripe aviar

Un nuevo brote de influenza aviar se registró en febrero. En esta ocasión afectó a diversas granjas del estado de Guanajuato donde se tuvo que sacrificar a 2.1 millones de pollos para evitar su propagación. Este hecho provocó el aumento en el precio de este producto.

EL MOMENTO MEXICANO*

■ Francisco J. Núñez de la Peña** ■

El 13 de abril de 2012, el título de un texto escrito por Oscar Montelegre fue “Mexico’s moment” (*Diplomatic Courier*). En el encabezado de un artículo incluido en *The world in 2013* (*The Economist*) leo “Mexico’s moment”. En un reportaje difundido el 9 de marzo de 2013, de Tim Harcourt, quien ostenta el cargo de “Fellow J. W. Nevile” en Economía en la Universidad de Nueva Gales del Sur (Sydney) y es autor de *The airport economist*, fue “The Mexican moment”. Hay más.

Según la Real Academia Española, la palabra momento tiene significados diversos: “Instante”, “Lapso de tiempo más o menos largo que se singulariza por cualquier circunstancia”, “Oportunidad, ocasión propicia”, “Cualquier tiempo considerado como actual o presente”, “Importancia, peso, trascendencia”. ¿A qué se refieren los diversos comentarios periodísticos que han utilizado la expresión “*Mexican moment*”?

Ninguno de ellos niega la existencia de problemas en México (inseguridad, narcotráfico, corrupción, pobreza, etc.), pero todos admiten que el

* Este texto se elaboró con información disponible hasta el 11 de junio de 2013.

** Es asesor de la rectoría general del ITESO.

■ **Cuadro 1** Algunos artículos que mencionan “momento mexicano” en su título

Fecha	URL
13 de abril de 2012	http://www.diplomaticcourier.com/news/regions/latin-america/933
28 de junio de 2012	http://www.weeklystandard.com/blogs/mexico-s-moment_647908.html
21 de noviembre de 2012	http://www.economist.com/news/21566314-enrique-pe%C3%B1a-nieto-mexicos-newly-elected-president-sets-out-his-priorities-mexicos-moment
16 de enero de 2013	http://thetimes-tribune.com/opinion/editorials-columns/guest-columnists/embrace-mexico-s-moment-1.1429879
9 de marzo de 2013	http://timharcourt.com/other/the-mexican-moment
13 de marzo de 2013	http://www.theglobalist.com/storyid.aspx?StoryId=9932
13 de marzo de 2013	http://www.reporteindigo.com/indigonomics/mexican-moment-toma-vuelo
18 de marzo de 2013	http://www2.macleans.ca/2013/03/18/mexicos-moment/

momento actual es propicio para que la economía vuelva a ser dinámica. Tenemos una nueva oportunidad. En febrero de 2013, Thomas L. Friedman, después de estar en la ciudad de Monterrey, escribió en *The New York Times* lo siguiente: “En India, la gente te pregunta acerca de China y, en China, la gente te pregunta acerca de India: ¿Qué país será la potencia económica más dominante en el siglo XXI? Ahora yo tengo la respuesta: México”.¹

¿Quién es Thomas L. Friedman? ¿Un ingenuo? ¿Un optimista? ¿Una persona mal informada? ¿Un partidario incondicional del presidente Enrique Peña Nieto o de los mexicanos? Él es un autor, reportero y columnista estadounidense de renombre mundial. Nació en 1953. En tres ocasiones ha obtenido el premio Pulitzer y ha escrito seis libros de gran difusión, entre ellos, *From Beirut to Jerusalem* y *The world is flat*.²

1. “How Mexico got back in the game”, 23 de febrero de 2013. Dos artículos en un tono parecido son el de Kenneth Rogoff, profesor en la Universidad de Harvard, “Mexico breaking good?”, en *Project Syndicate*, 6 de marzo de 2013, y el de Shannon K. O’Neil. “Mexico makes it”, en *Foreign Affairs*, Council of Foreign Relations, marzo-abril de 2013.
2. Véase <http://www.thomasfriedman.com/about-the-author>.

¿Qué ha cambiado para que las expectativas en relación con México hayan variado? Entre otras cosas, la consecución de acuerdos nuevos.

El 29 de mayo de 2013, Leo Zuckermann dijo:

Veníamos muy bien. Habíamos comenzado con la reforma laboral, aprobada el año pasado [...] Ya con Peña en la Presidencia, salieron las reformas educativa y de telecomunicaciones gracias al Pacto por México. Todo iba viento en popa cuando las sempiternas trampas electorales nublaron el panorama. Obligaron a que se añadieran once nuevos compromisos al Pacto. El más importante: adelantar la reforma política como condición para todo lo demás. Y ahí estamos: atorados. Esperando ver los resultados electorales del siete de julio que en gran medida determinarán si sale la reforma política y, dependiendo de ésta, si se pueden aprobar las reformas financiera (ya presentada), la hacendaria y la más importante de todas: la energética. En este momento, todo está por verse. Todo depende de los pleitos y caprichos de los partidos [...] Pero la reforma más importante en este sentido, la que puede inyectar miles de millones de dólares en la economía nacional en el corto plazo, es la energética. Ésa es la prioritaria. Ésa es la que están esperando los inversionistas para ver si es cierto o no la narrativa del Mexican Moment.³

En el número previo de *Análisis Plural* mencioné que en un informe especial del semanario *The Economist*, en 2012, se preveía un periodo de prosperidad en México, después de varios años de pobre desempeño económico y mala suerte (por ejemplo, la conjunción de la recesión estadounidense más reciente, la epidemia de influenza H1N1 y la guerra

3. Leo Zuckermann. "¿Se acabó el Mexican moment?", en *Excelsior*, 29 de mayo de 2013 [DE disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/leo-zuckermann/2013/05/29/901383>].

contra el crimen organizado).⁴ En “The rise of Mexico” (en la sección “Leaders”) se afirmó:

Esta revista dio un apoyo tibio al Sr. Peña antes de las elecciones de julio, avalando sus planes económicos pero advirtiendo que su Partido Revolucionario Institucional (PRI), que gobernó a México con un estilo autoritario y una cierta tolerancia para la corrupción durante la mayor parte del siglo XX, no ha cambiado gran cosa. Lidiar con los intereses dentro de su propio partido podría resultar la más complicada de las tareas que el Sr. Peña debe emprender. El jefe del sindicato petrolero es senador por el PRI. El sindicato de maestros, tradicional aliado del partido, está obstaculizando la reforma educativa. Una nueva reforma laboral quedó diluida por diputados priistas con vínculos sindicalistas. El Sr. Peña, quien tiene talento para las campañas electoreras, debe apelar más allá del PRI para forjar un amplio consenso entre los mexicanos que desean el cambio. Queda por ver si podrá con el paquete. Pero los cambios en México trascienden al inquilino en turno de Los Pinos. El país está posicionado para convertirse en el nuevo proveedor de servicios manufactureros a Estados Unidos. Si los vecinos quieren sacar de ahí el mayor provecho posible, les conviene echar un nuevo vistazo al otro lado de la frontera.

Los acuerdos recientes son importantes, pero también lo ocurrido en años anteriores. Si en otras épocas de la historia económica de México hubo “decenios perdidos”, la experiencia en 2003–2013 puede contribuir a forjar esperanzas nuevas.

4. “From darkness, dawn”, “Señores, start your engines”, etc., en *The Economist*, 24 de noviembre de 2012.

Zuckermann también apuntó: “México fue uno de los pocos países que se recuperó rápida y sostenidamente de la crisis recesiva mundial de 2008–2009”. Esto no fue fruto de la casualidad. La resistencia fue mayor porque estaba en mejores condiciones que otros.

En 2012 la economía mexicana tuvo resultados no despreciables. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI),⁵ el crecimiento del producto interno bruto (PIB) real de México, en ese año, fue mayor que el de Estados Unidos, Canadá, Brasil o Argentina, y esto mismo podría pasar en 2013. Además, los pronósticos de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económicos (OCDE) para el país, difundidos el mismo día que se publicó el artículo de Zuckermann antes citado, son un poco más optimistas que los del FMI, no así los correspondientes a Brasil.⁶

Por otra parte, México ha avanzado en su posición relativa en el mundo: ahora está en el lugar 53 (de 144 países) en el índice de competitividad del Foro Económico Mundial, cuando en los análisis previos estuvo en un sitio inferior: 58 (de 142) y 66 (de 139).⁷ Tres países latinoamericanos superan a México: Chile (33), Panamá (40) y Brasil (48).

En un *blog* encontré esta explicación:

Un manejo macroeconómico sensato junto con mejoras en la solvencia y la eficiencia de los mercados financieros han ayudado a México a mejorar su competitividad de la posición número 66 en la que se encontraba hace dos años. Sin embargo, la criminalidad y los costos asociados a ésta, los monopolios (tanto públicos como privados)

-
5. Fondo Monetario Internacional. *Perspectivas de la economía mundial: esperanzas, realidades, riesgos*, Washington, FMI, abril de 2013, p.63.
 6. Adam Thomson. “Mexico: Aztec tiger. The country has emerged from Brazil’s shadow to become the darling of investors”, en *The Financial Times*, 30 de enero de 2013.
 7. Klaus Schwab (ed.). *The global competitiveness report 2012–2013*, Ginebra, Foro Económico Mundial, 2012, p.256 [DE disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf].

■ **Cuadro 2** Pronósticos del FMI sobre el crecimiento económico. Producto interno bruto real (variaciones porcentuales anuales)

País	2012	Proyecciones del FMI	
		2013	2014
Estados Unidos	2.2	1.9	3.0
Canadá	1.8	1.5	2.4
México	3.9	3.4	3.4
Brasil	0.9	3.0	4.0
Argentina	1.9	2.8	3.5
Colombia	4.0	4.1	4.5
Venezuela	5.5	0.1	2.3
Perú	6.3	6.3	6.1
Chile	5.5	4.9	4.6

Fuente: Fondo Monetario Internacional [DE disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2013/01/pdf/texts.pdf>].

■ **Cuadro 3** Pronósticos de la OCDE sobre el crecimiento económico. Producto interno bruto real (variaciones porcentuales anuales)

País	2012	Proyecciones del OCDE	
		2013	2014
Estados Unidos	2.2	1.9	2.8
Canadá	1.8	1.4	2.3
México	3.9	3.4	3.7
Brasil	0.9	2.9	3.5
Chile	5.5	4.9	5.3

Fuente: OCDE [DE disponible en: <http://www.oecd.org/economy/economicoutlook.htm>].

en sectores estratégicos de la economía, tales como la energía o las telecomunicaciones, y deficiencias en la educación y la innovación tradicionalmente han impedido su progreso.⁸

8. Beñat Bilbao-Osorio. “Los primeros cinco países latinoamericanos más competitivos”, 30 de abril de 2013 [DE disponible en: <http://forumblog.org/espanol/2013/04/30/los-primeros-cinco-paises-latinoamericanos-mas-competitivos>].

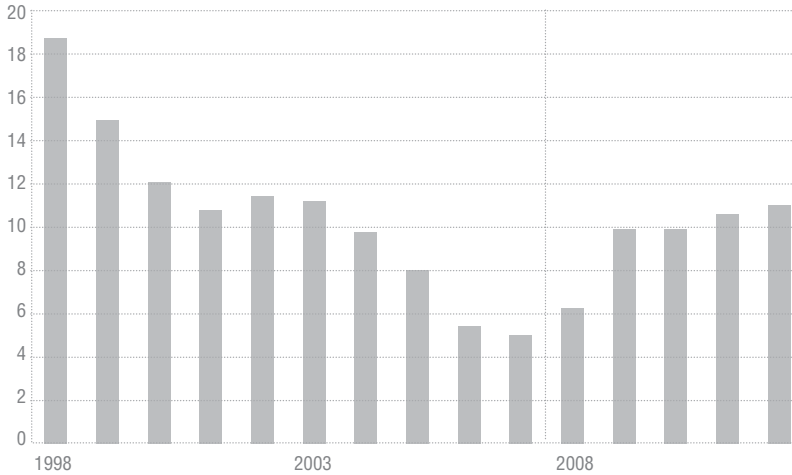
La disminución del costo de la deuda pública no ha sido una graciosa concesión ni un golpe de suerte sino el resultado del manejo adecuado de las finanzas públicas durante un periodo largo. En la *Memoria 2006–2012* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se informó:

El costo financiero de la deuda total ha registrado niveles mínimos y se ha vuelto más estable ante cambios en los mercados. Al cierre de 2011 se ubicó en 1.7% del PIB, cuando en 2000 y en 2006 había estado en 3.1 y 2%, respectivamente. De hecho se mantuvo en niveles reducidos, aun en los periodos más complejos de la crisis internacional. Así, el manejo del crédito público se consolidó como un factor de fortaleza para las finanzas y la estabilidad económica.⁹

Sin duda, el atractivo de México ha aumentado. Al parecer, ahora somos más confiables y menos riesgosos. La reputación de nuestro país se ha modificado. La experiencia de los diez años más recientes seguramente vale mucho para quienes toman decisiones de inversión. La estabilidad macroeconómica —un requerimiento básico para el desarrollo— se ha recobrado mediante esfuerzos permanentes. Por ejemplo, la inflación anual fue 4.2% entre mayo de 2003 y mayo de 2013 y las tasas de interés están en su nivel más bajo. Por tanto, no es descabellado imaginar que nuestro futuro podría ser más promisorio.

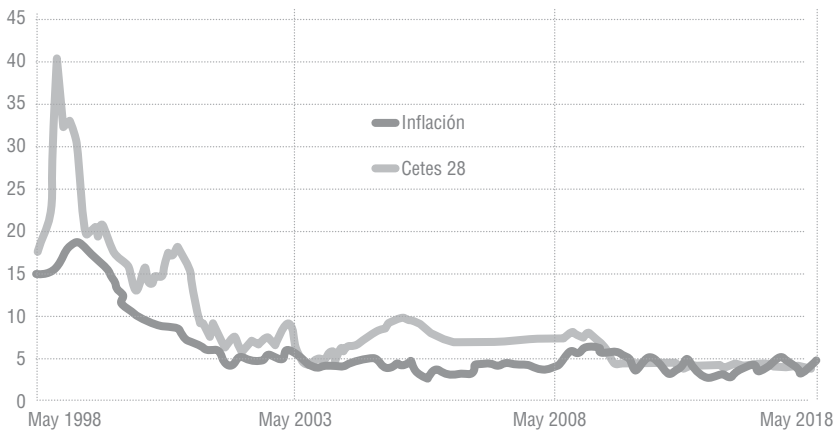
9. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Memoria 2006–2012*, México, SHCP, 2012, p.195.

■ **Gráfica 1** Deuda externa del sector público como porcentaje del PIB



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Memoria 2006–2012*, SHCP, México, 2012, p.198.

■ **Gráfica 2** Inflación anual (variación porcentual del índice nacional de precios al consumidor) y tasa de interés (rendimiento anual de los Cetes a 28 días expresado en porcentaje)



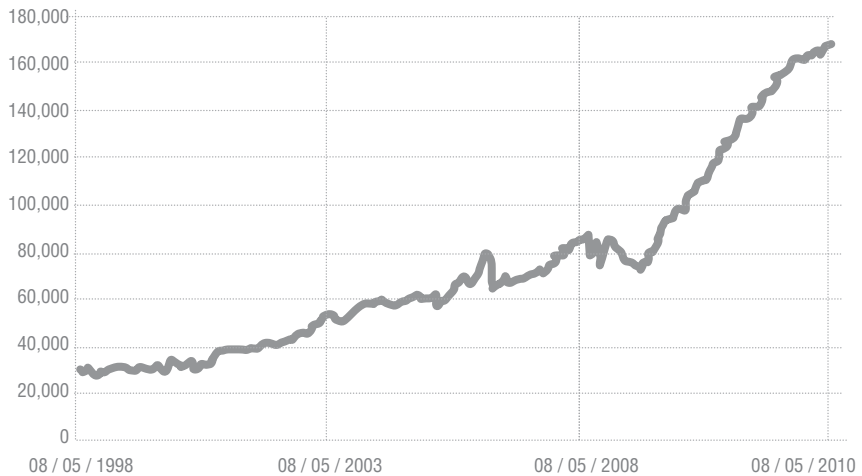
Fuente: Banco de México [DE disponible en: <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/graficas-de-coyuntura/graficas-coyuntura.html>].

■ **Gráfica 3** Tipo de cambio nominal (Fix): pesos por dólar



Fuente: Banco de México [DE disponible en: <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/graficas-de-coyuntura/graficas-coyuntura.html>].

■ **Gráfica 4** Reserva internacional (millones de dólares)



Fuente: Banco de México [DE disponible en: <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/graficas-de-coyuntura/graficas-coyuntura.html>].

LA REFORMA LABORAL Y SUS PRIMEROS RESULTADOS

▪ Luis Ignacio Román Morales* ▪

El 29 de noviembre de 2012, a dos días del final de su mandato presidencial, Felipe Calderón promulgó el decreto que reformaba la Ley Federal del Trabajo. De hecho, se trató de la promulgación de una nueva ley, pues se reformaron 217 artículos, se agregaron 91, se derogaron total o parcialmente 26 y se establecieron 17 transitorios.¹

¿Para qué se realizó tal cantidad de reformas a la legislación laboral? En los considerandos que envió el entonces presidente y que fueron retomados por los diputados, sobresale el objetivo explícito de “generar empleos de calidad”. De ahí se derivan otros dos, uno referido a la cantidad, “generar más empleos”, y otro asociado a la calidad, “lograr

* Es economista por la UNAM, maestro y doctor en Economía por la Universidad de París. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II, y profesor titular en el ITESO.

1. Cámara de Diputados. *Ley Federal del Trabajo*, 30 de noviembre de 2012.

que aquellas relaciones laborales que se desarrollan en la informalidad, se regularicen y transiten al mercado formal”. A partir de lo anterior se plantean 51 propósitos específicos. Su sola presentación detallada desbordaría el espacio de este documento, pero es pertinente enlistar sus ideas básicas:²

1. Incorporar a la ley la noción de “trabajo decente” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
2. Incluir periodos de prueba, capacitación inicial y trabajo por temporada.
3. Incluir la figura de *outsourcing* (subcontratación).
4. Tipificar como delito la contratación de menores de 14 años de edad.
5. Proteger a trabajadores mexicanos en el extranjero.
6. Reformular el mecanismo para informar los avisos de rescisión de contrato de trabajo.
7. Incluir como causal de rescisión de contrato el atentar contra la dignidad del trabajador.
8. Fortalecer los derechos de la mujer trabajadora, incluyendo licencias de paternidad.
9. Permitir el pago de salarios mediante medios electrónicos.
10. Fijar límite para el periodo de pago de salarios vencidos.
11. Impulsar la multihabilidad de los trabajadores.
12. Obligar al patrón a afiliarse al centro de trabajo al Fonacot.
13. Establecer mecanismos de respuesta laboral ante contingencias sanitarias.

2. Felipe Calderón Hinojosa. “Del titular del Poder Ejecutivo federal, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo”, en *Gaceta Parlamentaria*, año XV, núm.3595-II, México, 4 de septiembre de 2012.

14. Armonizar criterios legales con los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en cuanto a suspensión de pago de reparto de utilidades.
15. Adecuar las instalaciones de las empresas que cuenten con más de 50 trabajadores para la incorporación de personas con discapacidad.
16. Replantear la capacitación y el adiestramiento para asociarlo con productividad.
17. Privilegiar la productividad del trabajador como criterio para cubrir plazas vacantes, asignación en nuevas plazas y establecer ascensos.
18. Propiciar condiciones laborales dignas a favor de los trabajadores del campo.
19. Mejorar condiciones de trabajo de empleados domésticos.
20. Establecer nuevas regulaciones de trabajo en minas.
21. Reconocer el teletrabajo.
22. Prever el voto libre, directo y secreto en la elección de directivas sindicales.
23. Fortalecer la rendición de cuentas por parte de las directivas sindicales.
24. Facilitar a los sindicatos el cumplimiento de obligaciones ante las autoridades registradoras.
25. Considerar como información pública la relacionada con los registros de sindicatos.
26. Otorgar facultades a las autoridades para requerir a los solicitantes que se subsanen las omisiones en la presentación de documentos para los registros sindicales.
27. Suprimir la cláusula de exclusión por separación del sindicato por parte de un trabajador.
28. Negar el trámite de emplazamiento a huelga cuando haya uno preexistente.
29. Incrementar el monto por indemnización por muerte del trabajador.
30. Fortalecer las medidas de protección de seguridad e higiene en los centros de trabajo.

31. Actualizar las tablas de evaluación de enfermedades de trabajo y valoración de incapacidades permanentes.
32. Incluir el concepto de “concesión federal” para las actividades que las empresas realizan bajo permiso o autorización federal.
33. Fortalecer el Servicio Nacional de Empleo para vincular la formación profesional con las áreas prioritarias de desarrollo y con las que presenten mayor demanda.
34. Eliminar las juntas federales y locales de conciliación.
35. Incorporar el principio de conciliación en el proceso laboral.
36. Establecer el servicio profesional de carrera en las juntas federales de conciliación y arbitraje.
37. Profesionalizar al personal jurídico de las juntas de conciliación y arbitraje.
38. Utilizar herramientas tecnológicas para facilitar la impartición de justicia laboral.
39. Modificar la estructura de la primera audiencia en el procedimiento ordinario, para que sea de conciliación, demanda y excepciones y, en la segunda, de ofrecimiento y admisión de pruebas.
40. Acelerar procedimientos para tramitar conflictos derivados del otorgamiento de prestaciones de seguridad social, aportaciones de vivienda y derivadas del Sistema de Ahorro para el Retiro.
41. Aumentar montos de las correcciones disciplinarias, medios de apremio y multas para sancionar interposiciones improcedentes de recursos de revisión y reclamación contra actos de ejecución.
42. Permitir que el patrón o terceros que acrediten su interés soliciten a la junta que inicie el arbitraje, cuando los trabajadores no lo hayan sometido a decisión de la misma, si una huelga se prolongara más de 60 días en la prestación de servicios públicos o más de 120 en otro caso.

43. Establecer una vía para que los terceros de buena fe puedan ejercitar acciones de restitución de la posesión de bienes de su propiedad, en caso de huelgas estalladas.
44. Incorporar como causal de inexistencia de huelga, que el sindicato no cumpla con los requisitos que contemplen sus propios estatutos para formular el emplazamiento.
45. Prever como causa para negar el trámite a emplazamientos a huelga, cuyo objeto sea el cumplimiento de un contrato colectivo de trabajo o un contrato ley, el no señalar con precisión las violaciones a dicho contrato y la forma de repararlas.
46. Combatir los “contratos de protección”, agregando requisitos para emplazar a huelga cuando se busque la firma de un contrato colectivo, requiriendo al sindicato que sus estatutos comprendan la rama o actividad de la empresa y que cuenta con agremiados laborando en ella.
47. Establecer nuevas reglas para tramitar las demandas de titularidad de contrato colectivo de trabajo o administración de contrato ley.
48. Precisar en los procedimientos de conflictos colectivos de naturaleza económica, que solo la huelga estallada suspende la tramitación de este tipo de conflictos.
49. Prever el voto libre, directo y secreto para desahogar prueba de recuento de los trabajadores, en conflictos de huelga y titularidad de contrato colectivo y administración del contrato ley.
50. Incrementar el monto de sanciones a las infracciones a la Ley Federal del Trabajo, hasta por 5,000 veces de salario mínimo general por cada violación cometida.
51. Subsanan deficiencias de la ley existente, como citar preceptos vigentes que reenvían a disposiciones derogadas.

Cabe preguntarse, entonces, de qué manera estos 51 propósitos conducen a una mayor generación de empleos y a una reducción de la informalidad.

1. Los objetivos de la reforma laboral

1.1 La generación de empleo

El empleo es una variable dependiente del nivel y de la estructura de la actividad económica, así como de la productividad. A partir de una estructura dada de la producción (entre sectores, tamaños de empresa, regiones, etc.) y una productividad constante, el incremento en los niveles de producción solo puede conseguirse mediante un aumento en el número de trabajadores o de horas laboradas. Si una fábrica que produce 100 sillas diarias requiere 200 y mantiene la misma productividad por trabajador-hora, solo podrá lograrlo si laboran el doble de horas o si contrata al doble de empleados.

Sin embargo, si la estructura se modifica, el comportamiento del empleo también. Si la producción de una sociedad crece por el auge de un sector de actividad que genera pocos empleos, como las telecomunicaciones o el financiero, pero al mismo tiempo disminuye la producción en los sectores en que se concentra la generación de empleo, como la agricultura, las industrias tradicionales o el comercio minorista en pequeñas y microempresas, entonces el crecimiento total del producto puede ir acompañado de una disminución del empleo.

De igual modo, los cambios en la productividad pueden afectar de maneras ambivalentes al empleo. Si la empresa fabricante de sillas aplica una nueva tecnología, de tal modo que con la misma cantidad de trabajadores se pueda producir el doble de sillas, podría crecer la producción de 100 a 200 sillas sin aumentar el empleo, o bien podría mantenerse la

fabricación de 100 sillas y despedir a la mitad de los trabajadores. Esto se llama desempleo tecnológico.

No obstante, los incrementos en la productividad también pueden tener efectos positivos en el empleo. Si la fábrica de sillas adquiere nueva maquinaria, esta debió de ser producida por alguien, por lo que requirió la generación de un empleo previo. La cuestión es cómo aumentar los efectos positivos y reducir los negativos.

Para crear más empleo se necesitaría regular la economía a fin de impulsar el aumento a la producción, priorizando los sectores que generen más puestos de trabajo y los que se encadenen con otros, que a su vez dinamicen la creación de otros empleos. Igualmente se requeriría impulsar la investigación y desarrollo locales.

Nada de lo anterior está presente de manera directa, ni puede estarlo, en una legislación laboral. El planteamiento implícito en los 51 propósitos puede ser el supuesto de que con menores costos laborales y mayor productividad (sin distinguir directa e indirecta), la empresa contará con mayores utilidades, lo que le permitiría invertir más y con ello generar más empleo. Al menos 18 de los propósitos (2, 3, 6, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 21, 26, 28, 35, 42, 44, 45 y 47) pueden interpretarse en este sentido. Pero esta hipótesis es muy aventurada, ya que la secuencia de las ideas puede ser clara y lógica, pero los resultados poco fructíferos. Si se reducen los costos laborales, los trabajadores tendrán menos dinero y las empresas venderán menos, por lo que contratarán menos gente.

Supongamos que aun así se generasen más utilidades para las empresas, ¿qué garantiza que estos recursos se dirigirán preponderantemente a la reinversión? Y aun suponiendo que se enfocarán a ello y al pago de impuestos, nada les llevaría a promover efectos multiplicadores en el empleo nacional mediante investigación y desarrollo, o que el pago de impuestos derivara en un uso creciente de recursos para el impulso a la generación de empleo.

Lo anterior no implica la condena a la generación de utilidades sino el criterio de que dichas utilidades se correspondan de igual manera con una mejora creciente en los ingresos al trabajo y las condiciones laborales (lo que difícilmente podría derivarse de la nueva Ley Federal del Trabajo) y con una regulación económica que estimule el uso de las utilidades a favor de la reinversión, la generación de investigación y desarrollo, así como la creación directa y multiplicativa de empleo, desestimulando, en contraparte, el uso de las utilidades para gastos de consumo faraónicos, especulación financiera o para ser empleadas en pagos de marcas, patentes y, en general, en remisión de utilidades al exterior.

1.2 El tránsito hacia el mercado formal

El término “informalidad” se ha prestado a múltiples interpretaciones a partir de que la OIT acuñó el reporte sobre la situación en Kenya, en 1973.³ En octubre de 2012, presentó el documento *Measuring informality: A statistical manual on the informal sector and informal employment*,⁴ en cuya redacción participó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) de México. Esta publicación presenta los estándares internacionales sobre empleo en el sector informal, adoptados por la 15 Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (1993), así como la guía sobre el empleo informal adoptada por la 17 Conferencia, en 2003. De este modo, se sistematizan los conceptos de informalidad, empleo informal, empleo en el sector informal y economía informal, pero no existe un concepto igualmente claro de “mercado formal”, que es el mencionado en

3. Véase Víctor Tokman. *Informality: exclusion and precariousness*, Ginebra, OIT, 2007, pp. 1–24 [DE disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/documents/meetingdocument/wcms_125978.pdf]

4. Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Measuring informality: A statistical manual on the informal sector and informal employment*, Ginebra, OIT, 2012.

los objetivos de la iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo. En particular, el Inegi señala:

Se ha llegado a un consenso entre la OIT y expertos internacionales en cuanto a que el *concepto de informalidad tiene dos dimensiones*:

1. La primera se refiere al *tipo o naturaleza de la Unidad Económica*: cuando ésta es una que se dedica a la producción de bienes y/o servicios para el mercado operando a partir de los recursos de un hogar y sin llevar los registros contables básicos, se puede hablar de un *Sector Informal* o de negocios en pequeña escala no registrados y de *empleo vinculado a dicho sector*.

2. La segunda dimensión es una *perspectiva laboral* y se refiere a todo trabajo que se esté realizando sin contar con el amparo del marco legal o institucional, no importando si la unidad económica que utiliza sus servicios son empresas o negocios no registrados de los hogares o empresas formales, por lo que se puede hablar de “*empleo informal*”.⁵

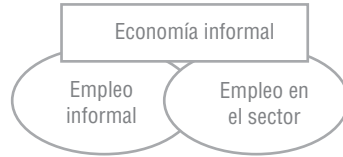
La integración entre ambas dimensiones la realiza el Inegi a través de un esquema denominado Matriz Husmanns:

Haciendo uso de un esquema al que se le denomina *Matriz Husmanns* que implica un algoritmo en donde el *enfoque de unidad económica* aplica a las modalidades de trabajo independiente (empleadores y trabajadores por su cuenta) mientras que el *enfoque laboral* es el que aplica a modalidades de trabajo dependiente, tales como el trabajo asalariado.⁶

5. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). *México: Nuevas estadísticas de informalidad laboral*, Aguascalientes, INEGI, 2013, p.5.

6. *Ibid*, p.6.

■ **Gráfica 1** Dimensiones de la informalidad



En tal sentido, el *sector informal* estaría definiendo características de los establecimientos (por lo tanto de patrones y trabajadores por cuenta propia), en tanto que el *empleo informal* estaría contabilizando a los trabajadores subordinados.

A partir del acuerdo establecido por la OIT y retomado por el Inegi, la concepción amplia de empleo informal refiere a la población que labora sin el amparo legal o institucional, lo que en el caso mexicano referiría al trabajo que se realiza sin el amparo del artículo 123 constitucional, traducido en la normatividad de sus apartados “A” (Ley Federal del Trabajo) y “B” (Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado).

Por consiguiente, si a lo que se refiere el objetivo de la reforma laboral (relativo a formas de trabajo dependiente) no fuese un indefinible tránsito al “*mercado formal*”, sino a la “*economía formal*”, entonces se podría decir de otro modo que el objetivo es contar con:

- Una proporción creciente de trabajadores subordinados amparados por la legislación laboral. Como la reforma fue sobre la Ley Federal del Trabajo, entonces lo que se buscaría más precisamente es el aumento en la proporción de trabajadores cubiertos por dicha ley, lo que en términos contables se traduciría como el incremento de la proporción entre el número de trabajadores asegurados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con respecto a la población ocupada subordinada (en el entendido de que el amparo de la ley laboral incluye la obligación de que el trabajador protegido esté registrado en el IMSS).

- Una proporción creciente de los trabajadores por cuenta propia y de empleadores que tengan una contabilidad de la empresa independiente de la contabilidad del hogar, es decir, que cuenten con algún tipo de registro oficial. Ello no estaría asociado de manera directa con la reforma laboral sino con los mecanismos administrativos y fiscales de regulación de las empresas. No obstante, de modo indirecto podría suponerse que la nueva ley buscaría el traslado de trabajadores por cuenta propia y empleadores sin registros contables autónomos, hacia formas de trabajo subordinadas, pero legalmente registradas.

Al concretizar la definición de economía informal en términos de trabajadores específicos, la clasificación del Inegi incluye, en la economía informal, a:

- Los patrones y trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos donde es indiferenciable la contabilidad del hogar y de la empresa.
- Los empleados (esencialmente trabajadoras) domésticos remunerados.
- Trabajadores no protegidos que laboran para empresas, gobierno e instituciones (los tres apartados en que se clasifican los “sectores institucionales” del Inegi).
- Los trabajadores no protegidos en el ámbito agropecuario.

En consecuencia, conforme a los objetivos de reforma a la Ley Federal del Trabajo, se debe tender a reducir la proporción de estos cuatro grupos de trabajadores en el empleo total. Entonces, cuáles de los 51 propósitos pueden contribuir a la reducción relativa del empleo de dichos grupos. Podría intuirse que el 1, 7, 18 y 19 están de alguna forma asociados, pues el 1 remite al trabajo decente, el 7 a la protección al trabajador frente a la exigencia de que realice actos, conductas o comportamientos

que menoscaben o atenten contra su dignidad, el 18 a las condiciones de empleo digno y el 19 al trabajo doméstico remunerado.

Cabe preguntarse sobre el sentido del trabajo digno, el trabajo decente y la relación economía formal–economía informal. Conforme a la OIT, existen cuatro “pilares estratégicos” para construir la agenda del trabajo decente: empleo pleno y productivo, derechos del trabajador, protección social y promoción social y diálogo;⁷ de esto se desprende que sí se asocia con el empleo formal, al hacerlo depender de elementos indisolublemente ligados con su reconocimiento legal. Ahora corresponde ubicar si su lógica está incorporada en la nueva legislación.

La OIT señala diez elementos que deben estar contenidos en la promoción del trabajo decente:

- La generación de oportunidades de empleo (ya considerado en el objetivo de generación de empleo abordado en el inciso precedente).
- Ingresos adecuados y empleo productivo.
- Tiempo de trabajo decente.
- Combinación de trabajo, familia y vida personal.
- Especificación del trabajo que debe ser abolido.
- Estabilidad y seguridad en el trabajo.
- Igualdad de oportunidades y trato en el empleo.
- Medio ambiente laboral sano y seguro.
- Seguridad social.
- Diálogo social entre las representaciones de empleadores y trabajadores.

El artículo segundo de la Ley Federal del Trabajo dice: “Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo decente en todas

7. OIT. *Tripartite meeting of experts on the measurement of decent work. Chairperson's report*, Ginebra, OIT, 2008.

las relaciones laborales”. En la definición legal se establece una plena congruencia conceptual entre el trabajo digno y decente, siendo la única diferencia entre ambos la integración del “respeto irrestricto a los derechos de los trabajadores”. Lo anterior se puntualiza en el mismo artículo, el cual indica que se entiende por trabajo digno o decente aquel en que:

- Se respeta la dignidad humana del trabajador.
- No existe discriminación por razón de género, preferencia sexual, discapacidad, raza o religión.
- Se tiene acceso a la seguridad social.
- Se percibe un salario remunerador.
- Se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad y del bienestar del trabajador.
- Se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.
- Hay un respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, libertad de asociación, autonomía y democracia sindical, así como derecho de huelga y de contratación colectiva.

Las definiciones legales de empleo digno y decente propician confusiones tanto al interior de su redacción como con respecto a los elementos considerados por la OIT. Se genera un problema interpretativo al superponerse el concepto definido con lo que lo define: si el trabajo *digno* es aquel en que se respeta la *dignidad* del trabajador, nos quedamos en las mismas: no sabemos qué se entiende en la ley por *dignidad*. Siguiendo a Immanuel Kant y Jürgen Habermas, la dignidad humana implica el reconocimiento del valor del ser humano, el respeto al mismo y su honestidad. El ser humano es concebido como un fin en sí mismo.⁸ Así entendido, el trabajo

8. Jürgen Habermas. “El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos”, en *Diánoia*, vol.LV, núm.64, México, UNAM / FCE, mayo de 2010, pp. 3–25.

humano es fin y no medio, es sujeto y no objeto. Por lo tanto, no puede ser objeto de comercio, como lo señalan el artículo 123 constitucional y el 3 de la Ley Federal del Trabajo: *El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio*. Si fuese un artículo de comercio se estaría violando entonces el precepto del trabajo digno y la dignidad del trabajador.

La Real Academia Española define mercancía como: “1. Trato de vender y comprar comerciando en géneros; 2. Todo género vendible; 3. Cualquier cosa mueble que se hace objeto de trato o venta”.⁹ Si las mercancías son los productos que se intercambian en los mercados, tales productos son los géneros o cosas que constituyen las mercancías.

El trabajo digno implica que es un fin en sí mismo porque está contenido en el ser humano que lo realiza y, como consecuencia no es una mercancía, no es un objeto de compra venta; por lo tanto, no es un objeto de un mercado e interpretarlo como si lo fuera supone una violación a la dignidad del trabajo y por ende al trabajador.

Entonces, el objetivo de la ley de promover el tránsito hacia un “*mercado de trabajo* formal” implica un contrasentido entre dicho objetivo y el propósito específico de partir de los principios de trabajo digno y decente. De hecho, en el segundo propósito de la iniciativa de ley se señala: “Incluir en nuestra legislación, como nuevas modalidades de contratación, los períodos de prueba, los contratos de capacitación inicial y para el trabajo de temporada, con el propósito de atender las circunstancias que privan en el mercado de trabajo”.¹⁰

Si el propósito es atender las circunstancias del mercado de trabajo, el trabajo (y las formas en que se contrata, es decir, en que se compra y vende) es un medio. El trabajo digno sería, entonces, sustituido por un supuesto “mercado digno”, del cual el trabajo y el trabajador son solo instrumentos, fuerzas, medios.

9. Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, RAE, 1992.

10. Calderón Hinojosa. *Op. cit.*

En la nueva ley, el mercado de trabajo es referido como fin, como se confirma en el artículo 359, incisos B y D, relativos a la relación capacitación–productividad–mercado de trabajo.

Además de la contradicción de partida, el concepto de trabajo decente establecido por la ley mutila los elementos comprendidos por la OIT: no hay referencia alguna a la generación de oportunidades de empleo, al tiempo de trabajo decente, al propósito de poder combinar la vida laboral con la familiar y la personal, a la estabilidad y seguridad en el trabajo ni al diálogo social entre las representaciones de empleadores y trabajadores. Se trata, entonces, de una interpretación cercenada e indigna del trabajo digno o decente.

Por si algo faltara, la particularidad legal del trabajo decente con respecto al trabajo digno: “El respeto irrestricto a los derechos de los trabajadores [incluyendo] libertad de asociación, autonomía y democracia sindical, derecho de huelga y contratación colectiva”, fue igualmente mutilada en el texto final que aprobó el Congreso, principalmente por la postura que asumió el Partido Revolucionario Institucional (PRI) frente a las propuestas para incluir elementos de democracia, transparencia y rendición de cuentas en los sindicatos.

Por lo tanto, la reducción de la economía informal asociada a la expansión del trabajo digno y decente no es finalmente un objetivo que se persiga en la nueva Ley Federal del Trabajo. Ello afecta tanto las cuestiones de trabajo digno expresadas como primer propósito de la legislación, como las específicas de condiciones de trabajo dignas en el campo, establecidas en el propósito 18.

En cuanto al propósito 19, este pudiera asociarse a la reducción del empleo informal, por la vía de la mejora y formalización del trabajo doméstico remunerado.¹¹

Al respecto, el artículo 333 de la nueva Ley Federal del Trabajo establece que: “Los trabajadores domésticos que habitan en el hogar donde prestan sus servicios deberán disfrutar de un descanso mínimo diario nocturno de nueve horas consecutivas, además de un descanso mínimo diario de tres horas entre las actividades matutinas y vespertinas”.

Esto implica de manera indirecta una violación al principio de no discriminación que la propia ley dice promover y al propósito octavo de la reforma, referido a la no discriminación. El texto implica legalizar una jornada de 12 horas diarias para los trabajadores domésticos. Cabría preguntarse sobre qué tanto puede reducir el empleo informal la aceptación tácita legal de criterios de discriminación.

Baste comparar con las modificaciones realizadas en Brasil al respecto:

Los seis millones y medio de trabajadores domésticos que tiene Brasil están cubiertos por una nueva ley que les otorga los mismos derechos que a otros trabajadores. La enmienda constitucional, que fue aprobada de manera unánime por el Senado brasileño a finales de marzo, establece 16 nuevos derechos para los trabajadores domésticos, tales como el derecho al pago por horas extras y un máximo de ocho horas de trabajo por día y 44 por semana. Algunos de estos cambios entraron en vigor el 2 de abril, mientras que otros deben aún ser regularizados, incluyendo una nueva

11. Conforme a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del Inegi, al primer trimestre de 2013 laboraban en México 2.27 millones de trabajadores domésticos, de los cuales 89.3% era mujer.

disposición que obliga a los empleadores a pagar el equivalente al ocho por ciento del salario mensual a un fondo que estará disponible en caso de despido del trabajador, muerte u otra contingencia.¹²

1.3 Los objetivos no declarados

Si 18 de los 51 propósitos de los cambios a la Ley Federal del Trabajo son asociables a la generación de empleo y otros cuatro podrían vincularse con la relación entre empleo formal e informal, restan 29 que no queda claro para qué se establecieron. Paradójicamente, gran parte de estos propósitos resultan lógicos por sí mismos, en muchos casos son favorables al trabajador (propósitos 4, 5, 8, 9, 20), en otros se asumen disposiciones por congruencia y actualización legal ante los cambios tecnológicos (como el 9), en uno más se propuso, y se obtuvo, una modificación para que en los periodos de licencia pre y posparto pudiese intervenir la mujer trabajadora en la administración de los tiempos (30), en otros se planteaba una regulación sindical tendiente a la descorporativización sindical (22 al 27 y 46 a 49) y, finalmente, se proponen cambios en la forma de participación gubernamental y de las instancias públicas (propósitos 33 a 41), incluyendo modificaciones obvias por inconsistencias en la ley (51). Todo ello está considerado en las modificaciones legales, aunque sus propósitos no puedan ubicarse en los objetivos englobantes del conjunto de la reforma. Cabe ilustrar lo anterior en las siguientes áreas: protección a menores y a trabajadores en el extranjero; democracia y transparencia sindical; seguridad e higiene en el trabajo; actividades gubernamentales en el marco de la ley.

12. OIT. "La legislación sobre trabajadores domésticos cobra fuerza", en Noticias OIT, 2 de abril de 2013 [DE disponible en: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_209182/lang-es/index.htm].

1.3.1 Prohibición de trabajo de menores y protección de trabajadores mexicanos en el extranjero

El propósito 4 se refiere a la prohibición del trabajo de menores de 14 años, en el artículo 22 de la ley. Aunque no refiere novedad de contenido, incorpora una penalización mayor ante su violación, en el artículo 995 Bis: “Al patrón que infrinja lo dispuesto en el artículo 22 Bis [...] se le castigará con prisión de 1 a 4 años y multa de 250 a 5000 veces el salario mínimo general”.

El quinto propósito refiere a la protección de trabajadores contratados en México para laborar en el extranjero (artículos 28, 28 A y 28 B). Se trata de una serie de preceptos favorables al empleado, pero que solo pueden ser aplicados a una proporción ínfima de los trabajadores emigrantes mexicanos. Al no referirse a la población económicamente activa (PEA) nacional sino de mexicanos que formarán parte de la de otro país, este propósito es ajeno a los objetivos generales de la reforma (de crear más empleo y de pasar de la informalidad a la formalidad), al igual que el anterior.

1.3.2 Democracia y transparencia sindicales

La regulación de los sindicatos en términos de su manejo democrático y de rendición de cuentas fue uno de los factores críticos al final de la negociación de la reforma. Seis de los propósitos iniciales de esta (del 22 al 27) se asociaban con ello. En el resultado final ambos puntos quedaron trancos y con ello la democracia, la transparencia y la descorporativización sindical.

En la propuesta gubernamental para el artículo 373, referido a la transparencia de los sindicatos, se señalaba: “La directiva de los sindicatos, en los términos que establezcan sus estatutos, deberá rendir a la

asamblea cada seis meses, por lo menos, cuenta completa y detallada de la administración del patrimonio sindical. La rendición de cuentas incluirá la situación de los ingresos por cuotas sindicales y otros bienes, así como su destino. *Para tales efectos, se deberá entregar un resumen de esta información, a cada uno de los trabajadores sindicalizados, dentro de los diez días siguientes de cada periodo*”. Lo señalado en cursivas fue retirado en la redacción final y promulgada.

Asimismo, se eliminaron párrafos de la propuesta oficial realizada durante la administración del presidente Felipe Calderón (2000–2006) para incluir aspectos como una auditoría externa anual al patrimonio sindical y reglas para el reparto de los bienes del sindicato en caso de la disolución de este.

En suma, el Congreso rechazó finalmente un mínimo de mecanismos de rendición de cuentas que, en caso de incorporarse, hubiesen contribuido al denominado pilar de la “honestidad” en la definición de trabajo decente de la OIT.

La situación se tornó aún más compleja cuando el PRD propuso la inclusión de un artículo, el 388 Bis, que inicialmente contó con el apoyo del PAN en el Senado, con el cual se buscaba transparentar la negociación de los contratos colectivos de trabajo, y con ello la vida sindical, mediante el otorgamiento del “voto libre, directo y secreto” a los trabajadores para elegir a qué sindicato se le otorgaba o manifestar su oposición a la celebración del mismo.

A pesar de referirse formalmente a un asunto administrativo y de procedimiento, el artículo imponía una serie de candados a la formación y control de los trabajadores por parte de sindicatos de protección y de dirigencias no representativas de los agremiados. De hecho forzaba a garantizar que los sindicatos realmente representaran a sus miembros, en particular en el momento más crítico de sus decisiones: el de la firma de los contratos colectivos. Por último, el artículo fue rechazado con la

mayoría del PRI y de los diputados del PAN (a diferencia de sus senadores). Con ello, los propósitos ligados a una vida sindical auténtica fueron truncados con respecto al voto libre y secreto de los trabajadores (propósito 22), la rendición de cuentas de las directivas sindicales (propósito 23), la información pública de los sindicatos (propósito 25), el combate a los “sindicatos de protección” (propósito 46) y el establecimiento de nuevas reglas por la demanda de titularidad de contrato colectivo (propósito 48). No obstante, es rescatable el que se haya derogado la antigua “cláusula de exclusión” (antiguo artículo 395), según la cual el sindicato tenía un control sobre la contratación y el despido de trabajadores.

De igual modo, se rechazó la modificación a los artículos 920 al 938, que comprendían la propuesta de cambio de procedimiento para el emplazamiento a huelga (propósitos 48 y 49). De este modo, se mantiene intacta la lógica corporativa, pilar del ejercicio del poder político y laboral en México.

1.3.3. Seguridad e higiene en el trabajo

Los propósitos 29 al 31 dieron lugar a modificaciones legales en cuestiones tales como indemnizaciones por enfermedad y muerte de los trabajadores, el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas en cuanto a seguridad e higiene en el trabajo, la protección especial para mineros, trabajadores menores de edad y quienes realicen actividades particularmente riesgosas.

Con respecto al seguimiento y gestión de las normas, se prevé la formación de comités nacionales y estatales de seguridad e higiene en el trabajo (artículos 512 a 512 D) y el establecimiento de mayores restricciones a la operación del centro de trabajo cuando se violen las normas respectivas. De igual modo, se presentan incrementos sustantivos en las

penalizaciones por enfermedades, riesgos y accidentes de trabajo, derivados del no respeto a las normas de seguridad e higiene, así como del conjunto de violaciones a la ley laboral (propósito 50).

Sin embargo, también se rechazaron reformas en que se planteaba un castigo penal a los violadores de disposiciones de seguridad e higiene. Por ejemplo, en el artículo 343-E el Ejecutivo proponía:

A quien dolosamente o por culpa grave omita implementar las medidas de seguridad previstas en la normatividad, se le aplicarán las penas siguientes: [...]

III. Prisión de 3 a 6 años y multa de hasta 5,000 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, cuando por la omisión produzca la muerte de uno o varios trabajadores o se produzcan los mismos efectos en la realización del trabajo en tiros verticales de carbón.

El inciso III fue eliminado en el texto finalmente aprobado.

1.3.4 Actividades gubernamentales en el marco de la ley

Se establecieron cambios en la gestión pública en la normatividad laboral, derivados de la expansión del concepto de “concesión federal”, estableciendo que el gobierno federal regulará las acciones realizadas por empresas bajo su permiso (propósito 32).

Se replantea el funcionamiento del Servicio Nacional de Empleo, para que actúe mayormente en función de la demanda de trabajo, lo que implica volver a colocar al trabajo en condición de mercancía.

Se eliminan las juntas federales y locales de conciliación, y sus tareas serán absorbidas por las de conciliación y arbitraje.

Se buscará desarrollar el servicio profesional de carrera y la profesionalización del personal jurídico de las juntas, así como el establecimiento

de sanciones mayores por la interposición de acciones improcedentes, con fines dilatorios (alargamiento deliberado de juicios).

Se establecerán mecanismos procesales de actualización de juicios, particularmente con respecto a cuestiones ligadas al aseguramiento ante el IMSS, el otorgamiento de beneficios por parte del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y los derechos adquiridos ante el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

2. Los primeros resultados

En términos generales, concentrando la información de la primera parte de este artículo, los objetivos explícitos y no declarados de la reforma podrían resumirse en:

- Aumento en la generación de empleo, la capacitación y la productividad.
- Trabajo digno y reducción de la proporción de economía informal.
- Protección especial a grupos específicos (menores de 14 años, trabajadores menores de 18 años, de quienes laboran en el extranjero, en minas y en actividades peligrosas; combate a la discriminación).
- Democracia y transparencia sindicales (planteados en la propuesta original, retirados en los hechos en la aprobada).
- Mejora en la seguridad e higiene en el trabajo.
- Mejora regulatoria por parte del estado.

El logro de los puntos anteriores no podría advertirse en el corto plazo, ya que se trata de reformas significativas en las reglas del juego de las relaciones laborales. Sin embargo, los primeros resultados de 2013 pueden ir constituyendo algún indicio sobre el éxito o el fracaso de estos objetivos.

2.1 El aumento en la generación de empleo y su formalización

Como se advirtió al inicio de este artículo, la generación de empleo depende de múltiples factores que se desprenden de la actividad económica y la productividad. Además, el empleo está afectado por factores estacionales (como la temporada decembrina, la “cuesta de enero”, el periodo de reparto de utilidades), por lo que la comparación de corto plazo de un periodo con respecto al inmediato anterior sería infructuosa. Es más pertinente comparar trimestres equivalentes, como el primero de 2012 y el de 2013.

Más que por la reforma laboral, la capacidad de generación de empleo depende de la actividad económica, aunque el crecimiento tiende a ser una variable necesaria pero no suficiente para ello. En este sentido, la Ley Federal del Trabajo se estrena en un momento complejo. El crecimiento del producto interno bruto (PIB) en el primer trimestre de 2013 fue de solo 0.9%, frente a 4.9% del mismo trimestre de 2012. Uno de los argumentos esgrimidos para apoyar la reforma laboral era que esta produciría casi automáticamente un crecimiento mayor del PIB... Lo que ha ocurrido es lo contrario.

Es relevante que la PEA, es decir los ocupados más los desocupados, se haya incrementado en 1.3%, en tanto que la población no económicamente activa (amas de casa, estudiantes, jubilados, pensionados, discapacitados para trabajar y desalentados) lo haya hecho en 2.4%. Así, aunque la PEA representa 58% de los mayores de 14 años, la población no económicamente activa representó 57% del crecimiento neto de los mayores de 14 años del primer trimestre de 2012 al primero de 2013. La población activa creció en 656 mil personas, mientras que la no activa lo hizo en 854 mil. Así, una primera cuestión va más allá de la relación entre la generación de empleo y la desocupación: una parte creciente de la población está dejando de participar en la vida económica, al menos

cuando la economía deja de crecer, a lo que le podremos llamar trabajadores desalentados, “ninis”, estudiantes o amas de casa, etcétera.

Este es un fenómeno nuevo, surgido a raíz de la recesión de 2008 y de la alta inestabilidad. La PEA puede variar enormemente de un trimestre a otro. Del primero al segundo de 2010 aumentó en 1.1 millones de personas, al trimestre siguiente solo subió en 65 mil y en el cuarto cayó en 774 mil. En 2011 aumentó en menos de 11 mil personas en el primer trimestre, en más de un millón en el segundo, en 354 mil en el tercero y en 696 mil en el cuarto, pero se derrumbó en 683 mil personas en el primer trimestre de 2012. Luego, en el segundo trimestre se presentó un récord de 1.3 millones de nuevos empleos y se siguió creciendo fuerte en el tercero (473 mil), pero en el último trimestre se perdieron 686 mil. Así, se presenta una enorme y constante volatilidad, en la que difícilmente se ubica una tendencia clara. La PEA y el empleo pudieron aumentar en el primer trimestre de 2013, pero ello no indica que la Ley Federal del Trabajo haya propiciado un comportamiento definido. La volatilidad en el empleo responde a la volatilidad económica, a una incertidumbre que facilita la existencia de empleos temporales, informales o no, que impiden la generación de una expectativa laboral de largo plazo para la mayor parte de la población.

En cuanto a la formalización del empleo, las cifras del IMSS muestran un comportamiento mucho más positivo que las de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), lo que en principio induciría a pensar que la reforma laboral sí permitiría una mayor proporción de empleo protegido.

Sin embargo, entre el empleo protegido por la seguridad social, el que más crece porcentualmente es el eventual y este también tiene un comportamiento errático. En mayo de 2013 la cifra era de 52 mil trabajadores menos que en noviembre de 2012, cuando se promulgó la nueva ley. En cuanto a los trabajadores eventuales del campo, se perdieron 45

mil empleos solo entre marzo y mayo de 2013 y la cifra se encuentra al mismo nivel que en noviembre de 2012.

En suma, parecen configurarse comportamientos cada vez más volátiles con tres focos fundamentales:

- La constante entrada y salida de la población en edad de trabajar entre la actividad y la no actividad económica, más allá de si cuando entran en ella lo hacen en actividades formales o informales.
- La proporción creciente del empleo protegido (formalización), con respecto al que no lo está.
- Dentro del empleo protegido, la presencia cada vez mayor del empleo eventual, que tiene el mismo comportamiento errático que el del conjunto de la PEA.

En tales circunstancias, cabe suponer que el empleo formal sí tiende a ser más significativo, pero reduciéndose las diferencias entre el formal e informal ante las modificaciones legales, principalmente ante la dinámica del empleo eventual.

En el sector formal se tiende a flexibilizar al trabajo en función de los requerimientos del capital, mientras que en la economía informal la flexibilización puede presentar mayores ventajas para el trabajador: ingresos a veces superiores, jornadas menos rígidas y con más decisiones propias, una mayor percepción de libertad, labores menos rutinarias, posibilidad de mayor cercanía con el lugar de residencia, etcétera.

Una característica de la informalidad es la ausencia de prestaciones, pero en el empleo formal estas se van reduciendo crecientemente, con lo que la ventaja de la formalidad tiende a disiparse, al igual que las expectativas de estabilidad en el empleo, o en general los elementos del trabajo decente establecidos por la OIT que no fueron recuperados en la actual Ley Federal del Trabajo

Cuadro 1

Población económica y no económicamente activa, y asegurados ante el IMSS primeros trimestres de 2012 y 2013

	Primer trimestre 2012	Primer trimestre 2013	Crecimiento absoluto	Crecimiento relativo
Población en edad de trabajar (14 años y más)	84'899,736	86'409,473	1'509,737	1.78%
Población económicamente activa	49'590,669	50'246,878	656,209	1.32%
Población ocupada	47'147,240	47'777,150	629,910	1.34%
Población desocupada	2'443,429	2'469,728	26,299	1.08%
Población no económicamente activa	35'309,067	36'162,595	853,528	2.42%
Trabajadores asegurados en el IMSS	15'562,377	16'204,792	642,415	4.13%
Permanentes	13'378,089	13'923,129	545,040	4.07%
Eventuales	2'184,288	2'281,663	97,375	4.46%

Fuentes: Inegi. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Inegi: Banco de Información Económica.

El problema en el sector formal no es solo interno con respecto a lo dispuesto de manera legal sino también con su incumplimiento. Casos como Bioparques de Occidente, empresa que recibe subsidios gubernamentales, que cuenta con el distintivo de firma socialmente responsable, que pertenece en gran parte a uno de los empresarios agropecuarios más exitosos... y que tenía una explotación agrícola con 275 trabajadores privados de su libertad y en condiciones de semiesclavitud,¹³ da cuenta de

13. Al respecto de esta empresa, el diario *Informativo del Sur de Jalisco*, en su edición del 31 de julio de 2010, mencionaba a Bioparques de Occidente como “una empresa socialmente responsable y [que] se ha distinguido por la calidad en la atención que brinda al personal que llega de otros estados del país en busca de una oportunidad de trabajo; además de cubrirles un salario decoroso”. Esta imagen idílica dio un vuelco en junio de 2013, cuando se denunció la existencia de trabajo prácticamente esclavo: “la Fiscalía Central de Jalisco informó que [...] Bioparques de Occidente [...] había contratado a jornaleros [...] a quienes ofreció un buen sueldo, pero que al momento del pago sólo entregaba la mitad [...] con retraso y, en ocasiones, únicamente su equivalente en vales de despensa [...] Según la fiscalía, se enteró [...] luego de que uno de los trabajadores, a quienes retenían en una especie de ‘barracas de concentración’, logró huir y llegar hasta Guadalajara, en donde dio parte a las autoridades. ‘Se hizo una investigación y entonces se encontró con que había graves

la falta de capacidad (por ausencia de personal, de infraestructura, de presupuesto, de organización o por corrupción) para que se obligue al cumplimiento de los derechos laborales. En casos como este la informalidad parecería ser una alternativa más digna.

2.2 Los cambios en el empleo generado

El comportamiento del empleo entre el primer trimestre de 2012 y de 2013 ha sido muy heterogéneo. El balance general permite ubicar una visión favorable con respecto al crecimiento del empleo protegido legalmente, pues aunque aumentó en número tanto el de trabajadores con acceso a instituciones de salud como el de los que no lo tienen, el incremento en los primeros fue equivalente a 91% del empleo neto generado. Sin embargo, la cifra puede prestarse a interpretaciones erróneas: no es que casi todo el empleo que se creó haya sido formal sino que se presentaron comportamientos opuestos entre los sectores institucionales.¹⁴

En efecto, en las empresas y negocios formales (constituidos o no como sociedades) y en las instituciones (públicas y privadas) aumentó el

violaciones a los derechos humanos y delitos, entre ellos, privación ilegal de la libertad y trata', explicó el fiscal regional [...] Los patrones sólo pagaban 50 ó 70 pesos al día y los tenían hacinados en cuartos de cuatro metros por cuatro. En el establecimiento se detectó a unas 15 familias y 39 adolescentes. Desde hacía tiempo varios jornaleros trataron de escapar del lugar, pero eran regresados al invernadero a golpes. Otros trabajadores que ya habían cumplido su contrato también trataron de salir o de huir, pero fueron retenidos por la fuerza". Véase "Bioparques de Occidente, conectados para salvar el planeta sembrando vidas", en *Informativo del Sur de Jalisco*, San Gabriel, 31 de julio de 2010 [DE disponible en <http://www.periodicoelsur.com/noticia.aspx?idnoticia=49113>]; Felipe Cobián. "Bioparques de Occidente S.A. de C.V. mantenía como esclavos a 270 jornaleros en Jalisco", en *Red Generación*, México, 12 de junio de 2013 [DE disponible en: <http://redgeneracion.com/2013/06/bioparques-de-occidente-s-a-de-c-v-mantenia-como-esclavos-a-270-jornaleros-en-jalisco.html#sthash.05YSTjBe.dpuf>].

14. Inegi. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (2005-2013)*, México, Inegi, 2013 [DE disponible en: www.inegi.org.mx, consultada el 28 de mayo de 2013].

empleo protegido con acceso a la salud en 745 mil personas, mientras que disminuyó el que carece de tal acceso en 298 mil trabajadores. Sin embargo, en el denominado sector informal se redujo en 165 mil personas el número de trabajadores con acceso a la salud y subió en 201 mil el de quienes no lo tienen; descendió en mil el número de trabajadores domésticos con acceso a la salud, pero aumentó en 62 mil el de quienes no cuentan con tal beneficio; por último, en la agricultura de subsistencia se redujo el empleo con acceso a la salud en tres mil personas y aumentó en 154 mil el de los desprovistos de ella. En suma, se tiende a una mayor polarización, donde se reduce la desprotección en empresas e instituciones, pero aumenta en la economía de refugio de los hogares, en el trabajo doméstico y en la agricultura de subsistencia.

Por otra parte, las condiciones generales de trabajo muestran en los establecimientos del sector formal una evolución del empleo que tiende a generalizar el que es remunerado y con ingresos superiores al mínimo, pero que se concentra, de manera creciente, en los estratos de ingreso de uno a dos salarios mínimos, de tres a cinco y en los no especificados (que crecen significativamente), en detrimento de los grupos de dos a tres y de más de cinco.

Por su parte, el sector informal presenta una gran heterogeneidad en su interior y un comportamiento espejo con respecto al formal. Es paradójico que el empleo cae, principalmente en el rubro de trabajadores no especificados por nivel de ingresos (mientras que en el formal los no especificados aumentan), crece significativamente el de trabajadores sin pago y con ingresos menores o iguales al mínimo, pero entre aquellos con ingresos superiores a este aumenta en los renglones en los que el sector formal cae y viceversa. De hecho, el sector informal es el único espacio en que se incrementa, de manera significativa, el número de trabajadores que percibe ingresos superiores a los cinco salarios mínimos, pasando de 376 mil en el primer trimestre de 2012 a 430 mil en el primero de 2013.

Cuadro 2

Población ocupada por tipo de unidad económica y condición de acceso a instituciones de salud

*Tasa de crecimiento **Crecimiento número de trabajadores ***Participación del crecimiento

		Primer trimestre 2012	Primer trimestre 2013	*	**	***
Total	Total	47'147,240	47'777,150	1.34%	629,910	100%
	Con acceso a instituciones de salud	16'468,051	17'039,209	3.47%	571,158	91%
	Sin acceso a instituciones de salud	30'400,435	30'475,947	0.25%	75,512	12%
	No especificado	278,754	261,994	-6.01%	-16,760	-3%
Empresas y negocios	Total	22'970,891	23'396,421	1.85%	425,530	100%
	Con acceso a instituciones de salud	10'828,171	11'542,886	6.60%	714,715	168%
	Sin acceso a instituciones de salud	12'083,493	11'795,617	-2.38%	-287,876	-68%
	No especificado	59,227	57,918	-2.21%	-1,309	0%
Empresas constituidas en sociedad y corporaciones	Total	10'744,847	11'274,247	4.93%	529,400	100%
	Con acceso a instituciones de salud	9'020,751	9'620,364	6.65%	599,613	113%
	Sin acceso a instituciones de salud	1'692,252	1'621,300	-4.19%	-70,952	-13%
	No especificado	31,844	32,583	2.32%	739	0%
Negocios no constituidos en sociedad	Total	12'226,044	12'122,174	-0.85%	-103,870	100%
	Con acceso a instituciones de salud	1'807,420	1'922,522	6.37%	115,102	-111%
	Sin acceso a instituciones de salud	10'391,241	10'174,317	-2.09%	-216,924	209%
	No especificado	27,383	25,335	-7.48%	-2,048	2%
Instituciones	Total	6'532,691	6'559,163	0.41%	26,472	100%
	Con acceso a instituciones de salud	5'393,142	5'423,776	0.57%	30,634	116%
	Sin acceso a instituciones de salud	1'109,726	1'100,065	-0.87%	-9,661	-36%
	No especificado	29,823	35,322	18.44%	5,499	21%
Privadas	Total	892,408	917,353	2.80%	24,945	100%
	Con acceso a instituciones de salud	545,314	554,702	1.72%	9,388	38%
	Sin acceso a instituciones de salud	339,694	353,339	4.02%	13,645	55%
	No especificado	7,400	9,312	25.84%	1,912	8%
Públicas	Total	5'640,283	5'641,810	0.03%	1,527	100%
	Con acceso a instituciones de salud	4'847,828	4'869,074	0.44%	21,246	1391%
	Sin acceso a instituciones de salud	770,032	746,726	-3.03%	-23,306	-1526%
	No especificado	22,423	26,010	16.00%	3,587	235%
Administradas por los gobiernos	Total	5'321,067	5'321,996	0.02%	929	100%
	Con acceso a instituciones de salud	4'578,759	4'599,019	0.44%	20,260	2181%
	Sin acceso a instituciones de salud	720,159	698,020	-3.07%	-22,139	-2383%
	No especificado	22,149	24,957	12.68%	2,808	302%
No Administradas por los gobiernos	Total	319,216	319,814	0.19%	598	100%
	Con acceso a instituciones de salud	269,069	270,055	0.37%	986	165%
	Sin acceso a instituciones de salud	49,873	48,706	-2.34%	-1,167	-195%
	No especificado	274	1,053	284.31%	779	130%

Cuadro 2 Población ocupada por tipo de unidad económica y condición de acceso a instituciones de salud (continuación)

		*Tasa de crecimiento **Crecimiento número de trabajadores ***Participación del crecimiento				
		Primer trimestre 2012	Primer trimestre 2013	*	**	***
Sector de los hogares	Total	17'301,212	17'540,588	1.38%	239,376	100%
	Con acceso a instituciones de salud	235,195	66,126	-71.88%	-169,069	-71%
	Sin acceso a instituciones de salud	17'045,801	17'463,477	2.45%	417,676	174%
	No especificado	20,216	10,985	-45.66%	-9,231	-4%
Sector informal	Total	13'701,707	13'725,499	0.17%	23,792	100%
	Con acceso a instituciones de salud	165,164	366	-99.78%	-164,798	-693%
	Sin acceso a instituciones de salud	13'518,778	13'720,266	1.49%	201,488	847%
	No especificado	17,765	4,867	-72.60%	-12,898	-54%
Trabajo doméstico remunerado	Total	2'098,576	2'162,530	3.05%	63,954	100%
	Con acceso a instituciones de salud	65,312	64,302	-1.55%	-1,010	-2%
	Sin acceso a instituciones de salud	2'032,363	2'094,571	3.06%	62,208	97%
	No especificado	901	3,657	305.88%	2,756	4%
Agricultura de autosubsistencia	Total	1'500,929	1'652,559	10.10%	151,630	100%
	Con acceso a instituciones de salud	4,719	1,458	-69.10%	-3,261	-2%
	Sin acceso a instituciones de salud	1'494,660	1'648,640	10.30%	153,980	102%
	No especificado	1,550	2,461	58.77%	911	1%
Situaciones de carácter especial y no especificadas	Total	342,446	280,978	-17.95%	61,468	100%
	Con acceso a instituciones de salud	11,543	6,421	-44.37%	-5,122	8%
	Sin acceso a instituciones de salud	161,415	116,788	-27.65%	-44,627	73%
	No especificado	169,488	157,769	-6.91%	-11,719	19%

Fuente: Inegi. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

En otros términos, parecería que la informalidad genera un incentivo económico que no está presente de manera significativa en empresas, negocios, instituciones, trabajo doméstico o agricultura de subsistencia. Si un objetivo central de la nueva ley laboral es incentivar el paso del sector informal al formal, este comportamiento difícilmente entrará en sintonía con tal objetivo.

En cuanto al tiempo de trabajo semanal, se observa más claramente la “informalización” del sector formal y una cierta tendencia a la dignificación del trabajo informal, al menos en cuanto a la dimensión de “tiempo de trabajo decente”.

■ **Cuadro 3** Población ocupada por tipo de unidad económica y nivel de ingresos

				*Tasa de crecimiento	**Crecimiento absoluto	***Proporción del crecimiento
		Primer trimestre 2012	Primer trimestre 2013	*	**	***
Empresas y negocios	Total	22'970,891	23'396,421	1.85%	425,530	100%
	Hasta un salario mínimo	2'442,259	2'413,998	-1.16%	-28,261	-7%
	Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	6'094,487	6'278,176	3.01%	183,689	43%
	Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	5'765,685	5'660,871	-1.82%	-104,814	-25%
	Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	3'327,437	3'769,399	13.28%	441,962	104%
	Más de 5 salarios mínimos	1'936,534	1'816,434	-6.20%	-120,100	-28%
	No recibe ingresos	930,450	657,406	-29.35%	-273,044	-64%
	No especificado	2'474,039	2'800,137	13.18%	326,098	77%
Instituciones	Total	6'532,691	6'559,163	0.41%	26,472	100%
	Hasta un salario mínimo	175,778	177,820	1.16%	2,042	8%
	Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	696,571	740,031	6.24%	43,460	164%
	Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	1'248,795	1'091,061	-12.63%	-157,734	-596%
	Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	1'988,679	2'103,701	5.78%	115,022	435%
	Más de 5 salarios mínimos	1'454,274	1'349,855	-7.18%	-104,419	-394%
	No recibe ingresos	72,013	70,749	-1.76%	-1,264	-5%
	No especificado	896,581	1'025,946	14.43%	129,365	489%

Fuente: Inegi. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

En efecto, el crecimiento del empleo en empresas, negocios e instituciones tiende a concentrarse en ausentes temporales con vínculo laboral: trabajadores que no están laborando aunque tengan empleo, por estar enfermos, de permiso, de vacaciones o posiblemente por estar en un periodo “de descanso” entre dos contratos temporales por periodos breves, que les impiden generar antigüedad. Asimismo, se incrementan de manera significativa las jornadas cortas y el rubro de “no especificados”. Esta situación también se presenta entre las trabajadoras domésticas remuneradas: un crecimiento muy elevado de las jornadas de entre 49 y 56 horas semanales, que ya son legales con la nueva ley.

En cambio, en el denominado sector informal caen las proporciones de ausentes temporales, de no especificados y de jornadas muy cortas (menos de 15 horas semanales). También baja el número de trabajadores con jornadas semanales superiores a las 48 horas, mientras que sube

Cuadro 4 Población ocupada por tipo de unidad económica y nivel de ingresos

*Tasa de crecimiento **Crecimiento absoluto ***Proporción del crecimiento

		Primer trimestre 2012	Primer trimestre 2013	*	**	***
Sector informal	Total	13'725,499	13'701,707	-0.17%	-23,792	-90%
	Hasta un salario mínimo	2'904,215	3'029,380	4.31%	125,165	473%
	Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	3'771,394	3'641,537	-3.44%	-129,857	-491%
	Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	2'792,080	2'893,267	3.62%	101,187	382%
	Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	1'756,641	1'658,837	-5.57%	-97,804	-369%
	Más de 5 salarios mínimos	376,327	430,438	14.38%	54,111	204%
	No recibe ingresos	1'148,629	1'165,801	1.49%	17,172	65%
	No especificado	976,213	882,447	-9.61%	-93,766	-354%
Trabajo doméstico remunerado	Total	2'162,530	2'098,576	-2.96%	-63,954	-242%
	Hasta un salario mínimo	721,643	702,683	-2.63%	-18,960	-72%
	Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	876,995	847,144	-3.40%	-29,851	-113%
	Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	366,097	359,596	-1.78%	-6,501	-25%
	Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	84,385	77,464	-8.20%	-6,921	-26%
	Más de 5 salarios mínimos	8,696	8,321	-4.31%	-375	-1%
Agricultura de autosubsistencia	Total	1'652,559	1'500,929	-9.18%	-151,630	-573%
	Hasta un salario mínimo	1,681		-100%	-1,681	-6%
	Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	91		-100%	-91	0%
	Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	224		267.41%	599	2%
	Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	132		-100%	-132	0%
	No recibe ingresos	1'650,153	1'500,106	-9.09%	-150,047	-567%
	No especificado	278		-100%	-278	-1%

Fuente: Inegi. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

significativamente el empleo de los rangos de 25 a 34 y de 35 a 39 horas semanales.

2.3 Protección especial a grupos específicos

El último módulo sobre trabajo infantil de la ENOE fue aplicado en 2011, por lo que no es utilizable para los fines de este artículo. Sin embargo, la presentación de la Encuesta con cohortes de población desde los 12 años para cuantificar a la PEA, puede ayudarnos.

Cuadro 5

Población ocupada por tipo de unidad económica y duración de la jornada de trabajo

		Primer trimestre 2012	Primer trimestre 2013	Crecimiento
Empresas constituidas en sociedad y corporaciones	Total	10'744,847	11'274,247	4.93%
	Ausencias temporales con vínculo laboral	221,855	295,634	33.26%
	Menos de 15 horas	66,844	57,496	-13.98%
	De 15 a 24 horas	209,041	270,092	29.21%
	De 25 a 34 horas	301,073	484,194	60.82%
	De 35 a 39 horas	302,891	372,821	23.09%
	De 40 a 48 horas	6'102,574	6'365,109	4.30%
	De 49 a 56 horas	1'794,624	1'678,379	-6.48%
	Más de 56 horas	1'714,952	1'713,004	-0.11%
No especificados	30,993	37,518	21.05%	
Empresas no constituidas en sociedad	Total	12'226,044	12'122,174	-0.85%
	Ausencias temporales con vínculo laboral	181,481	208,893	15.10%
	Menos de 15 horas	612,446	547,774	-10.56%
	De 15 a 24 horas	1'174,875	1'089,254	-7.29%
	De 25 a 34 horas	1'003,056	910,751	-9.20%
	De 35 a 48 horas	5'309,978	5'543,631	4.40%
	De 35 a 39 horas	831,851	868,914	4.46%
	De 40 a 48 horas	4'478,127	4'674,717	4.39%
	De 49 a 56 horas	1'717,739	1'718,562	0.05%
Más de 56 horas	2'196,636	2'053,640	-6.51%	
No especificados	29,833	49,669	66.49%	
Instituciones	Total	6'532,691	6'559,163	0.41%
	Ausencias temporales con vínculo laboral	296,820	503,814	69.74%
	Menos de 15 horas	131,633	131,225	-0.31%
	De 15 a 24 horas	464,7611	453,321	-2.46%
	De 25 a 34 horas	1'160,278	1'146,903	-1.15%
	De 35 a 39 horas	637,420	658,963	3.38%
	De 40 a 48 horas	2'922,981	2'758,460	-5.63%
	De 49 a 56 horas	358,100	343,010	-4.21%
	Más de 56 horas	539,506	541,816	0.43%
No especificado	21,192	21,651	2.17%	
Sector informal	Total	13'701,707	13'725,499	0.17%
	Ausencias temporales con vínculo laboral	372,328	332,575	-10.68%
	Menos de 15 horas	1'765,754	1'716,410	-2.79%
	De 15 a 24 horas	1'877,841	1'897,637	1.05%
	De 25 a 34 horas	1'183,027	1'250,407	5.70%
	De 35 a 39 horas	835,704	893,098	6.87%
	De 40 a 48 horas	3'183,919	3'223,703	1.25%
	De 49 a 56 horas	1'998,241	1'968,305	-1.50%
	Más de 56 horas	2'432,984	2'392,987	-1.64%
No especificado	51,909	50,377	-2.95%	

Cuadro 5 Población ocupada por tipo de unidad económica y duración de la jornada de trabajo (continuación)

		Primer trimestre 2012	Primer trimestre 2013	Crecimiento
Trabajo doméstico remunerado	Total	2'098,576	2'162,530	3.05%
	Ausencias temporales con vínculo laboral	33,198	46,137	38,98%
	Menos de 15 horas	330,289	335,124	1.46%
	De 15 a 24 horas	419,945	465,050	10.74%
	De 25 a 34 horas	240,471	300,524	24,97%
	De 35 a 39 horas	167,881	175,824	4.73%
	De 40 a 48 horas	621,259	565,570	-8.96%
	De 49 a 56 horas	133,428	146,425	9.74%
	Más de 56 horas	147,799	122,439	-17.16%
No especificado	4,306	5,437	26.27%	
Agricultura de autosubsistencia	Total	1'500,929	1'652,559	10.10%
	Ausencias temporales con vínculo laboral	23,871	18,715	-21.60%
	Menos de 15 horas	179,284	178,615	-0.37%
	De 15 a 24 horas	236,940	297,995	25.77%
	De 25 a 34 horas	183,156	203,920	11.34%
	De 35 a 39 horas	189,763	230,697	21.57%
	De 40 a 48 horas	462,431	516,751	11.51%
	De 49 a 56 horas	123,380	96,637	-21.68%
	Más de 56 horas	99,171	109,034	9.95%
No especificado	1,933	195	-89.91%	

Fuente: Inegi. Encuesta Nacional de ocupación y empleo.

Durante el primer trimestre de 2012 laboraron en México 259 mil niños de 12 y 13 años. Para el primero de 2013 bajó a 256 mil, una reducción marginal, manteniéndose el número en rangos similares al de 2011 (257 mil). No obstante, en el primer trimestre de 2010 fueron 288 mil, lo que indica que sin reforma laboral se obtuvo una reducción significativa entre 2010 y 2011, no así con la reforma, entre 2012 y 2013.

En cuanto a la protección del empleo de menores, la ENOE muestra una reducción de 6.5% en el número de trabajadores de 15 a 19 años de edad entre el primer trimestre de 2012 y el de 2013 (lo que puede ser indicativo del aumento del desempleo juvenil, pero también de la mayor permanencia de los adolescentes en el sistema escolar). La caída fue menor entre quienes cuentan con acceso a instituciones de salud (4.5%),

lo que muestra que tienden a encontrarse más protegidos. Pero cabe la duda sobre si tal protección es adquirida como derecho laboral o es un apoyo individual por la vía de la adscripción al Seguro Popular.

2.4 Democracia y transparencia sindical, seguridad e higiene en el trabajo y mejora regulatoria

En materia de democracia y transparencia sindicales no se presentaron mayores avances en la formulación final de la ley, lo que a su vez cuestiona el sentido de la democracia en México, cuando los trabajadores siguen sin poder participar, de manera clara y garantizada, de sus libertades en la definición de sus liderazgos sindicales, de las decisiones centrales que el sindicato tome, de la transparencia de sus cuentas y del manejo de su patrimonio.¹⁵ Ello no solo atenta contra los empleados de una determinada empresa o industria sino contra el sentido real de la democracia y de la dignidad del trabajo.

En términos de salud y seguridad en el trabajo, la información del IMSS, particularmente la referida a riesgos y accidentes de trabajo, no abarca aún el periodo referido del momento de la aprobación de la reforma hasta el cierre de esta redacción (junio de 2013).

Por último, la mejora regulatoria parece estar planteada de una manera lógica. Sin embargo, la aplicación de las nuevas regulaciones también puede dar lugar a desajustes administrativos, que en vez de acelerar los procesos legales los detengan aún más, como en el caso de los retrasos en la formación y actuación de nuevas juntas de conciliación y arbitraje.

15. Al respecto de la falta de transparencia de los sindicatos el Grupo Reforma realizó un sondeo, publicado en días consecutivos, véase: Roberto Gutiérrez y Jorge Velazco. “‘True-nan’ a sindicatos por su opacidad”, en *Mural*, 8 de julio de 2013; Jorge Velazco. “Desvirtuaron a sindicatos”, en *Mural*, 9 de julio de 2013.

3. A manera de conclusión

La reforma laboral apenas entró en vigencia y es pronto para establecer afirmaciones concluyentes a partir de los datos empíricos sobre la evolución del empleo. Sin embargo, los primeros resultados no parecen ir en el sentido previsto por las fuerzas que la diseñaron, promovieron y aprobaron. Cabe referir la expectativa que presentó el Banco de México sobre la misma:

Los resultados indican que, dada una redistribución de los trabajadores actuales hacia el sector formal inducida por la reforma, el efecto sobre la tasa de crecimiento del PIB potencial podría ir en los próximos cinco años de 0.15 puntos porcentuales en promedio, en el escenario considerado como más probable, si bien conservador, a 0.25 puntos porcentuales promedio, en un escenario más optimista. Adicionalmente, si se considera que el sector formal tiene acceso a mejores tecnologías que el sector informal y que con la reforma posiblemente se dé un cambio favorable en la tasa de crecimiento del empleo formal respecto al informal, se pueden esperar efectos permanentes, pero en un plazo más largo, de alrededor de 0.10 puntos porcentuales de crecimiento potencial adicional.

Finalmente, se estima que en el escenario base podrían crearse en los próximos cinco años alrededor de 370 mil empleos formales adicionales en promedio al año a los que se generarían en ausencia de la reforma laboral.¹⁶

Por lo pronto, el crecimiento económico del primer trimestre de 2013 fue inferior a 1%. La flexibilización del sector formal, aunada a la falta de

16. Banco de México. *Informe sobre la inflación. Octubre-diciembre 2012*, México, Banco de México, febrero de 2013, p.60.

protección efectiva a los derechos laborales, hace cada vez menos atractivo ingresar a él. Resulta extraño que se justifique la flexibilización unilateral del mercado de trabajo que predominó en la reforma con base en argumentos de racionalidad individual a favor de la empresa y, sin embargo, se condene la informalidad con base en argumentos relativos a su impacto económico dañino sobre el conjunto de la sociedad.

Asimismo, cabría hacer el razonamiento inverso, en términos del impacto social del creciente deterioro de las condiciones de trabajo formal y, simultáneamente, de la racionalidad individual que implica elegir la inserción laboral en la informalidad, amén de su impacto positivo para contener la inflación y generar bienes a precios asequibles para amplios contingentes de población que no podrían adquirirlos en la economía formal.

En este texto no se trata de promover y justificar la informalidad, pues termina contribuyendo también al desgarramiento social, ya que atiza la desestructuración tanto de la economía como de prácticas de organización social. Sin embargo, consideramos la informalidad como resultante y no como causa del mal funcionamiento socioeconómico.

Hemos procurado invertir los razonamientos tradicionales, de modo tal que se ubique la necesidad de establecer reglas sociales que permitan enfrentar la polarización en que vivimos. Para ello se requieren reformas estructurales en un sentido distinto a las que hoy se plantean con cuentas alegres sobre los grandes beneficios que producirán. Se requieren reformas que reivindicuen, efectiva y no solamente en un sentido retórico, la dignidad del trabajador, y la concepción legal del trabajo como un derecho y un deber sociales.

CANDADOS AL ENDEUDAMIENTO IRRESPONSABLE

▪ Jorge Valdivia García* ▪

A finales de 2012 las alarmas fiscales sonaron en México. No era para menos. La deuda de estados y municipios se había disparado. Ante la ausencia de candados o el irrespeto a los existentes, en seis años el saldo subió a más de 434 mil millones de pesos, según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El crecimiento fue de 171.56% con respecto al cierre de 2006. Esto llevó a que la deuda estatal per cápita pasara de unos 1,550 pesos a más de 3,800 pesos.

Lo anterior implica que a una persona común y corriente que ganase el salario mínimo le llevaría poco más de 62 días para saldar la parte que le corresponde de la deuda adquirida en su nombre por gobernadores y

* Es licenciado en Ciencias de la Comunicación. Fue editor de las secciones de Negocios (1999–2005) y de Ciudad y Región (2005–2012) en el periódico *Público* (hoy *Milenio Jalisco*). Actualmente, es editor en la Oficina de Publicaciones del ITESO.

presidentes municipales, mientras que en 2006 le hubiera llevado poco menos de 33 días.¹

El descontrolado endeudamiento derivó en que, en 2012, dos estados y siete municipios incumplieran con sus obligaciones financieras. También obligó a las autoridades fiscales a la apertura de causas penales por presuntos malos manejos en la materia y al nuevo gobierno federal a poner el tema en la agenda política inmediata, como un apartado especial en el denominado Pacto por México.

1. El disparo de salida

El crecimiento incontrolado de la deuda estatal y municipal comenzó en 2007. En el año previo, el saldo de las obligaciones financieras de las entidades federativas y municipios de México cerró en 160,093.5 millones de pesos, mientras que 12 meses después llegó a 186,470 millones, un incremento de 16.48%. Esta cifra representó más del doble de los empréstitos contratados por los gobiernos locales un año antes e incluso superó el total de los obtenidos en 2005 y 2006 (cuadro 1).

En 2008 gobernadores y presidentes municipales parecieron refrenar sus ansias de endeudarse, pues la adquisición de nueva deuda bajó a 16,600 millones de pesos. Pero este fue solo un breve respiro para las finanzas locales, pues en 2009 los empréstitos contratados sumaron 49,083.3 millones de pesos; en 2010, 62,510.8 millones y para 2011 alcanzaron su máximo histórico con 76,113.2 millones de pesos.

En 2012, con un proceso electoral de por medio, del que resultó un cambio en el gobierno federal y en muchas administraciones estatales y municipales,² y ya con los reflectores encima, la fiebre pareció ceder y la

1. En 2006 el salario mínimo general promedio en el país fue de 47.05 pesos, mientras que para 2012 se ubicó en 60.50 pesos.
2. Tras el proceso electoral del 1 de julio de 2012, el presidente Felipe Calderón Hinojosa, del

▣ **Cuadro 1** Crecimiento de la deuda de estados y municipios

Año	Deuda *	Incremento*	Variación porcentual
2000	90,731.3		
2001	100,243.1	9,511.8	10.48%
2002	116,218.4	15,975.3	15.94%
2003	125,893.0	9,674.6	8.32%
2004	135,015.0	9,122.0	7.25%
2005	147,412.4	12,397.4	9.18%
2006	160,093.5	12,681.1	8.60%
2007	186,470.0	26,376.5	16.48%
2008	203,070.2	16,600.2	8.90%
2009	252,153.5	49,083.3	24.17%
2010	314,664.3	62,510.8	24.79%
2011	390,777.5	76,113.2	24.19%
2012	434,761.2	43,983.7	11.26%

* Millones de pesos. Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

contratación de deuda bajó a casi a la mitad con respecto al año previo. Sin embargo, los casi 44 mil millones de pesos que se adquirieron llevaron el pasivo total a 434,761.2 millones de pesos, equivalente ya a 2.9% del producto interno bruto (PIB) de México, a 50.65% de la deuda externa y a 88% de las participaciones federales para estados y municipios.³

2. Los motivos del lobo

Las causas que motivaron el endeudamiento varían, pero la principal es completar el gasto público con recursos no propios, ya sea para obras de

Partido Acción Nacional (PAN), dejó el gobierno federal en manos de Enrique Peña Nieto, del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

- Al cierre de 2012, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi) reportó que el PIB llegó a 16,025'313,445 millones de pesos, mientras que la Secretaría de Hacienda informó que la deuda externa se ubicó en 66,016.5 millones de dólares (858,214.5 millones de pesos) y que las participaciones federales a estados y municipios sumaron 494,014 millones de pesos.

infraestructura o servicios, e incluso para ajustar el pago de la nómina, aunque esto último está prohibido en muchas de las leyes o reglamentos en la materia.

El recurrente déficit de recursos propios de estados y municipios se debe, en gran medida, a la falta de capacidad o de interés de las administraciones locales por diversificar sus fuentes de ingreso o incrementar lo que recaudan por impuestos ya establecidos. Así lo dejó en claro la firma calificadora internacional Standard & Poor's (S&P), que realizó un informe especial en el cual, entre las causas a las que vincula el sobreendeudamiento y el posterior incumplimiento de pagos, menciona a

La falta de voluntad general de algunos estados para ejercer nuevas facultades tributarias, como fue el caso del impuesto sobre la tenencia vehicular, que el gobierno federal recientemente transfirió a los estados y respecto del cual mucho de ellos decidieron no cobrarlo o aplicaron un subsidio.⁴

Un interés político se puede sumar a los motivos que hicieron crecer la deuda estatal y municipal, pues con el fin de no generar molestia entre la ciudadanía y un consecuente castigo electoral, muchos gobiernos prefirieron adquirir deuda en lugar de aumentar impuestos o crear nuevos gravámenes para completar su gasto. Tal fue el mencionado caso de la tenencia vehicular que, como parte de sus compromisos de campaña,

4. Standard & Poor's. *Débil administración financiera explica casos recientes de incumplimiento de pago de deuda en los gobiernos municipales y estatales en México*, México, S&P, 18 de enero de 2013, p.4 [DE disponible en: http://www.standardandpoors.com/servlet/BlobServer?blobheadername3=MDT-Type&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobheadervalue2=inline%3B+filename%3D13.01.18_MexicoGLRsFinacialAdmon.pdf&blobheadername2=Content-Disposition&blobheadervalue1=application%2Fpdf&blobkey=id&blobheadername1=content-type&blobwhere=1244217023280&blobheadervalue3=UTF-8].

el presidente Felipe Calderón eliminó a partir de 2012 y dejó en manos de los estados el decidir si la seguían aplicando o no. Para los gobiernos locales, la medida implicó dejar de percibir alrededor de 20 mil millones de pesos al año, ya que lo recaudado por este impuesto se devolvía a las entidades vía participaciones.

Pese a su importancia económica, hubo estados que optaron por no retomar el cobro. Entre ellos estuvo Jalisco, donde hubo elecciones locales en 2012. La decisión se tomó pese a que, en noviembre de 2009, el entonces gobernador, Emilio González Márquez, del PAN, había presentado una propuesta para mantener la tenencia, que significaba ingresos por más de 1,600 millones de pesos al año.⁵ Sin embargo, meses después el mandatario se sumó a la postura de su partido de rechazar la iniciativa, la cual terminó enterrando el Congreso local en junio de 2010.

Pese a la eliminación de la tenencia, el PAN perdió el gobierno de Jalisco. Datos de la SHCP indican que, en 2012, la deuda estatal se incrementó en 1,706.3 millones de pesos,⁶ prácticamente el monto que dejó de percibir el estado vía el gravamen federal.

Además del uso político de la deuda para tratar de evitar represalias del electorado, está su empleo por parte de los nuevos gobernantes para hacer frente a los compromisos realizados durante la campaña. Tal fue el caso de Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, quien como presidente municipal de Guadalajara contrató, en 2011, un crédito por 1,100 millones de

-
5. En 2010 Jalisco recibió 1,672.3 millones de pesos por concepto del cobro de la tenencia, mientras que en 2011 fueron 1,823.3 millones, según los informes de cada uno de esos años acerca del pago de participaciones a las entidades federativas [DE disponible en: <http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Paginas/InfoRelPagoParticipacionEntidadesFederativas.aspx>].
 6. Según el informe de la Secretaría de Hacienda sobre los saldos totales de las obligaciones financieras de entidades federativas y municipios, al cierre de 2011 la deuda de Jalisco se ubicó en 24,309 millones de pesos, mientras que al terminar 2012 llegó a 26,015.3 millones de pesos [DE disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/ESTADOS/DEUDA_PUBLICA_EFM/2012/Paginas/4toTrimestre.aspx].

■ Cuadro 2 Municipios que deben 400 millones de pesos o más

Municipio / Entidad	Deuda (millones de pesos)*		Variación porcentual	Población**	Deuda per cápita (\$)
	2006	2012			
Guadalajara, Jalisco	1,200	2,657.6	121.47%	1'495,189	1,777.45
Tijuana, Baja California	585.4	2,410.0	311.68%	1'559,683	1,545.19
Monterrey, Nuevo León	996.3	2,109.6	111.74%	1'135,550	1,857.79
Zapopan, Jalisco	418.8	1,465.5	249.93%	1'243,756	1,178.30
Benito Juárez, Quintana Roo	560.8	1,352.7	141.21%	661,176	2,045.94
Nuevo Laredo, Tamaulipas	149.3	1,211.7	711.62%	384,033	3,155.32
León, Guanajuato	172.5	981.5	468.98%	1'36,480	683.26
San Nicolás de los Garza, Nuevo León	183.3	945.2	415.68%	443,273	2,132.42
Mexicali, Baja California	406.9	778.3	91.27%	936,826	830.76
Tonalá, Jalisco	145.9	773.8	430.34%	478,689	1,616.44
Puebla, Puebla	666.2	741.0	11.22%	1'539,819	481.21
Hermosillo, Sonora	501.9	726.6	44.77%	784,342	926.36
Ecatepec, Estado de México	706.7	718.1	1.61%	1'656,107	433.61
Tlaquepaque, Jalisco	319.1	698.5	118.90%	608,114	1,148.63
Cuernavaca, Morelos	70	698.3	897.56%	365,168	1,912.24
Guadalupe, Nuevo León	214.9	692.2	222.12%	678,006	1,020.97
Durango, Durango	52.1	540.3	937.06%	582,267	927.94
Solidaridad, Quintana Roo	0	517.0	—	159,310	3,245.25
San Pedro Garza García, Nuevo León	203.6	498.1	144.62%	122,659	4,060.48
Centro, Tabasco	122.5	492.2	301.80%	640,359	768.64
Aguascalientes, Aguascalientes	201.6	483.5	139.83%	797,010	606.64
Naucalpan, Estado de México	281.7	478.9	70.01%	833,779	574.40
Morelia, Michoacán	69.3	473.9	583.83%	729,279	649.81
Huixquilucan, Estado de México	320	445.5	39.21%	242,167	1,839.49
Tlalnepantla, Estado de México	373.9	421.2	12.65%	664,225	634.12
Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	248.7	415.6	67.11%	553,374	751.03
Acapulco, Guerrero	0	414.3	—	789,971	524.45
Querétaro, Querétaro	339.8	411.8	21.19%	801,940	513.50
Saldo total nacional	14,622.0	43,558.7	197.90%	22'322,551	1,951.33

* Saldos al 31 de diciembre de cada año.

** Al año 2010.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

pesos para hacer realidad el programa de pavimentar calles con concreto hidráulico, que prometió como abanderado del PRI cuando contendía para ganar la capital de Jalisco. Con ello convirtió al municipio en el más endeudado del país (cuadro 2). No obstante, Aristóteles Sandoval fue postulado por el PRI para gobernador del estado y ganó la elección en julio de 2012.

No se debe olvidar que también hubo quienes adquirieron deuda por motivos no claros, como en el caso de Coahuila, donde el pasivo estatal durante la administración del gobernador Humberto Moreira Valdés (2005–2011) creció en 11,196.2%, al pasar de 323.2 millones de pesos en diciembre de 2005 a 36,509.6 millones al cierre de 2011. El disparo de la deuda, cuyo monto llegó al equivalente de casi tres veces las participaciones federales a que tiene derecho el estado, se dio entre denuncias de corrupción y malos manejos, e incluso se descubrió que se usaron documentos apócrifos para la contratación de créditos por al menos 3,100 millones de pesos, por lo cual la SHCP presentó una denuncia penal y se abrió una investigación federal en la que la Procuraduría General de la República (PGR) no encontró pruebas contra el exgobernador y lo exculpó a finales de 2012.

3. La lista de la vergüenza

Producto de políticas o conductas como las mencionadas, la deuda de estados y municipios creció y creció hasta alcanzar los 434,761.2 millones de pesos al cierre de 2012. La mayor parte la concentraban siete entidades: Distrito Federal (58,773.8 millones de pesos), Nuevo León (46,952.9 millones), Veracruz (40,028.9 millones), Estado de México (39,929.3 millones), Coahuila (36,421.7 millones), Jalisco (26,015.3 millones) y Chihuahua (23,284.8 millones).

En cuanto a los estados que más vieron incrementarse su deuda en el sexenio, el primer lugar lo tuvo Coahuila, con un total de 36,001.7 millones de pesos, seguido por Veracruz, con 34,514.6 millones, Nuevo León, con 30,241.8 millones, Jalisco, con 17,184.5 millones y Chihuahua, con 16,388.1 millones de pesos (cuadro 3).

Y en relación con su población, otra vez Coahuila se ubicó como el estado con mayor deuda, de 13,252 pesos per cápita, seguido por Quintana Roo, con 11,320.75 pesos y Nuevo León, con 10,089.90 pesos (cuadro 4). Lo anterior implica que un coahuilense que ganase el salario mínimo promedio tendría que trabajar 219 días a fin de aportar la parte que le toca para saldar el débito estatal, mientras que un quintanarroense debería hacerlo 187 días y un neoleonés, 167 días.

Por último, en materia de participaciones federales, los estados que enfrentan el panorama más negro son Coahuila, cuya deuda al final de 2012 equivalía a 298.5% de los ingresos federales a que tendría derecho; Quintana Roo, con el equivalente a 235.6%; Nuevo León, con 208.3%; Chihuahua, con 159.7%; Veracruz, con 131.2%; Nayarit, con 120.2%; Distrito Federal, con 105.1%, y Sonora, con 101.7%.

4. Preocupación nacional e internacional

El disparado crecimiento de la deuda de estados y municipios generó preocupación en propios y extraños. Muestra de la inquietud nacional, además de su inclusión en el Pacto por México, es que la SHCP empezó a dar un seguimiento más puntual al tema, y en su página de Internet se le dio un sitio especial a la información sobre las cuentas públicas locales, pues de estar dentro del apartado de Finanzas públicas se le asignó uno propio en la cabecera denominado Estados.⁷

7. Véase la página de la SHCP: <http://www.shcp.gob.mx>

— **Cuadro 3** Deuda por estado

Lugar	Municipio / Entidad	Deuda (millones de pesos)*		Diferencia	Variación
		2006	2012	(millones de pesos)	porcentual
1.	Distrito Federal	44,085.9	58,773.8	14,687.9	33.32%
2.	Nuevo León	16,711.1	46,952.9	30,241.8	180.97%
3.	Veracruz	5,514.3	40,028.9	34,514.6	625.91%
4.	Estado de México	31,975.7	39,929.3	7,953.6	24.87%
5.	Coahuila	420.0	36,421.7	36,001.7	8,571.83%
6.	Jalisco	8,830.8	26,015.3	17,184.5	194.60%
7.	Chihuahua	6,896.7	23,284.8	16,388.1	237.62%
8.	Chiapas	881.7	16,412.9	15,531.2	1,761.51%
9.	Michoacán	2,811.4	15,528.1	12,716.7	452.33%
10.	Sonora	6,248.8	15,105.8	8,857.0	141.74%
11.	Quintana Roo	1,880.0	15,006.5	13,126.5	698.22%
12.	Baja California	4,556.0	12,762.2	8,206.2	180.12%
13.	Guanajuato	1,972.4	8,074.1	6,101.7	309.36%
14.	Sinaloa	4,226.1	7,416.8	3,190.7	75.50%
15.	Baja California Sur	647.9	1,687.7	1,039.8	160.48%
16.	Campeche	0.0	1,115.1	1,115.1	—
17.	Colima	889.7	2,138.7	1,249.0	140.39%
18.	Aguascalientes	958.4	3,155.9	2,197.5	229.29%
19.	Durango	2,680.9	4,263.6	1,582.7	59.04%
20.	Tamaulipas	782.9	10,924.1	10,141.2	1,295.34%
21.	Puebla	3,360.3	9,115.0	5,754.7	171.25%
22.	Nayarit	547.9	6,320.1	5,772.2	1,053.51%
23.	Oaxaca	1,506.2	5,660.4	4,154.2	275.81%
24.	Zacatecas	216.1	5,321.8	5,105.7	2,362.64%
25.	Tabasco	639.4	4,823.8	4,184.4	654.42%
26.	San Luis Potosí	2,712.8	4,688.2	1,975.4	72.82%
27.	Hidalgo	2,451.8	3,642.9	1,191.1	48.58%
28.	Guerrero	2,309.5	3,039.6	730.1	31.61%
29.	Morelos	737.8	2,871.1	2,133.3	289.14%
30.	Yucatán	743.1	2,426.0	1,682.9	226.46%
31.	Querétaro	1,717.9	1,811.1	93.2	5.42%
32.	Tlaxcala	180.0	43.1	-136.9	-76.04%
	Total	160,093.5	434,761.2	274,667.7	171.57%

* Saldos al 31 de diciembre de cada año. Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

■ Cuadro 4 Deuda por habitante

Lugar	Entidad	Deuda (en pesos)*	Población**	Deuda per cápita (en pesos)
1.	Distrito Federal	58,773'800,000	8'851,080	6,640.30
2.	Nuevo León	46,952'900,000	4'653,458	10,089.90
3.	Veracruz	40,028'900,000	7'643,194	5,237.20
4.	Estado de México	39,929'300,000	15'175,862	2,631.11
5.	Coahuila	36,421'700,000	2'748,391	13,252.00
6.	Jalisco	26,015'300,000	7'350,682	3,539.16
7.	Chihuahua	23,284'800,000	3'406,465	6,835.48
8.	Chiapas	16,412'900,000	4'796,580	3,421.80
9.	Michoacán	15,528'100,000	4'351,037	3,568.82
10.	Sonora	15,105'800,000	2'662,480	5,673.57
11.	Quintana Roo	15,006'500,000	1'325,578	11,320.75
12.	Baja California	12,762'200,000	3'155,070	4,044.97
13.	Guanajuato	8,074'100,000	5'486,372	1,471.67
14.	Sinaloa	7,416'800,000	2'767,761	2,679.69
15.	Baja California Sur	1,687'700,000	637,026	2,649.28
16.	Campeche	1,115'100,000	822,441	1,355.89
17.	Colima	2,138'700,000	650,555	3,287.55
18.	Aguascalientes	3,155'900,000	1'184,996	2,663.23
19.	Durango	4,263'600,000	1'632,934	2,611.01
20.	Tamaulipas	10,924'100,000	3'268,554	3,342.19
21.	Puebla	9,115'000,000	5'779,829	1,577.03
22.	Nayarit	6,320'100,000	1'084,979	5,825.07
23.	Oaxaca	5,660'400,000	3'801,962	1,488.82
24.	Zacatecas	5,321'800,000	1'490,668	3,570.06
25.	Tabasco	4,823'800,000	2'238,603	2,154.82
26.	San Luis Potosí	4,688'200,000	2'585,518	1,813.25
27.	Hidalgo	3,642'900,000	2'665,018	1,366.92
28.	Guerrero	3,039'600,000	3'388,768	896.98
29.	Morelos	2,871'100,000	1'777,227	1,615.47
30.	Yucatán	2,426'000,000	1'955,577	1,240.53
31.	Querétaro	1,811'100,000	1'827,937	990.77
32.	Tlaxcala	43'100,000	1'169,936	36.87
	Total	434,761'200,000	112'336,538	3,870.17

* Saldos al 31 de diciembre de 2012. ** Al año 2010.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En el ámbito internacional, desde finales de 2012 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) manifestó su intranquilidad al respecto en un documento que incluso entregó al presidente Enrique Peña Nieto, donde se lee:

A pesar de las mejoras que México ha introducido en la última década, los instrumentos para garantizar la disciplina fiscal a nivel subnacional aún son débiles. Si bien la deuda de los gobiernos subnacionales es moderada, en comparación con estándares internacionales, en los últimos años ha crecido rápidamente. En 2000, se adoptaron reglas para limitar el acceso de los estados al crédito, aumentar la transparencia y fortalecer el compromiso del gobierno federal de no rescatar instituciones subnacionales. Sin embargo, la asimetría que existe entre las transferencias federales y los ingresos por impuestos propios aún puede dar lugar a restricciones presupuestales “laxas” y a riesgo moral.⁸

Y en un informe dado a conocer a principios de 2013 insistió nuevamente en ello:

Si bien el crecimiento del endeudamiento estatal, de sólo 2.8% del PIB, no representa un riesgo sistémico, tal comportamiento puede en un momento dado generar dificultades de servicio de la deuda y presiones difíciles de resistir para que el gobierno central rescate a los estados en dificultades. Las presiones pueden ser muy poderosas, ya que los estados tienen la responsabilidad de los servicios públicos

8. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. *México, mejores políticas para un desarrollo incluyente*, México, OCDE, septiembre de 2012, p.13. [DE disponible en: <http://www.oecd.org/mexico/Mexico%202012%20FINALES%20SEP%20eBook.pdf>].

esenciales, como la educación y la salud, como demostró la crisis de la deuda subnacional de la década de 1990.⁹

El pronóstico de la OCDE fue acertado, pues según un informe de S&P, en 2012 dos gobiernos estatales y siete municipales incumplieron con sus obligaciones financieras. Se trató de Jalisco y de Zacatecas, así como de los municipios de Cuernavaca (Morelos), Naucalpan (Estado de México), Zamora (Michoacán), Santa Catarina (Nuevo León), Acapulco (Guerrero), San Luis Potosí (San Luis Potosí) y Guadalupe (Nuevo León).¹⁰

Fabiola Ortiz, analista de S&P México, afirmó al respecto: “Los incumplimientos de estados y municipios responden principalmente a su débil administración financiera, incluyendo un bajo nivel de transparencia fiscal, la limitada planeación financiera y de capital de largo plazo, y a la falta de una política formal de liquidez para hacer frente a las obligaciones operativas y financieras”.¹¹

5. Un pacto contra la manga ancha

Ante la dimensión del problema de la deuda local, las autoridades del país ya no pudieron seguir esquivándolo y se optó por incluirlo en el Pacto por México, promovido por la administración de Enrique Peña Nieto.¹²

9. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. *Estudios Económicos de la OCDE: México 2013*, México, OCDE, mayo de 2013, p.134 [DE disponible en: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/estudios-economicos-de-la-ocde-mexico-2013_9789264201521-es].
10. Standard & Poor's. *Op. cit.*, p.3.
11. Notimex. “Estados elevan nivel de incumplimiento: S&P”, en *El Economista*, México, 14 de mayo de 2013 [DE disponible en: <http://eleconomista.com.mx/estados/2013/05/14/estados-elevan-nivel-incumplimiento-sp>].
12. El Pacto por México se firmó el 2 de diciembre de 2012 en una ceremonia realizada en el Castillo de Chapultepec. El acuerdo político fue signado por el presidente de la república y los representantes del PRI, PAN y del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Los cinco capítulos que lo integran son: Sociedad de derechos; Crecimiento económico, empleo y

En el apartado de “Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad”, el punto 2.10 está dedicado a la “Deuda de los Estados”, en el que se indica:

Se expedirá una nueva Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las entidades federativas y municipios para controlar el exceso de endeudamiento de las entidades federativas y los municipios regulando el acceso a la fuente de pago y a las garantías de la Federación para el endeudamiento subnacional.¹³

Posteriormente, en el Senado se decidió tomar el toro por los cuernos. El 16 de abril de 2013 se aprobó una reforma constitucional para modificar seis artículos de la carta magna en materia de disciplina financiera. El ajuste contemplado incluía, entre otros puntos:

- El establecimiento, como requisito obligatorio, de que los empréstitos y las obligaciones por contratar sean aprobados por las legislaturas locales, con el voto de al menos dos terceras partes de sus miembros presentes, previo análisis del destino de los recursos, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.
- La prohibición expresa de que los recursos de los empréstitos se destinen a cubrir gasto corriente.
- El otorgamiento de facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes de responsabilidad hacendaria y de coordinación fiscal que obli-

competitividad; Seguridad y justicia; Gobernabilidad democrática; Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Véase la página del Pacto por México: <http://pactopormexico.org>

13. El apartado de “Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad” incluye 11 puntos que se pueden consultar en <http://pactopormexico.org/acuerdos/#crecimiento-economico-y-competitividad>

guen a un manejo sostenible de las finanzas por parte de la federación, los estados y los municipios.

- La creación de un registro público único de empréstitos y obligaciones de pago, así como la institución de un sistema de alertas.
- El otorgamiento de facultades al Senado para sancionar las estrategias de ajuste de finanzas públicas de los estados que tengan niveles elevados de deuda.
- La autorización a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar al gobierno federal en el otorgamiento de garantías de deuda con cargo al crédito de la nación, así como para fiscalizar directamente a los estados y municipios que soliciten este tipo de créditos, además de revisar que la deuda contratada solo se aplique para los fines autorizados.

La reforma cumplió con varias de las peticiones y recomendaciones de la OCDE, como “mejorar la calidad y la oportunidad de las cuentas fiscales de los gobiernos locales [...] proporcionar mayor información sobre la deuda y las obligaciones contingentes de los estados y los municipios [...] y] fomentar la aplicación de límites prudentes al endeudamiento a nivel estatal y municipal”.¹⁴

Los ajustes iban en la dirección recomendada por S&P para “recuperar la confianza y la certidumbre en el mercado de deuda subnacional”.¹⁵ No obstante, en su informe acota que no son suficientes: “opinamos también que la capacidad y voluntad de algunos gobiernos para implementar los cambios contables y difundir a cabalidad su información financiera, así como la voluntad de la autoridad responsable para sancionar su incumplimiento, seguirán siendo un reto en los siguientes años”.¹⁶

14. OCDE. *Mejores políticas para...*, *op. cit.*, p.13.

15. Standard & Poor's. *Op. cit.*, p.5.

16. *Idem.*

Además, la firma calificadora considera que son necesarios más ajustes en materia fiscal para prevenir más casos de incumplimiento en estados y municipios, entre los que menciona:

[...] un control más eficaz sobre el crecimiento del gasto operativo y de inversión, así como de un análisis más profundo sobre las razones para solicitar nueva deuda. Consideramos que sin compromisos claros para mantener la disciplina fiscal, el aumento de las transferencias de recursos a los estados y municipios, las condonaciones de deuda o el “rescate” de las entidades más endeudadas, sólo sería una solución temporal.¹⁷

A la par, la OCDE y S&P exigen que los gobiernos locales solo gasten el dinero que tienen y tomen en serio su responsabilidad de generar ingresos propios para cubrir la inversión necesaria para realizar obras de infraestructura, prestación de servicios y pago de nómina, ante lo que urgen a “reformas adicionales al actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que promuevan el fortalecimiento y autonomía de las haciendas estatales y municipales”,¹⁸ según indica la firma calificadora internacional. La OCDE agrega:

El porcentaje total de los ingresos tributarios recaudados por los gobiernos subnacionales en México se cuenta entre los más bajos de la OCDE. Es necesario fortalecer los incentivos de los estados para recaudar más ingresos, limitando las transferencias del gobierno federal y permitiendo a los estados una mayor retención de sus ingresos marginales.¹⁹

17. *Idem.*

18. *Idem.*

19. OCDE. *Mejores políticas para...*, *op. cit.*, p.15.

6. El cierre del candado, en veremos

Pese al compromiso adquirido por sus partidos en el Pacto por México, a los señalamientos provenientes del ámbito nacional e internacional y la muestra que les pusieron los senadores, los diputados federales difirieron la discusión del tema de los candados a la deuda de estados y municipios.

Con reclamos de que el Senado había invadido su esfera de responsabilidad, ya que por ley solo la cámara baja puede legislar en materia de empréstitos,²⁰ los diputados presentaron su propia iniciativa que, paradójicamente, “recoge en buena parte el contenido de la minuta que aprobó el Senado de la República”.²¹

La propuesta busca “garantizar el uso responsable de la contratación de financiamiento dentro o fuera del país; créditos, empréstitos o préstamos para los gobiernos estatales y municipales, así como de su administración transparente”, se indicó en un comunicado emitido por la Cámara de Diputados.²²

La iniciativa, que considera como urgente un “replanteamiento sobre el manejo responsable de las finanzas públicas”,²³ fue presentada el 30 de abril de 2013 con el apoyo de las siete fracciones legislativas, tras lo cual se turnó a comisiones para su dictaminación. Debido a que este fue el

20. Así lo establece el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su inciso H, que indica: “La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre el reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados”.

21. Cámara de Diputados. “Presentan los siete grupos parlamentarios iniciativa de reforma constitucional para regular la deuda de estados y municipios”, Boletín 2914, emitido el 30 de abril de 2013 [DE disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/04_abril/30_30/2914_presentan_los_siete_grupos_parlamentarios_iniciativa_de_reforma_constitucional_para_regurar_la_deuda_de_estados_y_municipios].

22. *Idem*.

23. *Idem*.

último día de sesiones del periodo ordinario, la LXII Legislatura no tenía previsto retomar el tema hasta el 1 de septiembre de 2013, fecha estipulada para reanudar las actividades legislativas.

En tanto la deuda de estados y municipios seguía creciendo. Al cierre del primer trimestre de 2013, la SCHP reportó que el saldo total ascendía a 436,242.3 millones de pesos, un incremento de 1,481.1 millones de pesos con respecto al último día de 2012.

Así, ante la desidia de los diputados la deuda subnacional se mantiene como una bomba de tiempo y queda abierta la puerta a más incumplimientos, e incluso a un estallido general, cuyo impacto en las finanzas públicas y la economía de México aún nadie se ha atrevido a pronosticar.

EL PACTO POR MÉXICO BAJO LA LUPA

▪ Jorge Rocha* ▪

Frente al desorden y la falta de acuerdos que prevaleció en los gobiernos federales panistas que asumieron el Poder Ejecutivo federal de 2000 a 2012, contrastó el hecho de que pocos días después de la toma de posesión de Enrique Peña Nieto, como presidente de la república, se anunció con “bombo y platillo” que las principales fuerzas políticas habían logrado un Pacto por México. El nuevo mandatario, acompañado de los presidentes de los comités ejecutivos nacionales de los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD) expresaron que habían logrado consensar una agenda común, que ayudaría a avanzar en las necesidades apremiantes de la nación y que, en un ejercicio de responsabilidad y seriedad política, estaban dispuestos a firmar un paquete de cinco acuerdos que destrabarían asuntos pendientes en la agenda nacional. El hecho en sí mismo fue aplaudido mayoritariamente en la opinión pública y se reconoció la labor

* Es académico del ITESO.

de operación y negociación política que logró el equipo de transición del nuevo gobierno.

A continuación se explica, de forma más detallada, el significado de esta iniciativa, que se ha convertido en un asunto central en el arranque del nuevo gobierno priista, además de que se realizará un primer balance sobre los resultados del pacto y un análisis del papel que han jugado los partidos políticos de oposición en este acuerdo.

1. Contexto de la firma del Pacto por México

Para poder comprender la dimensión de lo que significa el Pacto por México para el gobierno de Enrique Peña Nieto, es necesario recordar el contexto de la firma de este acuerdo. En primer lugar, no podemos olvidar que el regreso del PRI a Los Pinos se da en medio de una aguda crisis de legitimidad política y en un clima generalizado de falta de acuerdos sustanciales entre la clase política.

Las elecciones federales de 2006 dejaron una profunda huella en la legitimidad del gobierno de Felipe Calderón, que nunca pudo remontar; esta propició un clima de división muy exacerbado, el cual penetró muchas esferas de la vida social. Las acusaciones de fraude electoral y la mínima diferencia que hubo entre Calderón y Andrés Manuel López Obrador tuvieron como efecto que alrededor de 40% de la población considerara que hubo fraude en aquellos comicios. Este escenario de rivalidad política se mantuvo a lo largo del sexenio y se trasladó hasta las elecciones federales de 2012; en ellas, con el decidido apoyo de las televisoras monopólicas del país, Peña Nieto se impuso a López Obrador, quien volvió a denunciar que se gestó un fraude electoral. Un elemento que generó mayor conflicto en el clima político nacional fue la aparición del movimiento social #YoSoy132, el cual movilizó a miles de personas exigiendo reglas claras y equitativas en las elecciones, así como la demo-

cratización de los medios masivos de comunicación. Enrique Peña Nieto fue objeto de muchas y variadas críticas de parte de este movimiento, que comenzó con la fallida visita del entonces candidato presidencial del PRI a la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Todos estos elementos generaron un contexto de mucha animadversión en contra del gobierno entrante; este estaba urgido de realizar acciones que le devolvieran un poco de la legitimidad que no obtuvo en las urnas.

Un segundo elemento es la necesidad de los neoliberales mexicanos de aprobar las mal llamadas reformas estructurales que, de acuerdo con su perspectiva, hacen falta en México para tener una plataforma completa y sólida. A fin de competir en el escenario internacional, en el marco de un capitalismo financiero global, tanto los gobiernos de Vicente Fox (2000–2006) como de Felipe Calderón (2006–2012) intentaron, a lo largo de sus sexenios, aprobar tres grandes reformas de corte neoliberal:

- La energética, que implica la posibilidad de que se permita la inversión privada en la producción y la distribución de energía eléctrica; convertir en negocio privado otros tipos de producción de energía (por ejemplo, la eólica), además de la posibilidad de que empresas privadas realicen acciones de exploración y extracción de petróleo.
- La fiscal, que apunta a la necesidad de buscar un modelo de recaudación de impuestos basado en el consumo, cuestión que implicaría el incremento del impuesto al valor agregado (IVA), de 16% a 19%, y la posibilidad de gravar alimentos y medicinas. Ambas acciones han sido propuestas y recomendadas desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- La laboral, que finalmente se pudo aprobar por un acuerdo en el periodo de transición entre Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, la cual permite formas de contratación más flexibles, legalizó la subcontratación, acotó los juicios laborales y recortó el pago de salarios caídos.

Los neoliberales mexicanos están convencidos de que esta tríada de reformas son las que llevarán al país al anhelado desarrollo en la globalización capitalista actual. Sin embargo, estas modificaciones al marco normativo resultan impopulares y tienen un alto costo político, por cual era necesario para el nuevo gobierno priista generar un acuerdo entre las principales fuerzas representadas en el Congreso de la Unión, que le permitiera aprobar los cambios y repartirse entre todos el costo político.

El tercer elemento que hay que recuperar para entender el marco en el cual se firma el Pacto por México es que los dos principales partidos de oposición llegaron con crisis internas, que les generan gran debilidad política y menor capacidad de oponerse a los acuerdos que requieren los neoliberales, por lo que están dispuestos a negociar lo que sea con tal de mantener ciertos beneficios, cargos y dádivas gubernamentales.

El PAN vive una de sus peores crisis, ya que los resultados electorales le llevaron a ser el gran perdedor de 2012, y de estas elecciones lo único que pudo mantener fue la gubernatura de Guanajuato, donde incluso perdió la presidencia municipal de León luego de 24 años de gobierno ininterrumpido. Los casos de corrupción, el fracaso en la estrategia de seguridad en el sexenio de Felipe Calderón, las fuertemente cuestionadas gestiones estatales, como la de Emilio González Márquez en Jalisco, abonaron al descrédito público que, aunado a la derrota electoral, sacaron a flote los grandes conflictos internos en el partido blanquiazul, donde por lo menos se pueden detectar tres grupos en disputa: el de Calderón–Cordero, el de Gustavo Madero y el de los exgobernadores panistas.

Todos comparten una perspectiva política y económica neoliberal; sin embargo, la facción del presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, Gustavo Madero, controla formalmente al partido, y sus miembros han tenido presencia y capacidad de decisión en el Pacto por México. El grupo de Calderón–Cordero ha tratado de cuestionar algunas de las decisiones de Madero y pretende tener el control de los legisladores

blanquiazules, sobre todo en la cámara alta. Este control obligaría a que Madero y Peña Nieto tuvieran que negociar con ellos las reformas legales que busca impulsar el Pacto por México. El grupo de los exgobernadores, donde destaca la presencia de Ernesto Ruffo Appel, Carlos Medina Plascencia y Alberto Cárdenas Jiménez, apela a la crisis de principios y de proyecto político en el partido y está llamado a la unidad en el PAN con vista en los siguientes procesos electorales.

Sin tener los elementos suficientes para saber qué grupo se impondrá sobre el resto, lo que es indudable es que la facción ganadora terminará muy debilitada y viviendo una tensión permanente, sabiendo que necesitan recuperar espacios electorales, pero a la vez requieren negociar con el PRI las reformas del Pacto por México para no quedar más marginados en el espectro político.

En cuanto al partido del sol azteca, ya existía una escisión importante entre los lopezobradoristas y el grupo de los “Chuchos” antes del proceso electoral de 2012, que finalmente se resolvió cuando decidieron que el tabasqueño sería de nuevo su candidato presidencial. Luego de la derrota de López Obrador se rompe el acuerdo y la izquierda partidaria queda atomizada en cuatro partidos: el PRD, el del Trabajo (PT), Movimiento Ciudadano (MC) y el recién creado Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), que es la concretización más clara de la ruptura en el PRD, y por medio del cual Andrés Manuel López Obrador competirá electoralmente.

El grupo político que tiene la presencia y las decisiones por parte de la izquierda institucional en el Pacto por México y que enarbola un discurso de “izquierda moderna” son los “Chuchos”, es decir, Jesús Zambrano, Jesús Ortega, Carlos Navarrete y Guadalupe Acosta Naranjo, que han firmado los acuerdos y respaldado las reformas realizadas, pero que tristemente han jugado un papel de comparsa dando la espalda al resto de la izquierda partidaria, que no en pocas ocasiones ha criticado su proceder.

Además, la debilidad del PRD como partido, por las circunstancias antes descritas, ha permitido que no tengan muchas posibilidades de oposición real al nuevo gobierno y que trate de mantener cierta presencia política y beneficios para sus miembros.

Este es el marco contextual en el cual se firma el Pacto por México, donde se conjugan tres necesidades: legitimar el nuevo gobierno, aprobar las reformas neoliberales faltantes y tener cierta presencia como oposición en medio de fuertes crisis internas en los partidos políticos, para las cuales, sin duda, el acuerdo representó una salida eficaz para resolverlas.

2. El Pacto por México y sus primeros resultados

El pacto está compuesto de cinco apartados de acuerdos y un adéndum. Los ejes son:

- Sociedad de derechos y libertades.
- Crecimiento económico, empleo y competitividad.
- Seguridad y justicia.
- Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.
- Gobernabilidad democrática.¹

El adéndum está referido a la necesidad de controlar el gasto social para que no sea utilizado electoralmente, blindar a los programas sociales a fin de que sus recursos no influyan en los procesos electorales y la generación de condiciones de equidad electoral.

Las tres reformas que los miembros del pacto enarbolan como resultados del mismo son: la educativa, la financiera y en telecomunicaciones.

1. Para mayores detalles véase la página del Pacto por México: <http://pactopormexico.org/>

A continuación se desarrollarán, brevemente, cada una de las cinco partes.

En lo que respecta al eje “Sociedad de derechos y libertades” sobresalen algunos acuerdos como la necesidad de la seguridad social universal, que abarca el acceso de todos los mexicanos a servicios de salud, seguro de desempleo, pensión para personas de la tercera edad y seguro de vida para madres jefas de familia. También se plantea la creación de un sistema nacional de programas de combate a la pobreza, el establecimiento de varias acciones en torno al impulso de la educación de calidad y equidad, además de que se dice que se estimulará a la cultura como factor de cohesión social, se propone un extenso apartado para implementar los derechos humanos como política de estado —que abarca desde una serie de cambios y reformas legales hasta el impulso de la enseñanza de los derechos humanos en la educación básica—, y concluye con otra serie de propuestas referidas al cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

El segundo eje, “Crecimiento económico, empleo y competitividad”, es el más extenso de todos y plantea los siguientes acuerdos: extender los beneficios de una economía competitiva al nivel mundial; el acceso equitativo a telecomunicaciones (aquí entra el derecho a la banda ancha y la competencia en radio, televisión y telefonía); el impulso al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación; la realización de acciones en torno al desarrollo sustentable; la elaboración de una reforma energética que gira en torno a las actividades de Petróleos Mexicanos y donde se reitera que no habrá privatización en este campo; la transformación de la minería en una actividad eficiente y socialmente responsable; el aumento de la productividad del campo; propiciar la aparición de una banca que apoye el desarrollo; la construcción de una estrategia de desarrollo en el sur-sureste de México; un control en la deuda de los estados, y realizar una reforma hacendaria (fiscal).

“Seguridad y Justicia” es el tercer eje de acuerdos en el Pacto por México y a pesar de ser uno de los temas más sentidos por la población, los acuerdos en esta parte son menos y más escuetos. Entre ellos están la creación de un sistema nacional de prevención, la reforma de los cuerpos judiciales (gendarmería nacional), la implementación del sistema penal acusatorio y de un código penal único, la reforma a la Ley de Amparo y la reforma integral al sistema penitenciario.

El cuarto eje, “Acuerdos para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción”, es todavía más breve y específico, y se reduce a instrumentar una reforma para la rendición de cuentas contables, ampliar las facultades del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y la creación de un sistema nacional contra la corrupción.

“Gobernabilidad democrática” es el quinto eje y contempla la creación de gobiernos de coalición, adelantar la toma de posesión presidencial al 15 de septiembre (frente al 1 de diciembre actual), reformas electorales y al sistema de partidos políticos, revisión del fuero, realizar leyes reglamentarias para la reforma política, la revisión de la posibilidad de reelección de legisladores y regular la publicidad gubernamental en medios de comunicación.

Producto del Pacto por México, hasta el primer semestre de 2013 se habían realizado tres reformas legales:

- Reforma educativa. Estas modificaciones legales se encaminaron a establecer un servicio profesional docente y un Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). No es una reforma que transforme el modelo educativo en el país sino más bien un cambio que regula los derechos laborales del magisterio e intenta mejorar la gestión educativa. No es posible entenderla si no se tiene el contexto de que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se manejó como un poder fáctico autónomo, que negociaba posiciones con los

gobernantes en turno. Aunque fue bien recibida en general, no podemos dejar de señalar que uno de sus propósitos ocultos era volver a tener el control sobre el SNTE.

- **Reforma financiera.** La nueva legislación en la materia está orientada al impulso del crédito para el desarrollo a través de la flexibilización de los requisitos para los solicitantes de préstamos bancarios, pero además se pretende asegurar un poco más el derecho de los ahorradores. Esta iniciativa, que tenía como uno de sus telones de fondo regular la actuación de las instituciones bancarias, también recibió críticas positivas, aunque no tuvo mucho eco en el espacio público.
- **Reforma en telecomunicaciones.** Esta es la iniciativa que generó más consensos y menos críticas de las que se han aprobado hasta ahora. La reforma va en contra de los monopolios en televisión, otorga el derecho al acceso a telecomunicaciones, regula este campo de forma más precisa y estimula mayor competencia en los sectores de televisión, radio y telefonía. Por ejemplo, se incluye dentro de estas modificaciones la licitación de dos cadenas de canales de televisión en señal abierta. La parte más criticada es que, en el caso de la televisión, la inversión extranjera puede llegar a 100%.

Dentro de la agenda legislativa del segundo semestre de 2013 se tenía contemplada la discusión y la aprobación de la reforma energética y de la reforma hacendaria (fiscal) que, como se dijo anteriormente, son parte de las llamadas reformas estructurales neoliberales que pretende impulsar el gobierno de Enrique Peña Nieto; sin duda, utilizarán el marco del Pacto por México para llevarlas adelante.

3. Críticas al Pacto por México

El Pacto por México ha recibido fuertes críticas que podemos agruparlas en tres.

El primer cuestionamiento, que surge desde su nacimiento, es que el acuerdo se define como un pacto cupular y de partidos políticos, es decir, que tiene un claro tinte elitista, ya que en primer lugar no incluye a todos los partidos políticos; solo el PRI, el PAN y el PRD forman parte de él, mientras que el PT, MC, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza no. Pero esta exclusión se extiende al resto de la sociedad, ya que el pacto no vislumbra ni incorpora ningún tipo de participación ciudadana, incluso de los partidos que sí están representados, como se expresó anteriormente, son facciones o grupos los que tienen presencia. Es decir, en realidad es un pacto entre las cúpulas de la clase política mexicana, un pacto de las minorías empoderadas del país, con lo cual su nivel de representación es sumamente cuestionable. Esta situación resulta preocupante porque se está convirtiendo en el lugar de decisión más importante del actual sexenio. Si la representación del Congreso de la Unión está en entredicho, este problema en el Pacto por México se agudiza de manera notable.

La segunda gran crítica es que frente a la necesidad y urgencia de una auténtica reforma del estado, el Pacto por México se queda muy corto de miras y alcance. Cuando llegó la alternancia política en 2000, uno de los grandes debates nacionales versaba sobre la reforma del estado, que implicó la discusión sobre el nuevo andamiaje institucional que necesitaba el país para llevar a cabo las grandes transformaciones que en ese momento se anhelaban. El tema se fue enfriando y los resultados de los gobiernos panistas propiciaron un clima de escepticismo ante las verdaderas posibilidades de cambio en México. Es más, en ese momento se hablaba de la transición a la democracia, pero conforme pasó el tiempo

y con una actitud más moderada y realista se fue asentando el término de alternancia política, que simplemente aludía a la posibilidad de que cualquier partido pudiera ganar las elecciones presidenciales.²

Al final del sexenio anterior un importante grupo de académicos y organizaciones civiles impulsaron la idea de elaborar una nueva Constitución, que sin duda implica un debate profundo sobre la reforma del estado, pero estas ideas tampoco lograron permear en el ánimo público.

El Pacto por México hubiera sido una estupenda oportunidad para plantear de una vez por todas la necesaria y siempre postergada reforma del estado; sin embargo, como se analizó previamente, los propósitos de este están muy lejos de una reforma radical al sistema político mexicano, ya que en realidad son una serie de propuestas que ayudan a aprobar las reformas neoliberales, generan legitimidad política a sus miembros y resuelven algunos temas urgentes. En resumen, desde esta óptica, el acuerdo representa un avance minúsculo frente a las necesidades de transformación del país.

La composición del Pacto por México, que está integrado por las cúpulas partidistas, también genera otro gran cuestionamiento y un problema importante, ya que los acuerdos están subordinados a los procesos y conflictos electorales. Como el pacto no tiene otro soporte más que el otorgado por los partidos, entonces los conflictos electorales se convierten en su peor amenaza. Prueba de ello es la firma del adéndum que se hizo para evitar la salida del PAN y del PRD, quienes denunciaron que en las elecciones de medio año de 2013 se utilizaron recursos públicos para beneficiar electoralmente a las y los candidatas del PRI. Esta situación provoca una alta vulnerabilidad en el acuerdo, ya que su futuro se juega

2 Cabe recordar que en México, en el ámbito federal, nunca ha gobernado la izquierda, a pesar de que hubo dos momentos donde esta posibilidad estuvo muy cerca: 1988 y 2006, años electorales en que la sospecha de fraude inundó a la opinión pública.

en cada uno de los comicios que se realicen en el país. Un pacto sustentado en otros actores sociales y políticos no tendría este tipo de debilidades y amenazas.

4. Breves conclusiones

Una perspectiva maniquea del Pacto por México no ayuda a dimensionar sus posibilidades y amenazas, ya que, como diría una conocida frase evangélica, el trigo y la cizaña se mezclan y hay que saber discernir entre ellas. No se puede negar que es un avance el hecho de que las fuerzas políticas se pongan de acuerdo y que logren algunas reformas que, efectivamente, resuelven ciertos problemas importantes en el país, en el campo de la educación o las telecomunicaciones; sin embargo, el hecho de que sea un pacto de cúpulas políticas y que la agenda primordial sean las reformas estructurales neoliberales representa una preocupación y un gran riesgo para la mayor parte de los mexicanos, que podemos presenciar que el gobierno de Enrique Peña Nieto terminará por rubricar una serie de reformas que empezaron hace 30 años y que han demostrado que no son el camino para que México avance en temas sustantivos como la creación de empleos dignos, la redistribución de la riqueza o el combate a la pobreza.

Utilizando la metáfora anterior, la conclusión es que en el Pacto por México tenemos más cizaña que trigo.

LA REFORMA Y EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

▪ Miguel Bazdresch Parada* ▪

En su toma de posesión como presidente de México, el 1 de diciembre de 2012, Enrique Peña Nieto pronunció un discurso en el cual perfilaba ciertas acciones inmediatas de su gobierno. Entre estas llamó la atención el propósito de realizar una reforma al sistema educativo nacional para recuperar la rectoría del estado en esta materia. El nuevo titular del Ejecutivo federal dijo que tal reforma respetaría los derechos de los trabajadores y que la proponía para mejorar la educación mexicana, atender los reclamos más importantes de los años recientes y resolver la parálisis en la cual había caído la acción gubernamental en esa responsabilidad. Lo llamativo surge del motivo de “recuperar la rectoría del estado”, pues implicaba dos realidades: una, que este, en algún momento precedente,

* Es doctor en Filosofía de la Educación y miembro fundador de la Red Latinoamérica de Convivencia Escolar. Además, es miembro del Consejo Estatal de Participación Social en la Educación del Estado de Jalisco. Se desempeña como profesor e investigador en el Departamento de Educación y Valores del ITESO.

la había perdido, y otro, que alguien, no nombrado, la había usurpado o conquistado.

Este anuncio fue rápidamente respaldado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en voz de sus principales voceros, en especial de la entonces presidente vitalicia de su consejo nacional, Elba Esther Gordillo, quien manifestó que esperaba conocer la propuesta presidencial e incluso participar en su elaboración, tal y como era costumbre que sucediera en anteriores reformas.

De manera sorpresiva, el presidente envió su propuesta al Senado apenas diez días después del anuncio, y el secretario de Educación, Emilio Chuayffet, de inmediato la promovió como la reforma que cambiaría la educación en México. Los líderes sindicales mantuvieron su apoyo, y tímidamente plantearon el deseo de intervenir en la discusión del nuevo texto, a la vez que deslizaron una queja sobre el hecho de no haber sido consultados para formularlo. La reforma proponía una modificación al artículo tercero constitucional en dos párrafos, añadía una nueva fracción y, por congruencia, hacía una modificación al artículo 73 de la misma Constitución. Es decir, la propuesta era importante y no cosmética.

La iniciativa fue procesada con inusitada rapidez en las cámaras de Senadores y Diputados, lo que se atribuyó a la importancia de la misma, como lo dieron a conocer los voceros de los legisladores a través de los medios de comunicación social, y para no dar espacio a una confrontación con el SNTE, según indicaron analistas y algunos periodistas de la fuente legislativa.

Tras aprobarse la propuesta, la presidenta del SNTE inició una campaña de oposición abierta, que se centró en el discurso de la “permanencia” de los profesores en sus plazas, ahora regulada por ley según se establece, expresamente, en el texto de la iniciativa. Su argumento principal fue que por nada se les podía quitar una vez que la obtuvieran, salvo por muerte o jubilación; este privilegio fue conquistado por el SNTE, pues se

infería un daño a los derechos laborales, ya que la tarea educativa, se aseguraba, requería la continuidad de largo plazo para conseguir profesores experimentados y formados en las vicisitudes de la práctica. El privilegio defendido estaba aunado a otro del SNTE: decidir quién ha de ocupar la mitad de las nuevas plazas disponibles. Si la ley regula la “permanencia”, este privilegio se debe perder.

Poco después de las protestas de la presidenta del SNTE, esta fue aprehendida por reclamo de la justicia y luego encarcelada, acusada de delitos graves. Ese hecho decidió a favor del gobierno la disputa sobre la reforma y canceló toda duda sobre su futuro. Horas después de la detención de Elba Esther Gordillo, la Presidencia de la República convocó, de manera urgente, a los gobernadores de todas las entidades federativas a la sede presidencial en la Ciudad de México. En la reunión, el propio presidente explicó el proceso de la reforma y las razones jurídicas del encarcelamiento de la, en ese momento, ya expresidenta del SNTE, para exigir a los mandatarios estatales el apoyo político y decidido a la iniciativa presidencial, mediante su involucramiento en la operación local de respaldo a la reforma y la operación nacional del gobierno federal en este punto.

Por otra parte, ya aprobada la reforma por un número suficiente de congresos de los estados, declarada válida por el Congreso de la Unión y publicada, el 26 de febrero de 2013, en el *Diario Oficial de la Federación*, comenzaron a suscitarse duras protestas del magisterio estatal en Oaxaca y Guerrero, enfocadas, según el discurso de los líderes del movimiento, a evitar la evaluación educativa, que se elevó a mandato constitucional en la nueva fracción, propuesta y aprobada, del artículo tercero. Estos hechos tienen su propia lógica local y, más allá de citarlos aquí para reiterar la importancia de la reforma, no se tratarán en detalle, pues requieren otro marco de análisis, ya que se explican por la atípica relación entre un magisterio también atípico y los gobiernos locales en esas entidades.

En este contexto resulta importante conocer y discutir lo que propone el texto de la reforma aprobada, y analizar las posibles consecuencias prácticas para el sistema educativo nacional, en particular para la calidad de la educación. En este tenor, este trabajo se desarrolla en tres partes: 1) qué dice la reforma, 2) qué implicaciones se deducen para el sistema educativo nacional, y 3) cuál puede ser el impacto de las modificaciones que se realicen a causa de ella en la calidad de la educación nacional; es decir, qué aporta la reforma y qué deja pendiente a la problemática educativa del país.

1. Objetivos de la reforma educativa

La reforma educativa se concreta en una modificación mayor al artículo tercero constitucional y en la adición de una fracción al artículo 73 que define las facultades de la Cámara de Diputados.¹

En primer lugar, se añade al texto inicial del artículo tercero un párrafo importante. A la letra dice: “El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.

En este texto, por primera vez en la historia de la educación mexicana, el estado queda obligado a garantizar la calidad de elementos clave de la práctica educativa escolar y, muy importante, de docentes y directivos idóneos para garantizar el máximo logro de aprendizaje. Cualquiera

1. La reforma, en su redacción completa, se puede consultar en la página de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. Para el análisis usaremos los párrafos en los cuales se expone lo sustancial de la propuesta, y todas las citas, salvo si se dice otra cosa, son del texto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 2013.

diría que es una obligación obvia. Sin embargo, aunque lo fuera, que se formule en el máximo instrumento jurídico de la nación implica, además de la obligación administrativa, atención a un largo y viejo reclamo de las familias, en el sentido de tener acceso a los llamados útiles escolares, hasta ahora disponibles solo en el comercio, a la par de generar consecuencias importantes en los derechos de los educandos, tal como se analiza en otro apartado de este texto.

La segunda propuesta de la reforma está en un párrafo añadido a la fracción segunda del artículo tercero, la cual establece los criterios que orientarán la educación que imparta el estado. Este texto, que se plasma en un nuevo inciso, el d, establece que “Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos”.

Así, a los criterios ya establecidos y conocidos en los párrafos anteriores, se suma el que es orientador de la “calidad”, entendida esta, según el texto, como el mejoramiento constante y el máximo logro de los educandos. Es decir, si los educandos “no mejoran constantemente” y si sus logros no son “el máximo”, aquel no se cumplirá.

También puede parecer un criterio que “por sabido se calla”, pues de hecho es un tema que ocupa al sistema educativo desde hace al menos 40 años, cuando se llegó a una cobertura cuantitativa superior a 95% en la educación primaria y se señaló que la nueva meta era la calidad. Sin embargo, las mediciones actuales realizadas con instrumentos internacionales dejan que desear cuando se compara con la calidad brindada por otros países y se revisa la empleabilidad de los graduados de los diversos niveles (técnico, bachillerato y superior) del sistema educativo nacional.

La tercera propuesta se incorporó a la fracción tercera del artículo tercero. Manda que el ingreso y la promoción al servicio docente y a los cargos directivos sean por concurso, cuyos criterios, términos y condiciones los establezca la ley reglamentaria. Es decir, se eleva a rango de ley los

procesos laborales de los trabajadores de la educación. La formulación, separada del texto completo de la fracción aludida, dice a la letra:

[...] el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley.

Nótese la inclusión de la palabra permanencia, la cual molestó al SNTE, pues implica, por primera vez desde el establecimiento de las condiciones de trabajo entre el sindicato magisterial y los gobiernos federal y estatales, la posibilidad legal de despido de un trabajador de la educación. Esa sanción o situación estaba negada por las leyes de educación hasta ahora. Por eso, se comprende con facilidad la molestia del gremio, y se entiende también la alusión a “recuperar la rectoría del Estado en materia educativa”.

Conviene hacer notar la expresión “servicio profesional”, pues se refiere a una técnica específica; mediante esta se apunta a un sistema normado, en este caso en el rango de ley, por medio del cual quedan definidos todos los procesos y los procedimientos laborales, los responsables de operarlos y, tal como dice el texto aprobado, los “criterios, términos y condiciones” de las principales operaciones en un sistema laboral: el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia. Al elevarse a rango de ley se reconoce el carácter profesional del educador y que la

relación entre gobierno y trabajadores de la educación es especial, pues deberá regularse de manera específica, como es el caso, en México, del servicio diplomático y del servicio electoral.

Estos contenidos han sido criticados por los educadores y analistas debido a su contenido laboral y no propiamente educativo. Tienen razón. Sin embargo, la reforma reconoce la importancia (y la necesidad) de establecer otra manera de relacionarse laboralmente, más congruente con la índole de la tarea educativa, con características que no tiene otro sector. Si bien es cierto que es una reforma “laboral”, es un ajuste que define un aspecto crucial de la labor educativa, y la historia de la educación en México así lo ha demostrado. Las perversiones en materia de trabajo entre educadores y gobierno son de tal magnitud que no podría mejorarse, en beneficio de la mayoría de los trabajadores, sin hacer una modificación radical.

La cuarta propuesta de la reforma se refiere a la instauración del sistema nacional de evaluación educativa y la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), cuya función sería coordinar dicho sistema. Conviene recordar que ya existía el INEE como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública (SEP) desde hace más de una década y que recientemente, en 2012, fue reformado para dotarlo de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio. Ahora la reforma lo convierte en un organismo constitucional autónomo, similar al Instituto Federal Electoral (IFE) o a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), que no depende de ninguna secretaría e informa al Congreso de la Unión, el cual, a través de la Cámara de Senadores, elige a su junta de gobierno de cinco miembros, de entre ternas propuestas por el presidente de la república.

Lo sustancial del texto es la siguiente formulación, establecida en la nueva fracción novena del artículo tercero constitucional:

Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Ha de notarse las primeras palabras del texto: “Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad”, en las cuales se fija el fin de la evaluación educativa. No hay manera de deducir de aquí otra cosa que no sea una finalidad de la evaluación dirigida a medir o cualificar la calidad de los servicios educativos nacionales. Por eso, las expresiones que interpretan la evaluación como una forma de legalizar el “despido de maestros” por “ser mal evaluados” no pueden calificarse sino de excesos verbales sin fundamento.

Otros dos textos de la reforma, que tienen que ver con el tema de la evaluación, constituyen aspectos importantes de esta nueva materia constitucional. El primero es la formulación que establece el deber (los objetivos, digamos) del INEE:

Para ello deberá:

- a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;
- b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y
- c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a

mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

Estos objetivos dejan de lado toda referencia a las consecuencias de la evaluación, lo cual libera al INEE de toda sospecha laboralista y, a la vez, le da amplia libertad para realizar las actividades técnicas necesarias, a fin de cumplir sus objetivos sin interferencias administrativas de otras autoridades, educativas o gubernativas.

El segundo texto, en realidad, son dos párrafos sucesivos que establecen el “talante” con el cual debe proceder el Instituto en sus labores:

La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al Instituto y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.

La organización, los principios de acción, así como la colaboración y la coordinación del Instituto con otras autoridades educativas las establecerá la ley de este. Así se garantiza continuidad, obligatoriedad para operar en todo el sistema educativo y se elimina la posible discrecionalidad provocada por los extremos técnicos de la evaluación.

Esta cuarta propuesta de la reforma al artículo tercero es la que se puede calificar propiamente de educativa, corrige una anomalía de origen en los modos hasta ahora vigentes en esta tarea (la no independencia del INEE) y es de una trascendencia tal que puede, en efecto, ser un factor que modifique para bien, a medio plazo, el servicio educativo mexicano.

Basta imaginar las medidas que se pueden tomar para hacer mejoras sustantivas en la operación cotidiana de las prácticas educativas, a causa de los resultados de la evaluación independiente y a la vez nacional, para concebir cómo va a mejorar la educación.

La reforma, como se dijo, incluye una adición al artículo 73 de la Constitución. Al principio de la fracción XXV de dicho artículo, que establece las facultades de la Cámara de Diputados, se añade la expresión siguiente, que le concede la facultad “Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución”. Se trata de dejar determinado quién es el responsable de legislar sobre el servicio profesional docente propuesto en la fracción tercera del artículo tercero.

Por último, en los transitorios de la reforma, además de otras propuestas, se incluye un texto polémico, y que conviene recuperar en este apartado. Este transitorio dice que la ley reglamentaria de los aspectos incluidos en la Constitución, en especial los de la fracción tercera, ha de contener:

III. Las adecuaciones al marco jurídico para:

- a) Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los órdenes de gobierno que corresponda con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.

Se ha querido ver aquí el propósito de “privatizar” la educación. Y no hay ninguna base para sostener esto. La formulación pide que la ley adecue el marco jurídico para que el director de una escuela pueda dirigirla con mayor capacidad de gestión, pues requiere que se fortalezca la autonomía de este funcionario. Hoy necesita solicitar permiso para todo,

o pedir anuencias siempre dilatadas y complicadas a los interesados. De este texto no se puede afirmar que el director está autorizado a cobrar cuotas, que puede expulsar a los estudiantes según su arbitrio o que podrá introducir en la escuela a personas u organizaciones particulares para hacer funciones que correspondan a los maestros o a otras unidades operativas de la estructura gubernamental. Es otro exceso de la oposición a la reforma.

2. Impacto de la reforma

Escribir acerca del impacto de un conjunto de disposiciones en educación, de la índole de las aprobadas por el Congreso de la Unión, es hacer entre futurismo y escepticismo. Hay quien asegura que cambiará poco el mundo de las prácticas educativas, pues la reforma dejó pendiente aspectos centrales cuya modificación es vital para cualquier cambio de fondo. Y hay quien acepta que esta reforma será la que marque la pauta para lo que pueda venir después. Además, una reforma constitucional debe verse de cerca en las leyes secundarias que se dicten para hacer operativas las disposiciones generales.

En espera de esas nuevas reglas se puede recordar que cualquier reforma tiene dos ingredientes cuando toca algún aspecto de la política educativa: uno, modificar lo necesario para atender la demanda de cambio por los actores con influencia política, y dos, modificar solo lo necesario para no derribar las bases del edificio que sostiene la relación de control entre gobierno y sector educativo.

Esta reforma modifica el vínculo gobierno–trabajadores de la educación. Se atiende así a las reiteradas demandas de diversos actores políticos y ciudadanos que denunciaron la perversión que implicaba que todo cambio educacional, por mínimo que fuera, debía ser negociado con la cúpula sindical. Las preguntas, entre otras, que describen las deman-

das son: ¿cuál es la autoridad real del gobierno en materia educativa? ¿cómo hacer para realizar las modificaciones urgentes en algunos de los aspectos de la estructura educativa? ¿cómo reforzar la capacidad de los egresados del sistema para hacerlos aceptables por los empleadores que piden otras capacidades? ¿cómo descentralizar un sistema obeso y corrupto, controlado por líderes que todos han de aceptar, incluso los propios maestros y trabajadores, y nadie puede remover?

Asimismo, las disposiciones de la reforma educativa mantienen el control del gobierno, pues evita todo sesgo privatizador que sería inaceptable para un enorme número de mexicanos. También evita deshacer la estructura organizativa de la SEP y, por ende, la estructura altamente jerarquizada entre gobierno federal y gobiernos estatales o municipales, además de que no toca ninguno de los dispositivos por los cuales el SNTE mantiene el control de los trabajadores de la educación, a la par de que derriba cualquier tentación de disputarle al gremio la primacía y el lugar destacado que ha ocupado y ocupa en el mantenimiento y el soporte del funcionamiento cotidiano de la educación pública mexicana.

Vistas las disposiciones aprobadas, el impacto real que se puede esperar, en el medio plazo, será producido por la evaluación educativa. Hasta hoy esta no ha provocado ninguna consecuencia digna de tomar en cuenta. La nueva estructura del INEE y la mayor autoridad que se le entrega permitirán modificaciones en las prácticas cotidianas, en la elaboración de planes y programas de estudio, y en los textos gratuitos, sin duda. También se puede esperar un impacto en la gestión escolar, pues la evaluación ahora incluye el desempeño del sistema, en el cual los directivos son clave. Conocer, medir y analizar las prácticas de gestión de directores, supervisores y otros funcionarios harán posible mejoras sustanciales en aspectos hoy trabados por perversiones de la gestión, tales como microchantajes, amiguismo, amenazas de perder o cambiar de plaza,

entre otras, que si bien no son mayoritarias, son un cáncer que puede proliferar al menor descuido en una estructura altamente centralizada.

Las prácticas docentes, centro de la calidad educativa que se demanda y se quiere con la reforma, serán impactadas a un plazo mayor. La docencia en nuestro país aún debe profesionalizarse. La decisión de reconocer los estudios en educación normal como nivel de licenciatura, en 1984, así como la creación de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), no rindieron el fruto esperado. Los ahora licenciados en educación, primaria, secundaria, con especialidad y otros títulos no se han convertido en verdaderos profesionales, porque se siguen formando en instituciones cerradas, tipo seminario religioso, y el ejercicio de sus habilidades y conocimientos solo puede ser dentro del sistema educativo nacional. La reforma únicamente impactará estas realidades mediante el nuevo servicio profesional docente y la evaluación educativa del desempeño magisterial.

Otro impacto, cuyo plazo y alcance es difícil establecer ahora, es el encargo que hace la reforma aprobada, en transitorios, al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) para conocer el número de escuelas, docentes y aulas existentes en el país. Esas cifras son la clave para la eficiencia y la eficacia presupuestal en el rubro educativo. Hoy es imposible determinarlas y, por tanto, saber si hay o no excesos y deficiencias presupuestales. Es un aspecto indirecto y, sin embargo, central para evitar corruptelas y hasta excesos o ahorros en el gasto educativo.

3. Pendientes por reformar

Con brevedad, pues este punto ofrece posibilidades del tamaño de los libros que los analistas educativos han presentado en los años recientes, se puede decir que la reforma evitó, entre otros, tres temas cruciales para la nación: la formación inicial de docentes, que requiere un cambio radi-

cal so pena de no tener pronto docentes profesionales; la gestión de la educación nacional, pues hoy la de las autoridades educativas está preñada hasta el último rincón de callejones sin salida, ocasión de medro, de largos y pesados trámites irracionales, de puestos sin sentido y de requisitos de operación propios de una administración decimonónica y no de un servicio educativo para un país de más de 35 millones de estudiantes y dos millones de personal contratado, y el financiamiento de la educación, en el cual el estado debe seguir siendo central, pues los modos actuales de hacer llegar recursos a las escuelas y a otras instituciones del servicio educativo son ineficientes, burocratizados, jerárquicamente controlados y hasta perversos.

4. Conclusiones preliminares

¿La reforma educativa implica un cambio de rumbo? De manera preliminar y solo con base en los textos constitucionales y los rasgos más evidentes del contexto social y político, se infiere que este cambio de rumbo puede estar en la nueva relación entre trabajadores de la educación y el gobierno, en cuanto patrón. Si esta sigue sujeta al interés electoral de los actores políticos, pues quieren controlar (y ganar) el voto de los maestros, las disposiciones legales, nuevas y mejores, si fuera el caso, serán subvertidas sin miramientos. Si se logra neutralizar ese interés, o al menos atemperar, tendremos una mejor relación laboral que les dé tranquilidad y seguridad a los maestros, sobre todo a aquellos que ocupan los lugares más bajos del escalafón, pues son quienes están expuestos a recibir chantajes y simulaciones con mayor frecuencia.

También puede darse en el terreno fértil de las nuevas formas de evaluación educativa y, por tanto, en los nuevos insumos para mejorar que tendrán los profesores, directivos y gestores del sistema educativo con los datos y las recomendaciones que surjan de la evaluación. Este

es el territorio más promisorio de la reforma. No es novedad absoluta; estará dirigida por un equipo muy capaz y tendrá lineamientos enfocados a optimizar las capacidades sin ninguna consigna o tinte punitivo. Los maestros, sobre todo, tendrán en la evaluación un verdadero aliado. Al menos hay datos suficientes para esperarlo.

En otros aspectos no hay un cambio de rumbo sino solo una afinación de aspectos de mejora operacional, necesarios, valiosos algunos, y que serán relevantes una vez que el país se decida realizar nuevas reformas en otros aspectos de fondo.

Vale la pena apoyar la reforma educativa, sobre todo por sus promesas. Y es necesario seguir en detalle su operación para reconocer si se desvía o se cumplen las promesas. Se requiere paciencia y actitud crítica propositiva.

LA COMISIÓN NACIONAL ANTICORRUPCIÓN: ¿ALTERNATIVA O PALIATIVO?

■ José Bautista–Farías* ■

El combate efectivo a la corrupción se contempla en los compromisos del Pacto por México, suscrito por los principales partidos políticos: Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI) y de la Revolución Democrática (PRD), así como por el Ejecutivo federal. En este se destaca la promesa de instrumentar tres reformas: en transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. En el primer tema se propone dotar de autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), así como impulsar la autonomía, el trabajo colegiado y especializado de los órganos garantes en los estados. En el segundo, se plantea una reforma preferente para perfeccionar el sistema de rendición de cuentas contables en los tres órdenes de

* Académico del Centro de Investigación y Formación Social del ITESO.

gobierno, que permitan reglas comunes y homologar mecanismos que faciliten, a los ciudadanos, el acceso a la información sobre los gastos del gobierno. Y en el tercero, crear un sistema nacional contra la corrupción, mediante una reforma constitucional que establezca una comisión nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción.¹

Derivado de estos acuerdos, el 15 de noviembre de 2012, senadores del PRI y Partido Verde Ecologista de México (PVEM) de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, presentaron un proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar lugar a la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción.² ¿En qué consiste dicha iniciativa? ¿Cuál es el diagnóstico de la corrupción que ofrece? ¿Las alternativas de solución que plantea son suficientes para combatir la corrupción en México o será un paliativo más que quedará en el discurso? En el presente ensayo se intenta dar respuesta a estas preguntas.

1. El diagnóstico de la corrupción en México

En la exposición de motivos de la citada iniciativa se presenta un breve bosquejo de la corrupción en México. Se observa que este fenómeno ha constituido uno de los problemas históricos más graves y dañinos del país, en parte porque “ha debilitado los esfuerzos para combatir la pobreza y la desigualdad, ha mermado la eficacia para fomentar el crecimiento

1. Véase el apartado 4 del Pacto por México: “Acuerdos para la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción” [DE disponible en: <http://pactopormexico.org>].
2. Tanto el PAN como el PRD también presentaron iniciativas de reformas constitucionales sobre esta materia. Empero, la que se debate públicamente es la del PRI-PVEM; además, por razones de espacio me referiré solo a esta propuesta.

económico, ha alejado inversiones productivas y ha sido una de las causas de la propagación del narcotráfico y de la crisis de seguridad que vive México”.³ En síntesis, la corrupción se presenta como un obstáculo para el desarrollo y un grave problema ético ya que, como se señala en el documento, incrementa los precios de los bienes y servicios, deteriora la calidad de estos y actúa como un impuesto a las inversiones que, además, reduce el atractivo del país frente a otras naciones con menor incidencia y estimula a las empresas para actuar en el sector informal de la economía, reduciendo con ello la recaudación fiscal del estado.

Se dice también que la corrupción, además de afectar de forma negativa el desarrollo económico, lo hace con la legitimidad del estado y la confianza de la sociedad en sus gobiernos. “Es una forma de abuso de poder que genera un acceso inequitativo a la riqueza y la percepción de que la política es un negocio al servicio de los poderosos”.⁴ Se afirma que la alternancia política ha tenido poco efecto en la reducción de los niveles de corrupción, más aún, se observa un “incremento moderado” de este problema.

Así, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC),⁵ elaborado por Transparencia Internacional, situó a México en el lugar 105 entre 174 países, con una calificación de 3.4 sobre 10 en el informe de 2012. En Latinoamérica solo estuvieron peor calificados Guatemala (3.3.), Ecuador (3.2) y Nicaragua (2.9), mientras que el nuestro fue superado por paí-

3. “Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, presentada por los senadores del PRI y PVEM, el 15 de noviembre de 2012, p.1.

4. *Ibid*, p.2.

5. El IPC clasifica a los países respecto al grado en que se percibe que existe corrupción entre los funcionarios públicos y los políticos (en rangos de 0 a 10). Se basa en los resultados de encuestas llevadas a cabo por diversas instituciones, así como en entrevistas a analistas y a expertos. Refleja la opinión de empresarios y analistas de distintos países, ya sea que residan en ellos o no, sobre los niveles de corrupción percibidos en cada nación.

ses como Uruguay (7.2), Chile (7.2), República Dominicana (5.8), Cuba (4.8) y Brasil (4.3).⁶

De acuerdo con los datos del IPC, que Transparencia Internacional publica desde 1995, el promedio de calificación obtenido por México en el periodo del gobierno de Ernesto Zedillo (1994–2000) fue de 3.19 puntos, mientras que en la administración de Vicente Fox (2000–2006) fue de 3.55 y en la gestión de Felipe Calderón (2006–2012) se ubicó en 3.3 (cuadros 1, 2 y 3). La calificación más baja de este indicador se obtuvo en 1997 (2.66 puntos sobre 10), mientras que la más alta se logró en 2001, con 3.7. Esto refleja que la percepción de la corrupción no varía mucho de las administraciones priistas a las panistas y, hasta este momento, lo más probable es que se mantenga como uno de los grandes pendientes dentro de la agenda pública.

Según datos de 2010 del Barómetro Global sobre la Corrupción, elaborado por Transparencia Internacional, 75% de los mexicanos manifestó que, en los tres años previos, la corrupción había aumentado, 18% dijo que seguía igual, 7% que había disminuido, mientras que 52% consideraba que la lucha del gobierno en contra de la corrupción era ineficaz.

Por su parte, el Latinobarómetro de 2011 indicó que 67.4% de los mexicanos consideraba que el progreso en reducir la corrupción era poco o nulo y que 55% opinaba que era indispensable reducir la corrupción para que la democracia funcionara mejor.

A pesar de los compromisos internacionales firmados por México para el combate a la corrupción⁷ durante los últimos 15 años, y la imple-

6. Si se compara México con otros bloques político-económicos como el G20 y la OCDE, ocupa la posición 17 de 19 y 34 de 34, respectivamente, según datos del IPC de Transparencia Internacional de 2012.

7. En 1997 México se adhirió a la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA). Asimismo, firmó la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

■ **Cuadro 1** Evolución del Índice de Percepción de la Corrupción en México 1995–2000

México	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Promedio
Calificación	3.18	3.3	2.66	3.3	3.4	3.3	3.19

Fuente: Transparencia Internacional, informes del IPCde 1995–2000.

■ **Cuadro 2** Evolución del Índice de Percepción de la Corrupción en México 2001–2006

México	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
Calificación	3.7	3.6	3.6	3.6	3.5	3.3	3.55

Fuente: Transparencia Internacional, informes del IPC de 2001–2006.

■ **Cuadro 3** Evolución del Índice de Percepción de la Corrupción en México 2007–2012

México	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio
Calificación	3.5	3.6	3.3	3.1	3.0	3.4	3.3

Fuente: Transparencia Internacional, informes del IPC de 2007–2012.

mentación de nuevas leyes y reformas federales en materia de adquisiciones, obra pública (2000), responsabilidades de los servidores públicos (2002), transparencia y acceso a la información (2002 y 2007), contabilidad gubernamental (2008) y combate a la corrupción en contrataciones públicas (2012), a lo que se suma la creación de nuevas instituciones (Secretaría de la Función Pública y el IFAI) y la ampliación de facultades de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), los datos de percepción de la corrupción no se han modificado favorablemente y los escándalos en la materia se mantienen a la orden del día en los medios de comunicación.

Algo que llama la atención del diagnóstico realizado por los legisladores es que no cita estudios realizados por destacados académicos que han analizado este fenómeno, tanto en México como en América Latina.⁸ Más aún, la Red de Rendición de Cuentas (RRC), que agrupa a 64 orga-

8. Entre las publicaciones en la materia véase Irma Sandoval (coord.). *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, UNAM / Siglo XXI, 2009; Antonio Azuela (coord.). *La corrupción en América. Un continente, muchos frentes*, México, UNAM, 2006; Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez. *Poder, derecho y corrupción*, México, IFE / ITAM / Siglo XXI, 2003.

nizaciones civiles, además de académicos y periodistas, elaboró un documento denominado “Hacia una política de rendición de cuentas”,⁹ que entregó a los diputados de los partidos representados en el Congreso de la Unión, previo al periodo electoral de 2012, en el que se presenta un diagnóstico sobre el problema de la corrupción en México; este fue ignorado por los senadores del PRI en su propuesta del decreto en cuestión —aunque también por los senadores del PAN y PRD. En el documento citado, la RRC destaca que:

[...] todavía no existe en el país un sistema articulado de rendición de cuentas, ni consecuencias claras e inequívocas de los esfuerzos que se hacen de manera aislada para mejorar la calidad, la eficacia y la probidad de la administración pública en los tres niveles de gobierno y en los tres poderes ni, mucho menos, para modificar las percepciones públicas generalizadas sobre la corrupción, la simulación y la impunidad.¹⁰

La RRC propuso tres grupos de reformas que aluden al marco normativo e institucional, a los procesos de gestión y a la participación de los ciudadanos para el control democrático de la gestión pública, que no son tomadas en cuenta en la formulación del decreto.

En resumen, la iniciativa de decreto de los senadores del PRI y PVEM carece de un diagnóstico contundente y articulado que ofrezca pistas para el diseño de alternativas coherentes y congruentes con la problemática que representa el fenómeno de la corrupción en México. No se hace referencia a la captura del estado por parte de grupos de poder; no

9. Red de Rendición de Cuentas. “Hacia una política de rendición de cuentas”, México, RRC, marzo de 2012 [DE disponible en: http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/Corrupcin/documentos/propuesta_rrc.pdf].

10. *Ibid*, p.3.

se menciona el problema del conflicto de interés que enfrentan los tomadores de decisiones públicas; tampoco se alude a los niveles de corrupción que prevalecen en el país (tolerable o de baja intensidad, endémica y sistémica o institucionalizada); no se hace mención a la tipología del fenómeno ni se citan estudios sobre el costo que representa la corrupción en México, que según un diagnóstico realizado por CEI Consulting & Research¹¹ equivale a 12% del producto interno bruto (PIB).

2. Contenido de la iniciativa de reforma

La iniciativa de los senadores del PRI y PVEM tiene como objetivo “una transformación integral del sistema de rendición de cuentas, responsabilidades administrativas y combate a la corrupción en México”, para lo cual, en síntesis, proponen los siguientes cambios:

- Facultar al Congreso de la Unión para emitir leyes en materia de combate a la corrupción.
- Crear la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA), con facultades para prevenir, investigar y sancionar los actos de este fenómeno en materia administrativa, cometidos por los servidores públicos federales, así como por cualquier particular, ya sea persona física o moral. Dicha comisión sería autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendría la facultad de atracción para conocer casos de los estados y municipios, así como de los de oficios, por notificación de otros órganos del estado mexicano y se guiaría por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

11. CEI Consulting & Research. *Diagnóstico sobre el impacto del fraude y la corrupción en las Pymes*, México, CEI Consulting & Research, 2005.

Estaría integrada por cinco comisionados por un periodo de siete años, improrrogables, que serían nombrados por el presidente de la república. El Senado —o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, cuando este no se encuentre reunido— tendría la facultad de objetar la designación de los comisionados.

- Conformar el Consejo Nacional por la Ética Pública, órgano de carácter interinstitucional, presidido por el Ejecutivo federal e integrado por los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la CNA, los secretarios de Gobernación, de Hacienda y de Educación, el procurador general de la república, los gobernadores, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el auditor superior de la federación y el presidente del IFAI.
- Establecer, por parte de los estados y el Distrito Federal, sus particulares comisiones especializadas en el combate a la corrupción, de carácter colegiado, con plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas atribuciones estarán contempladas en la Ley Federal Anticorrupción y en las normas de carácter estatal respectivas.

Es importante anotar que, en términos generales, los tres partidos (PRI, PAN y PRD) coinciden en la necesidad de crear un nuevo organismo para el combate a la corrupción y que su perfil debe ser autónomo, con facultades para sancionar administrativamente e investigar los delitos de los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, así como a los particulares. Donde empiezan las diferencias es en el nombramiento de los comisionados y en la estructura organizacional. Para el PRI, el Ejecutivo federal debe designar a los comisionados —con la ratificación del Senado—; el PAN y el PRD consideran que debe ser una facultad del Senado, mediante una convocatoria pública. En la propuesta del PRI, la participación de la sociedad civil estaría contemplada en el Consejo Nacional por la Ética

Pública, que presidiría el Ejecutivo federal y una larga lista de funcionarios públicos, incluyendo a los gobernadores; sin duda, opacaría y, muy probablemente, anularía la participación de los ciudadanos.

Ante la propuesta de creación de un nuevo organismo, surgen los cuestionamientos: ¿la corrupción se abatirá solo con la creación de un nuevo organismo especializado? ¿de qué manera se articulará o coordinará este nuevo organismo con los ya existentes que intervienen en este tema —las entidades de fiscalización superior, los ministerios públicos, el IFAI, entre otros—? ¿cuál será la autoridad competente en las investigaciones y aplicación de sanciones, el nuevo organismo o el Ministerio Público? ¿quién definirá y cómo la agenda de investigación de los casos de corrupción: el nuevo organismo o la ASF? ¿qué asistencia técnica y recursos tendrá el órgano encargado de investigar e integrar los expedientes de los casos? Al respecto, Eréndira Avendaño observa que el nuevo diseño institucional de la CNA debe ser muy cuidadoso para no violentar los derechos humanos y el debido proceso.¹²

3. Pros y contras en torno a la iniciativa anticorrupción

En opinión de Mario Ismael Amaya Barón,¹³ especialista en derecho administrativo por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la creación de la CNA tiene puntos favorables, entre los que destacan:

-
12. Eréndira Avendaño. “El debate anticorrupción: riesgos del diseño institucional”, en *La Jornada*, México, 8 de abril de 2013.
 13. Mario Ismael Amaya Barón. “Mitos y realidades de la Comisión Nacional Anticorrupción”, en *El Mundo del Abogado*, México, 5 de febrero de 2013 [DE disponible en: <http://elmundodelabogado.com/2013/mitos-y-realidades-de-la-comision-nacional-anticorrupcion/>].

- Será una institución análoga al Instituto Federal Electoral (IFE), con personal especializado en la materia, con un presupuesto federal anual y con facultades para solicitar la colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales.
- Contará con atribuciones legales para presentar denuncias e integrar procesos penales; por consiguiente, será un órgano que centralice las funciones en contra de la corrupción.
- Tendrá como objetivo actuar con mayor eficacia en el combate de las faltas administrativas y conductas de corrupción de los servidores públicos de todos los niveles de gobierno, incluyendo a los ciudadanos.
- Estará facultada para interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, lo cual le permitirá defender su esfera de competencias de posibles injerencias indebidas de otros órganos, federales o estatales.
- Podrá realizar sus investigaciones sin estar impedida por el secreto bancario, fiduciario y fiscal.

Para Eduardo Bohórquez, presidente de Transparencia Mexicana, la respuesta institucional ante la corrupción está muy lejos de ser equiparable con la dimensión del problema, y esto se explica, en parte, “porque no hay un marco que exprese con claridad qué buscamos controlar, cómo pensamos hacerlo y quién debe ser responsable de esta tarea”.¹⁴ Aunque la posible aprobación de dos iniciativas, una en materia de transparencia y otra de combate a la corrupción, si bien representa un avance, advierte que “no toda forma de corrupción se resuelve con mayor transparencia,

14. Eduardo Bohórquez. “La urgencia de una política nacional anticorrupción”, Red de Rendición de Cuentas, México, 23 de mayo de 2013 [DE disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/la-urgencia-de-una-politica-nacional-anticorrupcion/>].

ni todo riesgo de corrupción se reduce al sancionarla eficazmente. Es necesario articular acciones”.¹⁵ Coincide con la RRC en que un aspecto clave es reducir la fragmentación institucional en el sistema de rendición de cuentas.

Para Mauricio Merino, académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y actual coordinador de la RRC, es necesario llevar el debate de la corrupción más allá de la creación de un órgano regulador. Afirma que la lucha contra este fenómeno reclama una elaboración más fina.

Si algo sabemos con total certidumbre es que ese tema no se resolverá creando otra organización burocrática, llámese como se llame. Y sabemos también que, más allá de las toneladas de dinero y de propaganda gubernativa que se pongan en juego, la corrupción seguirá intacta mientras no se aborde por sus causas y no por sus consecuencias.¹⁶

La experiencia comparada también ha demostrado, dice, “que la creación de órganos burocráticos sirve, en el mejor de los casos, para cazar chivos expiatorios y pescar peces gordos, pero no para combatir a la corrupción”.¹⁷ Asegura que estos órganos son instrumentos políticos en manos de poderosos

[...] pero no sirven para modificar los cursos de acción que producen malversaciones de fondos, conflictos de interés, desviación de recur-

15. *Idem.*

16. Mauricio Merino. “Corrupción, mejor pensarlo dos veces”, en *El Universal*, México, 13 de febrero de 2013.

17. *Idem.*

sos, negocios jugosos con dineros del pueblo y negligencias carísimas de toda índole, entre toda una gama de vicios basada en el mismo principio; a saber: la apropiación ilegítima y el abuso de los medios públicos para obtener beneficios privados, sin rendirle cuentas a nadie y sin asumir la responsabilidad consecuente.¹⁸

Merino señala que los legisladores corren el riesgo —por quedar bien con el Poder Ejecutivo— de aprobar soluciones cosméticas sin aportar nada para resolver un grave problema. Advierte que la CNA podría generar mayor fragmentación de la que ya existe, y nuevos conflictos por la designación de los comisionados. Reclama que “el Presidente de la República no ha querido escuchar a quienes han estudiado a fondo este tema. Y sobre la base de esa evidencia, tiendo a creer que su preferencia está más bien en hacer propaganda política que en afrontar el problema”.¹⁹

Para Arturo González de Aragón, auditor superior de la federación de 2002 a 2009, México es una sociedad sin sanciones ni consecuencias. En este sentido, la impunidad es la que detona la corrupción. En su opinión, la creación de la CNA generará más burocracia, discrecionalidad y gasto corriente. Además, con la desaparición de la Secretaría de la Función Pública (SFP) se corre el riesgo de originar vacío de funciones en los casos de control interno, auditoría, servicio civil de carrera, obra pública, gasto federal transferido a estados y municipios, responsabilidades de servidores públicos, entre otras.

Más que crear nuevas instituciones, González de Aragón propone fortalecer las ya existentes (ASF, IFAI, Coneval, SFP, SHCP y el Ministerio

18. *Idem.*

19. *Idem.*

Público, etc.) dotándolas de mayores facultades de sanción y más autonomía, así como eliminar los vacíos en las leyes, las normas, las reglas de operación y todos los espacios de discrecionalidad y arbitrariedad de los servidores públicos. Plantea, además, que se consideren los siguientes aspectos: orientar el control interno a la acción preventiva, con una evaluación de riesgos; otorgar autonomía constitucional a la ASF, sin afectar las atribuciones de la Cámara de Diputados, dándole facultades de sanción administrativa en los casos importantes que puedan ser atraídos por la institución; eliminar la excepción de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (artículo 2) para que los partidos políticos sean fiscalizados por la ASF; dotar de autonomía constitucional al Ministerio Público con el fin de impedir la politización de sus decisiones y que funcione con total independencia de cara a la sociedad, entre otras.²⁰

4. A manera de conclusión

Por el tipo de señalamientos críticos en el tema que nos ocupa, por los retrocesos que han advertido diversas organizaciones civiles y académicos en la reforma de transparencia propuesta por los diputados del PRI y PVEM, y por la poca relevancia que se le ha dado al combate a la corrupción dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018, es altamente probable que la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción constituya un paliativo más que una alternativa efectiva en contra de este fenómeno.

20. Arturo González de Aragón. “Defectos y limitaciones de la Comisión Nacional Anticorrupción”, en *Proceso*, México, 14 de febrero de 2013.

La poca relevancia que ha dado a este tema tanto el Ejecutivo federal como los actores políticos en el debate público y parlamentario, a seis meses de haber presentado la iniciativa de creación de la CNA, es un mal signo. El ignorar a los especialistas y a los organismos de la sociedad civil que llevan tiempo trabajando con los temas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción no augura un buen final con esta propuesta. Tocar, una vez más, a los actores sociales reposicionar el tema en la agenda pública y exigir al estado resultados en el combate a la corrupción a través de un sistema integral de rendición de cuentas.

ESTRENAN LEY GENERAL DE VÍCTIMAS

▪ Carlos Peralta Varela* ▪

1. El contexto en el que surge la Ley General de Víctimas

Obviamente en un país donde lo cotidiano fuera vivir con seguridad y respeto a los derechos humanos, donde no hubiera impunidad ni corrupción, una ley específica para atender a víctimas no tendría sentido. Simple y sencillamente la atención a víctimas no sería un tema que consternara al estado. Pero, por desgracia, este no es nuestro caso y se reconoce que es necesaria la existencia de la Ley General de Víctimas (LGV), como un requisito para ofrecer justicia, en un contexto adverso, a quienes fueron víctimas o a sus familiares.

La falta de seguridad y la impunidad se han vuelto una constante que ha humillado la dignidad de los ciudadanos mexicanos. Las familias suelen ser víctimas de delitos y, algunos de ellos, como los secuestros, dejan

* Es coordinador del Programa Institucional de Derechos Humanos y Paz del ITESO.

marcas muy profundas en la calidad de vida de quienes los han sufrido. En el marco de injustificables y lacerantes crímenes, de ningún modo justificables, el 21 de agosto de 2008 se firmó el Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública. Se debe tener presente que este se dio en el marco de los reclamos sociales y marchas en torno a la inseguridad. Organizaciones como México Unido Contra la Delincuencia y la Fundación México SOS, creada por Alejandro Martí, empresario y padre de un hijo que fue secuestrado y asesinado, fueron punta de lanza para presionar a que los gobiernos se sentaran y trazaran un rumbo de acción distinto en lo referente a la procuración de justicia.

Sin embargo, el acuerdo no fue suficiente para impedir que la violencia aumentara. Se conformaron grupos ciudadanos en diversas partes del país que reclamaban justicia para sus víctimas. No puede dejar de observarse que la muerte del hijo del poeta Javier Sicilia y la posterior conformación del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, fueron detonantes para generar una articulación nacional entre agrupaciones, con la clara idea de exigir acciones más específicas del gobierno en la perspectiva de atender a las víctimas y buscar eficientemente a los desaparecidos.

Tengamos presente que a lo largo del sexenio del presidente Felipe Calderón (2006–2012) continuó y se agravó la insatisfacción por la violencia y la falta de seguridad pública. La estrategia empleada en la llamada “guerra contra el narcotráfico” posibilitó que miembros de las fuerzas de seguridad mexicanas cometieran violaciones generalizadas de derechos humanos y se practicara la tortura de un modo sistemático. Cabe mencionar que “las quejas presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) sobre torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes se incrementaron drásticamente cada año”, pasaron

de 395 casos en 2007 a 1,662 en 2012. En total se registraron más de 6,500 denuncias durante su mandato.¹

Sumamente grave resulta el hecho de que entre 60 mil² y 70 mil³ personas murieron en hechos violentos. Miembros de las fuerzas de seguridad de México participaron, de manera directa, en al menos 250 casos de desaparición forzada, según documentó Human Rights Watch. Pero además se mencionan, de acuerdo con diferentes bases de datos, que fueron entre 16 mil y 26 mil las personas que desaparecieron en este periodo.⁴ Por su parte, Amnistía Internacional afirma que 150 mil mexicanos han sufrido desplazamiento forzoso, es decir, por razones de seguridad tuvieron que dejar el lugar donde radicaban.⁵

Debe mencionarse también y en relación con el tema de la impunidad, que de un total de 620 mil personas detenidas en operativos contra el narcotráfico en dicho sexenio, cerca de 500 mil fueron liberadas por falta de pruebas o bajo fianza, según datos de la Procuraduría General de la República (PGR).⁶

En este complejo contexto mexicano no existía un mecanismo jurídico explícito para reconocer, atender y brindarles una posibilidad de reparación de daño a las víctimas, de acuerdo con estándares y mecanismos internacionales.

1. Human Rights Watch. "Carta a Barack Obama, presidente de los Estados Unidos de América", Washington, 29 de abril de 2013, p.2 [DE disponible en: http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/Estados%20Unidos-Mexico-Carta%20de%20HRW%20al%20Presidente%20Obama_29042013.pdf].
2. Amnistía Internacional. *Informe 2013. El estado de los derechos humanos en el mundo*, Madrid, Amnistía Internacional, p.228.
3. Human Rights Watch. *Op. cit.*, p.1.
4. Hanako Taniguchi. "Las desapariciones en México se triplicaron de 2009 a 2010, según informe", en *CNN México*, 21 de diciembre de 2012 [DE disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/12/21/las-desapariciones-en-mexico-se-triplicaron-de-2009-a-2010-segun-informe>].
5. Amnistía Internacional. *Op. cit.*, p.228.
6. Human Rights Watch. *Op. cit.*, pp.1 y 2.

2. Sobre los contenidos de la ley

2.1 Su proceso de aprobación

La Ley General de Víctimas fue propuesta al Congreso por movimientos y organizaciones civiles, que retomaron legislaciones ya existentes en otros países (como una base) y se asociaron a académicos de centros de investigación (el CIDE) y de universidades (como la UNAM), para hacer una propuesta adecuada a la realidad y legislación nacional.

En abril de 2012 se aprobó la legislación en el Congreso de la Unión, pero el presidente Felipe Calderón la vetó aludiendo 11 razones. En lo general, afirmaba que era necesario armonizar este precepto con otras leyes y evitar contraposiciones; sin embargo, apuntaba asuntos más específicos. Uno de los relevantes para el jefe del Ejecutivo federal era el relativo a los recursos necesarios para implementar el sistema de atención a víctimas; en particular, apuntaba que debería aclararse el tema de la subsidiariedad, en referencia a asegurar que el delincuente fuera el primer responsable de la reparación del daño a las víctimas. La pregunta que surgía en este debate era si se podía aplicar la subsidiariedad con agilidad, en la medida que el estado debía dar muchos pasos jurídicos antes de disponer de los recursos de los delincuentes y usarlos para restituir los daños, sobre todo cuando existe la necesidad de atención urgente. Al Ejecutivo también le resultó cuestionable que el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV) pudiera establecer y supervisar programas, así como agrupar, ordenar y sistematizar a autoridades locales, municipales y órganos constitucionales que en principio deberían considerarse autónomos. Por otro lado, afirmaba que el costo para que el mecanismo de atención a víctimas funcionara adecuadamente era incuantificable y, por lo mismo, inconsistente en la lógica de una planeación. Desde su

perspectiva existían diversas dificultades para hacer cumplir la ley y por ello la vetó.

Con la entrada de Enrique Peña Nieto el veto fue retirado y el 9 de enero de 2013 se publicó la Ley General de Víctimas, aunque en las semanas siguientes, y en forma por demás expedita, fueron reformulados varios capítulos y artículos. No obstante, puede mencionarse que se conservaron los elementos sustanciales de la propuesta original.

Cabe mencionar que la Ley General de Víctimas retoma el espíritu y las disposiciones de leyes similares, así como de pactos y tratados internacionales de derechos humanos. Para el estado mexicano marca parámetros muy altos de exigibilidad y cumplimiento en relación con la atención de víctimas. Por ello, y en buena medida, el debate en torno a la legislación se vincula a la posibilidad de una aplicación efectiva, contar con recursos suficientes y, sobre todo, con la voluntad de gobiernos e instituciones para su implementación. De no ser así se corre el peligro de que la norma quede como letra muerta.

En términos generales, la Ley General de Víctimas está dividida en dos grandes apartados. El primero contiene las descripciones fundamentales: delimitación del objeto de la ley, definiciones, principios y derechos de las víctimas. El segundo, relativo a la parte orgánica, da cuenta del conjunto de instancias que deben crearse o coordinarse para hacer cumplir la ley: creación de órganos públicos y obligaciones de estos, así como de los ya existentes.

2.2 Descripciones fundamentales

Es importante referir que en el artículo 1 se da cuenta de un concepto fundamental para la ley que llama la atención por su ambicioso contenido en relación con la reparación del daño a las víctimas. Se afirma que la reparación debe ser de naturaleza integral:

La reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.

Este concepto, por su amplitud y complejidad, define retos relevantes. De entrada puede observarse que implica organización, profesionalismo y recursos para restituir, rehabilitar o compensar de manera eficiente. Requiere voluntad política y esfuerzo colegiado de diversas instancias (públicas y privadas) para garantizar la atención y no repetición de la violación, sea de carácter individual o colectivo.

Un aspecto relevante, que ha generado debates públicos, se refiere a lo que se considera como víctima en la nueva ley. En esta se contempla como tal a aquellas personas víctimas del delito, pero también a quienes sufren violaciones a sus derechos humanos. En principio pueden acogerse a esta ley los que fueron víctimas de la delincuencia organizada, pero también quienes lo fueron de alguna autoridad. Asimismo, se describen tres tipos más (artículo 4):

- Directas: personas físicas que sufrieron algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos.
- Indirectas: los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.

- Potenciales: las personas físicas cuya integridad física o derechos peli-gren por prestar asistencia a la víctima, ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito.

La ley contempla, en el artículo 7, una gama amplia de derechos específicos (34 en total), aclarando que se describen de manera enunciativa, pero que deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, los tratados y las leyes internacionales aplicables en materia de atención a víctimas. Si bien contar con los derechos no es suficiente para garantizarlos en lo cotidiano, el hecho de que se encuentren ampliamente contemplados en una ley es el primer paso para impulsar su exigibilidad. Tan solo para brindar una idea de la relevancia, y a la vez de la complejidad en estos derechos, se exponen algunos:

- A una investigación pronta y eficaz que lleve, en su caso, a la identificación y enjuiciamiento de los responsables de violaciones al derecho internacional de los derechos humanos, y a su reparación integral.
- A solicitar y a recibir ayuda, asistencia y atención en forma oportuna, rápida, equitativa, gratuita y efectiva por personal especializado en atención al daño sufrido desde la comisión del hecho victimizante, con independencia del lugar en donde ella se encuentre, así como a que esa ayuda, asistencia y atención no dé lugar, en ningún caso, a una nueva afectación.
- A la protección del estado, incluido el bienestar físico y psicológico y la seguridad del entorno con respeto a la dignidad y privacidad de la víctima, con independencia de que se encuentren dentro de un procedimiento penal o de cualquier otra índole. Lo anterior incluye el derecho a la protección de su intimidad contra injerencias ilegítimas, así como el de contar con medidas de protección eficaces cuando su vida, integridad personal o libertad personal sean amenazadas o se

hallen en riesgo en razón de su condición de víctima y/o del ejercicio de sus derechos.

Uno de los aspectos que se consideran de mayor dificultad en cuanto a la implementación de la ley es el relativo a una efectiva atención inmediata de la víctima (título tercero, capítulo 1, Medidas de ayuda inmediata), puesto que la adecuada implementación se deja en manos de un mecanismo de respuesta que aún no existe y que en su definición requerirá voluntad política, claridad en encargos y, sobre todo, eficiencia. El desarrollo y la implementación de este mecanismo quedaron en manos de la Comisión Ejecutiva del Sistema de Atención a Víctimas. En el artículo 28 se menciona:

La gravedad del daño sufrido por las víctimas será el eje que determinará prioridad en su asistencia, en la prestación de servicios y en la implementación de acciones dentro de las instituciones encargadas de brindarles atención y tratamiento. Los servicios a que se refiere la presente Ley tomarán en cuenta si la víctima pertenece a un grupo en condiciones de vulnerabilidad, sus características y necesidades especiales, particularmente tratándose de mujeres, menores de edad, adultos mayores y población indígena.

De acuerdo con el artículo 32, la Comisión Ejecutiva definirá y garantizará la creación de un Modelo de Atención Integral en Salud con enfoque psicosocial, de educación y asistencia social, el cual deberá contemplar los mecanismos de articulación y coordinación entre las diferentes autoridades obligadas e instituciones de asistencia pública que conforme al reglamento de esta ley presten los servicios subrogados a los que ella hace referencia.

2.3 Estructura del Sistema Nacional de Atención a Víctimas

El SNAV (artículo 79) será la instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas, y tendrá por objeto proponer, establecer y supervisar directrices, servicios, planes, programas, proyectos, acciones institucionales e interinstitucionales, y demás políticas públicas que se implementen para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas en los ámbitos local, federal y municipal. Ahora bien, la conformación y la coordinación del sistema se aprecian complejos puesto que implican a:

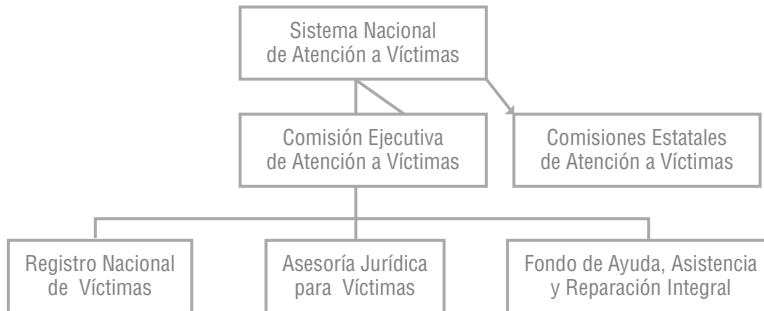
[...] todas las instituciones y entidades públicas federales, estatales, del Gobierno del Distrito Federal y municipales, organismos autónomos, y demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de la protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las víctimas.

2.3.1 Las comisiones ejecutivas

La dirección del SNAV estará a cargo de la Comisión Ejecutiva Federal de Atención a Víctimas y las comisiones ejecutivas de atención a víctimas estatales y del Distrito Federal. Estas instancias conocerán y resolverán los asuntos de su competencia, de conformidad con las disposiciones de la ley, pero asumiendo que debe existir interacción y coordinación:

El Gobierno Federal, los estados, el Gobierno del Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como los sectores social y privado, deberán coordinarse para establecer los mecanismos de organización, supervisión, evaluación y

■ **Gráfica 1** Estructura creada por la Ley General de Víctimas



Nota: Esquema elaborado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH).

control de los servicios en materia de protección, ayuda, asistencia y atención, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a víctimas (artículo 79).

Entonces, la dirección recae en la comisión, pero es necesaria la corresponsabilidad de diversos actores para el cumplimiento y la formación de un verdadero sistema de la atención a las víctimas. Además, debe observarse que entre los sectores que son llamados a incorporarse en el SNAV se ven implicados, además del sector público, el sector social y el privado. Para darle identidad y autoridad, la comisión ejecutiva contará con personalidad jurídica, patrimonio propio y gozará de autonomía técnica y de gestión.

De entrada, la ley pone las bases para una amplia participación ciudadana. Se afirma que la comisión ejecutiva deberá garantizar la representación y participación directa de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil, propiciando su intervención en la construcción de políticas públicas, así como en las labores de vigilancia, supervisión y evaluación de las instituciones integrantes del SNAV, para garantizar un ejercicio transparente de sus atribuciones. Más aún, la comisión, para facilitar la participación (pública y privada), deberá crear comités que posibili-

ten la atención de asuntos especializados. Es también importante tener presente que, en cada entidad federativa, se deberán crear la comisión ejecutiva estatal y los comités especializados.

Como se comprenderá, el SNAV, y particularmente la comisión ejecutiva, contará con atribuciones de alto nivel para poder desempeñar sus funciones, entre estas y tan solo para ejemplificar, se menciona que podrá:

Fijar criterios uniformes para la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, capacitación, profesionalización, evaluación, reconocimiento, certificación y registro del personal de las instituciones de atención a víctimas, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables (artículo 81).

Es decir, definirá el modelo para la integración y la permanencia del personal, en las instituciones del sistema, lo cual puede resultar en conflictos de intereses políticos entre gobiernos o instituciones.

2.3.2 El Registro Nacional de Víctimas

Para el adecuado funcionamiento del SNAV se creará el Registro Nacional de Víctimas, el cual será un apoyo administrativo y técnico que soportará todo el proceso de ingreso y registro de las víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos. Los estados y el Distrito Federal contarán con sus propios registros. Este ayudará a garantizar que las víctimas tengan un acceso oportuno y efectivo a las medidas de ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia.

La solicitud de inscripción de una víctima no implica de oficio su ingreso al registro. Si bien se describe con claridad el procedimiento y se enuncian plazos muy acotados para informar y evaluar la inscripción

al registro, para acceder a las medidas de atención, asistencia y reparación integral previstos en la ley una víctima deberá primero formalizar el ingreso al registro y segundo obtener la “calidad de víctima” (artículo 110). Esta la otorga la comisión ejecutiva (aunque pueden ser otras autoridades), y solo obteniéndola podrá acceder plenamente a los recursos del fondo de ayuda.

2.3.3 El fondo de ayuda, asistencia y reparación integral

El fondo de ayuda se crea con el objeto de brindar los recursos necesarios para el auxilio, la asistencia y la reparación integral de las víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos.

Un aspecto importante en la ley es que asegura recursos federales para el fondo. Se menciona que deberán existir recursos “previstos expresamente para dicho fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que pueda disponerse de dichos recursos para un fin diverso” (artículo 132). Además, el monto que apruebe anualmente la Cámara de Diputados será de 0.014% del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ha sido tema de discusión pública el hecho de que una parte del fondo provendrá subsidiariamente de “los productos de la enajenación de los bienes que sean decomisados en los procedimientos penales, en la proporción que corresponda, una vez que se haya cubierto la compensación, en los términos establecidos en el Código Federal de Procedimientos Penales o en la legislación respectiva” (artículo 132). En cualquier caso, el aporte del gobierno federal debería asegurar las compensaciones a las víctimas de delitos, llegue o no compensación subsidiaria de bienes decomisados. La comisión ejecutiva será la encargada de administrar el fondo por medio de un fideicomiso público.

2.3.4 La Asesoría Jurídica Federal de Atención a Víctimas

Dependiente de la comisión ejecutiva se creará la Asesoría Jurídica Federal de Atención a Víctimas, la cual se entenderá como un área especializada en asesoría jurídica. Cada entidad federativa deberá crear su propia asesoría jurídica. Esta instancia estará integrada por asesores jurídicos, peritos y profesionistas técnicos de diversas disciplinas para ayudar, en forma eficaz, a la defensa de los derechos de las víctimas. La asesoría contará con una junta directiva, un director general y las unidades administrativas que se requieran para el desempeño de sus funciones.

Cada víctima tendrá derecho a un asesor jurídico, el cual elegirá libremente desde el momento de su ingreso al registro. El asesor la representará de manera integral en todos los procedimientos y juicios en los que sea parte, y realizará todas las acciones legales tendientes a su defensa, incluyendo las que correspondan a los derechos humanos, tanto en el ámbito nacional como internacional, entre otras funciones.

3. Comentarios finales

La relevancia de esta Ley General de Víctimas se vincula al complejo contexto social. Su vigencia implica un reconocimiento explícito de que el estado mexicano no ha logrado brindar seguridad y que continúan presentes la violencia y las violaciones a los derechos humanos.

Es importante atender amplia y oportunamente a todas las víctimas y no contribuir a un falso debate sobre la prevalencia en la atención de víctimas provocadas por la delincuencia o de las generadas por las violaciones a los derechos humanos. El punto de partida debe ser que cualquier victimización produce un impacto negativo en la calidad de vida de las personas que la padecen, en su familia y la sociedad en general. Las víctimas requieren apoyo y justicia, lo cual implica, por un lado, asisten-

cia oportuna, pero también la sanción a los responsables y una adecuada reparación del daño.⁷

Obviamente, la Ley General de Víctimas es sumamente compleja; fue difícil llegar a aprobarla y será difícil su cabal implementación. A mediados de mayo de 2013 se dio a conocer que en Jalisco estaban empezando a analizar el monto que podrían destinar para aplicar la legislación, pero nada se menciona sobre crear la comisión ejecutiva estatal, el registro u otras instancias necesarias para que la norma se implemente adecuadamente.⁸ Debe tenerse muy presente que el mayor riesgo para la implementación de la ley radica en que la falta de recursos o una pobre voluntad política la conviertan en letra muerta.

-
7. Valeria Moscoso Urzúa. “Víctimas del delito y víctimas de violaciones a derechos humanos: no hay debate”, en *El Universal*, 13 de mayo de 2013 [DE disponible en: http://blogs.eluniversal.com.mx/weblogs_detalle18385.html].
 8. Analy S. Nuño. “Jalisco revisa recursos disponibles para implementar Ley de Víctimas”, en *La Jornada, Jalisco*, 12 de mayo de 2013 [DE disponible en: <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2013/05/12/jalisco-revisa-recursos-disponibles-para-implementar-ley-de-victimas/>].

LO QUE TODOS DEBEMOS SABER SOBRE LA NUEVA LEY DE AMPARO

■ José Manuel Arballo Flores*
y Enrique Ochoa Ramírez** ■

Desde hace tiempo la comunidad jurídica había considerado como una necesidad urgente actualizar, mejorar y adecuar la Ley de Amparo a la dinámica democratizadora de la sociedad mexicana y a los requerimientos del derecho contemporáneo. Aquí divulgamos algunos puntos de la nueva norma que se consideran básicos para una comprensión mínima y genérica de esta regulación recientemente publicada.

Algunos contenidos de la ley anterior ya no respondían a las exigencias de acceso a la justicia y defensa de los gobernados frente a las autoridades y a los llamados poderes fácticos; tales contenidos se estimaban obsoletos

* Es licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara y maestro en Amparo por el ITESO. Fue secretario de Estudio y Cuenta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, juez de distrito y actualmente es profesor de Amparo en el ITESO y litigante.

** Es licenciado en Derecho por la UIA y maestro en Educación por el ITESO. Fue funcionario en la administración pública federal. Actualmente es profesor de Filosofía y Teoría del Derecho en el ITESO y contralor en aspectos normativos de esta universidad.

y habían adquirido complejidades técnicas que impedían a muchos estar protegidos y amparados. Los contenidos de la norma precedente venían del 1 de enero de 1936 y de sus 30 modificaciones en los más de 77 años en que estuvo vigente,¹ así como de la jurisprudencia producida desde la instauración del juicio de amparo en el siglo XIX.

Las novedades incorporadas en la Ley de Amparo en vigor, publicada el 2 de abril de 2013, tienen importancia y trascendencia para la vida institucional del país y de sus habitantes, en particular por lo que toca a la defensa y la protección de los derechos fundamentales de los gobernados ante los poderes constituidos y no constituidos, como podrá apreciarse —al menos en parte— en este escrito.

Opinamos que la nueva Ley de Amparo abre espacios sustantivos de protección y defensa de los gobernados frente a quienes realizan actos de autoridad que les causan algún agravio. Además, abre la posibilidad de novedosas maneras y actitudes de juzgar y de operar el derecho de un modo más estimativo o axiológico, sin demérito del orden, la certeza e igualdad en la aplicación de las leyes. También posibilita la utilización de herramientas electrónicas para la aplicación y el trámite de nuestro juicio constitucional por excelencia.

1. Derechos humanos

En la nueva Ley de Amparo se incorpora, de manera expresa y formal, que el justiciable sea protegido a través de este proceso constitucional en contra de actos que vulnere cualquiera de los derechos humanos enunciados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que México forma parte; esta posibilidad

1. Cámara de Diputados [DE disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lamp.htm>, consultada el 12 de abril de 2013].

ya había sido reconocida en diversos criterios jurisprudenciales emanados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) con anterioridad a la reforma que aquí se comenta, partiendo de la consideración de que la dignidad humana es precisamente la base y la condición de las demás prerrogativas fundamentales.²

Con esta reforma y otras que las complementaron, se puso a la dignidad del ser humano como centro indiscutible del sistema político y jurídico mexicano; dignidad humana que es anterior y preeminente a otros intereses sociales y políticos; dignidad humana puesta en el primer plano de los fines a alcanzar por la sociedad mexicana y parámetro para orientar las decisiones judiciales.

-
2. “*DIGNIDAD HUMANA, EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.*—El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza sexo, religión o cualquiera otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la *dignidad humana* y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México reconocen el valor superior de la *dignidad humana*, es decir, que en el ser humano hay una *dignidad* que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la *dignidad* de la persona *humana*, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de su personalidad, al estado civil, y el propio derecho a la *dignidad* personal. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la *dignidad humana*, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su *dignidad*. P.LXVI/2009. Amparo directo 6/2008.—6 de enero de 2009.—Once votos.—Ponente: Sergio A. Valls Hernández.—Secretaria: Laura García Velasco. El Tribunal Pleno, el diecinueve de octubre en curso aprobó, con el número LXVI/2009, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de octubre de dos mil nueve” (las cursivas son del autor). Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t.XXX, diciembre de 2009, pp.8 y 9.

El razonamiento esencial que informa la tesis transcrita en la nota al pie coincide, cabalmente, con la dimensión y los alcances de la reforma del artículo primero constitucional del 6 de junio de 2011.

La dignidad humana con contenido, significación y reconocimiento jurídico como valor superior del estado mexicano, es base y condición de los demás derechos fundamentales derivados, aunque no se enuncien, de manera expresa, en la Constitución federal, en las leyes o en las prevenciones generales.

Debe decirse que no es factible prever, en las normas generales, toda la posible variedad de derechos humanos específicos que puedan surgir en el ejercicio de la eminente dignidad de las personas durante su vida en sociedad y, así, tal tarea estará a cargo de la conciencia de los gobernados sobre su dignidad, de las organizaciones civiles, de sus asesores litigantes y, en especial, del Poder Judicial de la federación; por eso, la actividad jurisdiccional adquirirá una dimensión e importancia institucional mayor. La labor jurisdiccional podrá ser más axiológica, en especial para el juicio de amparo, mediante el cual seguirá dando cauce y articulación a todo el derecho mexicano.

Estas consideraciones permiten reflexionar y proponer que el nuevo ámbito del juicio de amparo es esencialmente más amplio y sustancial, demandará otro modo de juzgar y operar el orden jurídico y se podrán identificar, definir, precisar y proteger, en todos los casos, los derechos fundamentales de la persona. En este sentido, la actividad jurisdiccional podrá revelar y determinar derechos sustantivos inherentes al ser humano, acordes con los avances democráticos reales y apegados a los tratados e instrumentos internacionales y a la jurisprudencia internacional.

Respecto de tales derechos humanos, las autoridades mexicanas de los tres niveles de gobierno, y otros poderes sociales que operan de hecho deberán tener absoluto respeto y subordinación, pues si no cumplieran

con ese deber estará disponible, para los habitantes del país, el juicio de amparo.

2. La declaratoria general de inconstitucionalidad contra normas generales

Bajo el imperio de la anterior Ley de Amparo, cuando las sentencias dictadas en este tipo de procesos resolvían sobre la inconstitucionalidad de normas generales, las consecuencias favorables de dichas sentencias se restringían únicamente para quienes habían promovido el juicio correspondiente; esto es, eran de efectos relativos, se decía.

Se entendía como una inconsecuencia jurídica y lógica que las normas generales declaradas inconstitucionales por la vía del amparo siguieran siendo válidas y aplicables para todos los demás gobernados que no hubieran sido protegidos por el juicio de amparo.

Un avance significativo de la nueva legislación, reclamado desde tiempo atrás, es que ahora, previo procedimiento y en ciertas condiciones, las normas generales resueltas como inconstitucionales podrán tener efectos favorables extendidos para todos (*erga omnes*); con excepción, lamentablemente, de las normas en materia tributaria.

Para ello, será necesario que el pleno de la SCJN haga la declaratoria general de inconstitucionalidad, que deberá ser aprobada por una mayoría de ocho ministros, de 11 votos posibles.

Es conveniente señalar que también la nueva Ley de Amparo prevé una vía rápida y previa a la declaratoria general, para excluir del orden jurídico mexicano las normas generales inconstitucionales, aunque tal proceso se encuentra sujeto a la voluntad del legislador que expidió la norma.

La SCJN, después de las dos primeras resoluciones consecutivas de inconstitucionalidad respecto de una norma general, deberá notificar

a la autoridad emisora que esta ha sido enjuiciada como inconstitucional, para que, en su caso, pueda modificarla o derogarla; hecho esto se pueden evitar más agravios a los gobernados y la interposición de más demandas de amparo. Si no ocurriera así, si la emisora no reaccionara, la SCJN podrá reiterar su criterio jurisprudencial por cinco ocasiones en total, sin alguna en contrario, y entonces volver a notificar, por segunda vez, este hecho al emisor para que proscriba la norma. Si el emisor no la modificara o derogara, entonces la Suprema Corte procederá a dictar la declaratoria general con efectos de sentencia definitiva.

Por su parte, los plenos de circuito —que nacen a raíz de la reforma como una nueva estructura judicial— podrán solicitar también al pleno de la SCJN la declaratoria general de inconstitucionalidad para aquellas normas generales que hayan sido declaradas como inconstitucionales por uno o varios tribunales colegiados de circuito dentro de su jurisdicción.

Para todas las demás sentencias de amparo distintas a las dictadas contra normas generales, seguirá rigiendo la pauta de proteger y amparar únicamente a los quejosos que lo hubieren solicitado.

3. Interés legítimo

Tanto en la Constitución como en la nueva Ley de Amparo se incorporó el concepto técnico de “interés legítimo”, que es un nuevo espacio de protección y defensa que, junto con el de “interés jurídico” (que subsiste en la carta magna y en la ley), son parte de los requisitos o condiciones para que el gobernado pueda acceder a la justicia.

Este ajuste es técnicamente confuso y complicado. En ese tenor, debe precisarse que ante un acto de autoridad lesivo del orden jurídico, el gobernado puede invocar un interés simple, jurídico o legítimo para exigir que sea reparado el derecho violado.

Primero, en un extremo, está el interés simple, que se puede describir como la necesidad o la inclinación para reclamar la protección y el amparo de un derecho vulnerado, pero sin que el reclamante tenga relación con este, porque el derecho que reclama no se encuentra dentro de su esfera jurídica personal o porque no tiene una situación especial frente al orden jurídico y, por ello, no puede justificar legalmente su reclamo, por más inclinación, razones o aspiración de justicia que tenga para hacerlo.

En el otro extremo del interés simple está el jurídico, que se puede describir como la necesidad o inclinación para reclamar la protección y el amparo de un derecho, afectado de manera real y actual por un acto de autoridad, del cual el reclamante sea el titular y, por lo mismo, con una relación directa e inmediata con dicho derecho, en atención a que lo que reclama se encuentra reconocido dentro de su estatus, patrimonio o esfera jurídica personal, puesto que, en su caso, se aplica una ley que otorgó el derecho y se asume como titular. Por estos motivos, este puede justificar el fundamento legal de su reclamo y, en consecuencia, tener acceso a la justicia constitucional.

A la mitad de los dos extremos de intereses, el simple y el jurídico, los legisladores ubicaron el concepto de interés legítimo, que al igual que el jurídico se encuentra protegido por la Constitución.

El interés legítimo se puede describir como la necesidad o la inclinación para reclamar la protección y el amparo de “derechos” lastimados por un acto de autoridad, por incumplir esta con una obligación pública impuesta por la norma general, y cuyos “acreedores” del deber no están individualizados como en el caso del interés jurídico pero que, efectivamente, el reclamante sufre la molestia concreta, real y actual a sus derechos. En estos casos, el agraviado debe ser integrante de una colectividad específica, identificable, sin personalidad jurídica, pero con “derechos” difusos que pueden ser molestados por la autoridad. La colec-

tividad posee unos derechos que se extienden entre sus integrantes y, por lo mismo, los individuos identificados con ese grupo guardan una relación indirecta y mediata con dichos derechos.

Cuando exista un acto de autoridad que conculque los “derechos” de la colectividad o grupo y, con ocasión de ello, al mismo tiempo vulnere específicamente los intereses de un integrante de dicha colectividad, el agraviado, sin necesidad de acreditar su interés jurídico —porque no se configura— puede demandar la protección de la justicia federal para defender sus intereses extendidos, pero concretos, que constituyen su interés legítimo, en virtud de la especial situación que guarda frente al orden jurídico.

Por su parte, la demanda colectiva en la nueva Ley de Amparo podrá promoverse por dos o más quejosos que resientan una afectación común, aunque derive de actos distintos, pero que les causen perjuicios análogos, equivalentes y provengan de las mismas autoridades.

4. Las autoridades en el amparo

Conviene precisar que, aunque la previsión de los actos provenientes de particulares no se incorporó a la fracción I del artículo 103 constitucional en la reforma publicada el 6 de junio de 2011, la nueva Ley de Amparo sí contempla que las sentencias dictadas en estos juicios constitucionales protejan a las personas frente a “actos u omisiones” de “particulares”, sumándose a los fines del control del poder, sea quien sea que lo ejerza, y de la gobernabilidad democrática.

Lo anterior se encuentra estatuido en el párrafo final del artículo 1 de la nueva Ley de Amparo, que estipula textualmente lo siguiente: “El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente ley”.

Por actos de autoridad se entendían aquellos que realizaban quienes tenían una investidura de autoridad, de mando y que ejercían legítimamente la fuerza pública para hacer valer sus determinaciones. Después de una evolución paulatina del concepto, en el juicio de amparo, el acto de autoridad se considera como aquel que crea, modifica o extingue, de manera unilateral y obligatoria, sin consentimiento del afectado, una situación jurídica individual o general, que vulnera sus derechos fundamentales.

El acto u omisión de autoridad, para efectos del amparo, no depende de su naturaleza formal, o sea, de un acto proveniente de alguien investido por un nombramiento, jerarquía o de una estructura de los tres niveles de gobierno centralizado, descentralizado o desconcentrado, sino de uno que tenga la aptitud o la posibilidad de crear, modificar o extinguir, de forma unilateral y obligatoria, una situación jurídica del gobernado, causándole una lesión a sus derechos fundamentales.

En esta categoría de actos cabrían los efectuados por otros poderes no constituidos ni investidos, justamente, los de personas de derecho privado, los particulares, cuyos actos u omisiones son equivalentes a los de autoridad, porque crean, modifican o extinguen, de manera unilateral y obligatoria, la situación jurídica de las personas y que pueden vulnerar su esfera legal. Nos referimos —entre otros— a organismos financieros, iglesias, partidos políticos, concesionarios de servicios públicos de transporte, organizaciones no gubernamentales (ONG), escuelas y universidades, incluidas las administradas por particulares.

Los juzgadores federales valorarán, en cada situación, si el acto u omisión de autoridad se configura en sí mismo y no por la naturaleza formal y, una vez que se analice la materia objeto del mismo, comprobarán si lo hubo. Además, en el caso de actos de autoridad de personas de derecho privado, deberán corroborar que las funciones del particular, con las que actuó, están previstas en una norma general. A propósito de

los esfuerzos que hacen muchos grupos de la sociedad, conviene seguir afianzando la idea garantista en nuestra estructura jurídica, protegiendo al máximo los derechos básicos y procurando disminuir, paulatinamente, los poderes establecidos y los privados.

5. La suspensión

Con frecuencia, los medios de comunicación hacen del conocimiento público que alguna persona, grupo u organización privada obtuvo una “suspensión”, y casi siempre se entiende como que ya se consiguió el amparo y la protección definitiva de la justicia federal. Esto no es exacto. Cuando alguien tiene acceso al juicio de amparo, puede solicitar al juzgador que lo conoce que ordene de inmediato a las autoridades (públicas o privadas) detener o aplazar la ejecución del acto de autoridad que se reclama, hasta que el juicio se resuelva, sin que esta suspensión se entienda que ya se resolvió a favor de quien la obtuvo.

El propósito garantista implicado en la suspensión es conservar la materia del juicio de amparo hasta dictar la sentencia definitiva y no permitir que el acto de autoridad que se reclama, oportunamente, se ejecute a pesar de la solicitud de amparo y protección contra él, con probable daño al que solicitó el amparo.

La incorporación de la teoría de la *apariencia del buen derecho*, utilizada en algunas ocasiones por la jurisprudencia anterior a la expedición de la nueva Ley de Amparo, es uno más de los avances constitucionales referidos en dicha legislación. La modificación constitucional a la fracción X del artículo 107 del 6 de junio de 2011, dispuso que cuando la naturaleza del acto lo permita, el órgano jurisdiccional de amparo *deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social*.

Mediante la aplicación de esta teoría, el juzgador recibe la confianza y la credibilidad de la sociedad, en el sentido que hará un análisis inicial,

pero concienzudo, de que el acto reclamado podría ser, en efecto, inconstitucional y por ello causar daño al reclamante. Pero al mismo tiempo del análisis inicial, el juez deberá ponderar si el aplazamiento de la ejecución del acto de autoridad no traerá consecuencias sociales graves. Basta con que el citado juzgador determine, si la naturaleza del acto lo permite, que aparentemente el quejoso pueda tener razón en reclamar sus derechos, para que aquel dicte la medida de la suspensión para que los actos de autoridad —incluyendo los de las de derecho privado— se detengan, sin afectar el interés social.

Pero gracias al análisis inicial del buen derecho y a la ponderación de los efectos que podría producirse en el interés social, se puede negar la suspensión del acto reclamado y dar curso a la ejecución del acto de autoridad, en espera de la sentencia definitiva.

La nueva ley prevé que no se otorgue suspensión en los amparos en que, de concederse, se continúe con la producción o el comercio de narcóticos; se impida la ejecución de campañas contra el alcoholismo y drogas; se evite el pago de alimentos; se afecten los intereses de menores o incapaces; se interrumpan o impidan los procedimientos de intervención en entidades financieras que impliquen la protección a los intereses de los ahorradores o salvaguarden la estabilidad del sistema de pagos, etcétera.

Esta teoría busca que las personas interesadas en fines no enteramente lícitos, no usen la suspensión del acto de autoridad reclamado para mantener, en la “legalidad”, una situación indebida en sí misma, y alcanzar beneficios de diferente índole, en especial cuando se trata de amparos administrativos.

En resumen, que con las novedades que incluye la Ley de Amparo recién publicada se logran avances reales en materia de protección y defensa de los derechos básicos, que buscan consolidar la vigencia del estado de derecho y la democratización del país.

SORPRESIVA REFORMA EN TELECOMUNICACIONES

▪ Cristina Romo* ▪

La presentación de una iniciativa para reformar siete artículos de la Constitución en materia de telecomunicaciones, por parte del presidente Enrique Peña Nieto, en el marco del Pacto por México, el 11 de marzo de 2013, fue una sorpresa puesto que este tema ha sido retrasado por más de tres décadas.

Son numerosas las iniciativas que se han presentado para reformar la Ley Federal de Radio y Televisión que nació obsoleta, en 1960, 40 años después de que la radiodifusión se instalara en el país. Y a casi 20 años de que se promulgara la Ley Federal de Telecomunicaciones, lo que ocurrió en 1995, los avances tecnológicos en esta materia no pueden más que indicarnos que la legislación vigente no responde ni a las realidades de esa industria ni a las necesidades del país ni a los derechos de los ciuda-

* Es maestra emérita del ITESO y miembro de la Asociación Mexicana del Derecho a la Información.

danos como usuarios de los medios electrónicos de comunicación y de las telecomunicaciones.

De todos es sabido que los intereses mercantiles de quienes han detentado las concesiones, además de impedir la renovación jurídica, han sido sumamente activos en establecer alianzas, complicidades, contubernios, tanto entre ellos como con los gobiernos federales en turno. Por eso, la sorpresa no fue solo la presentación de la iniciativa sino que haya sido avalada por todos los partidos y saludada con beneplácito por los poderosos concesionarios.

El proceso de la reforma constitucional que se llevó a cabo en 2013, en la LXII Legislatura federal, se puede dividir en siete etapas:

- Presentación de la iniciativa, el 11 de marzo.
- Aprobación en la Cámara de Diputados, el 21 de marzo.
- Discusión y aprobación, el 19 de abril, por parte de la Cámara de Senadores.
- Regreso de la minuta a la cámara de origen, y vuelta a la revisora el 25 de abril.
- Aprobación definitiva por el Congreso de la Unión, el 30 de abril.
- Aprobación por parte de los congresos de las entidades federativas.
- Publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

1. La presentación de la iniciativa

Tras presentar Peña Nieto la iniciativa, esta fue turnada de inmediato a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. El 13 de marzo, más de 300 legisladores avalaron y firmaron el documento y, de algún modo, exhortaron a la comisión a aprobarla lo más pronto posible, porque “es urgente para el país”, según dijeron. Llama la atención que no se haya hecho el encargo también a la Comisión de Radio

y Televisión ni a la de Comunicaciones de discutirla, y que se haya presentado en la Cámara de Diputados y no en el Senado, donde el tema ha sido recurrente por varios lustros.

La reforma incluye una serie de propuestas que se han venido trabajando desde hace décadas por organismos de la sociedad, por grupos de legisladores y por académicos, para lograr la democratización de los medios de comunicación y el uso social extendido de las telecomunicaciones; un tema que se ha retrasado deliberada, oportuna e interesadamente.

Con la aprobación de esta iniciativa se reforman siete artículos constitucionales. Los más significativos: el 6, donde se garantiza el derecho a la información; el 7, que preconiza la libertad de expresión, y el 28 que sienta las bases contra los monopolios; además del 27, 73, 78, 94 y, al final, también el 105.

Según la exposición de motivos, la reforma pretende

[...] hacer realidad el acceso de la población a las tecnologías de la información y la comunicación, incluida la banda ancha [Además] impulsar, de manera integral, un sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión [entiéndase que el término incluye también a la televisión] regido por criterios de competencia efectiva, regulación eficiente, efectividad de los actos que expresan la rectoría del Estado.

Para lograr esos fines, la reforma incluye, entre otros, los siguientes puntos:

- Las telecomunicaciones y la radiodifusión se convierten en materia constitucional.
- Expandir la infraestructura de la banda ancha, y la reducción de costos.
- Creación de dos órganos constitucionales autónomos que garanticen los derechos: la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofeco) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel).

- Concentrar en una sola disposición jurídica lo relativo a las telecomunicaciones y la radiodifusión.

De especial importancia es señalar que tanto la Cofeco, como la creación del Ifetel significan la recuperación de la rectoría del estado en la materia, en vez de que la tengan el gobierno y los poderes fácticos.

La Cofeco tendrá por objeto garantizar la libre competencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios y las prácticas monopólicas.

Por su parte, algunas de las facultades del Ifetel serán: administrar el espacio radioeléctrico; otorgar y revocar concesiones; regular la concentración; declarar actores preponderantes en el mercado y definir los mecanismos para acotar la concentración; ordenar la desincorporación de activos; regular el equilibrio en la difusión de la publicidad.

2. Aprobación en la Cámara de Diputados

La discusión en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados fue notablemente fácil. Solo los legisladores de Movimiento Ciudadano presentaron reservas ante algunos artículos, que no fueron discutidas.

Una vez que la minuta fue aprobada por la comisión, el 14 de marzo, el documento fue turnado para su aprobación en el pleno. El tema fue puesto en la agenda del 21 de marzo como primer punto; sin embargo, pasaban las horas, se desahogaban asuntos tan “vitales” como el punto de acuerdo de si era válido que cualquiera de los diputados pudiera pedir un minuto de silencio por alguna persona muerta, en vez de hacerlo con anticipación a la mesa directiva, y la reforma no entraba.

Lo que ocurría es que se establecieron grupos de discusión al margen de la comisión para llevar todo cocinado al pleno. De hecho, el mismo día 21 un comité alterno, formado por dirigentes de los tres partidos principales, miembros del Consejo Rector del Pacto por México, los coordinadores parlamentarios y funcionarios de la Presidencia de la República estuvieron trabajando durante horas para incluir algunas modificaciones al documento original. Fueron nueve horas de espera para que, por fin, el tema fuera presentado.

Alrededor de las 11 de la noche, la reforma fue aprobada en lo general, con la incorporación de las modificaciones estudiadas, con una votación de 414 votos a favor, 50 en contra y ocho abstenciones. Se solicitaron 92 reservas que se presentaron una a una sin que se aprobara la discusión de ninguna. A las cuatro de la mañana del día siguiente, la reforma quedó aprobada en lo general y en lo particular.

Ricardo Mejía Berdeja, diputado de Movimiento Ciudadano y miembro de la Comisión de Puntos Constitucionales, no dejó de denunciar el desaseo del proceso legislativo y estuvo pidiendo que la minuta regresara a la comisión. Puesto que se trata de una reforma constitucional, le parecía inadecuado que la mayor parte del contenido esté situado en artículos transitorios, que son solo para fines temporales. El punto de preocupación era que lo que ahí se establece puede ser cambiado al elaborar la legislación secundaria.

Respecto al proyecto original fueron pocas las modificaciones que se hicieron, pero sustantivas:

- El tema más controvertido, y la principal razón del retraso, fue el relativo a la televisión de paga: *must carry* y *must offer*. Se decía que se trataba de favorecer a unos y desfavorecer a otros. La gratuidad en la oferta de los canales abiertos debía ser solamente para la televisión por cable y no para la que se hace por satélite. Cuando se llega al acuerdo, enton-

ces se argumenta que las empresas que ofrecen otros servicios, como es el caso de Dish, sí deben pagar por incluir los canales abiertos. Al fin, quedó gratuito y obligatorio solo si el canal tiene una cobertura geográfica de 50%.

- En cuanto a la inversión extranjera, se aprobó 100% para las telecomunicaciones. Para la radiodifusión, quedó en 49%, pero con la misma reciprocidad por parte de los países de donde proceda la inversión.
- Se suprimió la opinión del Poder Ejecutivo para el otorgamiento de las concesiones. Se incorporó la opinión técnica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y se introdujo la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar los montos de las contraprestaciones.
- Se redujo el salario de los comisionados del Ifetel, que no podrá ser mayor al del presidente de la república.

3. La discusión y aprobación en la Cámara de Senadores

Una vez aprobada la minuta en la cámara de origen, inmediatamente fue enviada al Senado, con la esperanza de que la aprobación fuera también rápida y eficiente, puesto que el periodo ordinario de sesiones terminaría el último día de abril. Pero el presidente de esta cámara, Ernesto Cordero, se adelantó a anunciar que la reforma sería estudiada y debatida sin prisa; que se realizarían las consultas necesarias y que se tomarían el tiempo que hiciera falta para llevar a cabo un debate parlamentario a fondo, fungiendo como cámara revisora real.

El estudio de la minuta se dispersó entre cuatro comisiones: Comunicaciones y Transportes, Radio y Televisión, Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, así como dos más, solo con voz: Gobernación y Justicia. Se hicieron consultas entre funcionarios, expertos e involucrados. El secretario de Comunicaciones y Transportes afirmaba que la

Internet gratuita implicaba la estatización del servicio y es contraria a la competencia. Por su parte, los empresarios de la radiodifusión repetían argumentos que han expresado por años, respecto a dar cabida a los medios comunitarios porque “significan competencia desleal, provocan la saturación del espectro y violan la libertad de expresión”.

El Consejo Coordinador Empresarial se manifestó públicamente en contra de las atribuciones asignadas a la Cofeco y centró su propuesta de suprimir la suspensión de actos en caso de un amparo, lo que constituyó el eje de la discusión en el Senado. Los empresarios también cuestionaron la concentración de poder en el Ifetel y la autonomía de los dos órganos.

Las organizaciones sociales, especialmente la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi), académicos, profesionales de los medios y ciudadanos en general, estuvieron muy atentos en todo el proceso. Las acciones promovidas por la Amedi y su participación en las consultas fueron muy significativas en el ánimo de los legisladores.

4. Regreso de la minuta a la cámara de origen y vuelta a la revisora el 25 de abril

El dictamen en la Cámara de Senadores fue aprobado el 19 de abril. En este se incorporó la suspensión de actos hasta que se resuelva el juicio de amparo, que podrán presentar los concesionarios en contra de las resoluciones de la Cofeco y del Ifetel. Con esta modificación y otras más bien puntuales, como aligerar los requisitos para ser comisionados en los dos órganos, el dictamen fue regresado a la Cámara de Diputados, en donde corrigieron el párrafo relativo a este tema en el artículo 28; lo devolvieron al Senado y por fin la reforma constitucional a las telecomunicaciones fue aprobada el 30 de abril, último día del periodo ordinario de sesiones. El paso siguiente fue turnar la reforma a los congresos de los estados para la aprobación respectiva.

5. Publicación de la reforma

Una vez que 24 congresos locales la aprobaron, la reforma fue publicada el 11 de junio en el *Diario Oficial de la Federación*. A partir de esta fecha, corren los 180 días para constituir los órganos autónomos, promulgar la legislación secundaria y enfrentar todo lo que la reforma implica.

6. El contenido de la reforma

La clave de la reforma está en el artículo 6, en el cual se garantiza el derecho a la información, así como en el artículo 28, que está ahora expuesto al trabajo posterior en la elaboración de la legislación secundaria, en la que atestigüaremos enfrentamientos, discrepancias, reclamos, reivindicaciones, acuerdos; no será fácil.

Podemos señalar como los temas más significativos de esta reforma a los mencionados más arriba, a saber: que la radiodifusión y las telecomunicaciones sean materia constitucional; que la mayoría de los mexicanos puedan hacer uso de las telecomunicaciones y a menor costo, y la creación de dos órganos autónomos que garanticen los derechos que quedan consagrados en los artículos 6 y 7, que son: libre acceso a información plural y oportuna (no solo la información pública sino también la de interés general a través de los medios); acceso a las tecnologías de información, como son la radiodifusión, la banda ancha y la Internet; integración de la población a la sociedad de la información y el conocimiento; que los servicios de telecomunicación sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad, y los de radiodifusión con calidad y pluralidad en beneficio de la cultura a toda la población, y la libertad de difundir opiniones, información e ideas a través de cualquier medio.

No se puede decir que los legisladores no trabajen (cuando hay periodo ordinario), pero sí lo hacen ineficientemente por estar cuidándose las espaldas y los intereses partidistas. ¿Cómo es posible que, si están trabajando en una reforma constitucional al artículo 6, no aprovechen para incluir también lo relativo a la transparencia y al Instituto Federal de Acceso a la Información, que tienen pendientes? Esta discusión se deja para otra ocasión.

La reforma incluye también temas de excepcional importancia, como los siguientes:

- Se prohíbe la censura oficial a la libertad de expresión y la censura por vías o medios indirectos como la venta del papel y la adjudicación discrecional de las frecuencias.
- El estado deberá garantizar que la radiodifusión sea un servicio público de interés general y sea prestado en condiciones de competencia y calidad a toda la población.
- Poner a disposición del mercado de la radiodifusión una mayor cantidad de espectro, para permitir la entrada de nuevos competidores. Se abren a licitación dos cadenas nacionales de televisión abierta.
- Crear un consejo consultivo ciudadano que funja como órgano asesor del Ifetel en la observancia de los principios establecidos en los artículos 6 y 7 constitucionales.
- Desaparecer el sistema de concesiones y permisos para quedar solo como concesiones, aunque en los debates la radio de servicio público, la comunitaria y la indigenista no alcanzaron el beneficio de ser independientes en lo económico.
- Prohibir la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística, así como la publicidad engañosa.

- Cuidar que la programación dirigida a la infancia respete los valores y los principios del artículo 3 constitucional.
- Autorizar 100% la inversión extranjera en servicios de telecomunicación, y hasta 49% en radiodifusión, con la misma reciprocidad por parte del país inversor.
- Obligar el *must carry* y el *must offer* en la televisión de paga.
- Establecer tipos penales que castiguen severamente las prácticas monopólicas y la concentración.

“Si hay una reforma indispensable para la democracia es precisamente la de telecomunicaciones y radiodifusión”, afirmó con énfasis la Amedi. Estemos atentos y midamos con precisión los seis meses de plazo que se establecen para completar la legislación; se constituyan adecuadamente, y desde la sociedad, los órganos garantes; se liciten las dos cadenas, cuidando que sean de verdad nacionales y de beneficio social; se preste atención a los contenidos de la radiodifusión; se atienda con atingencia a los medios públicos, comunitarios e indigenistas; se armonicen las reformas con otras disposiciones jurídicas y organismos, como con la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) de la Secretaría de Gobernación, y muchos temas más.

Esperemos que la aprobación de estas reformas a la Constitución sea la base para que podamos tener telecomunicaciones que lleguen a todos los habitantes del país y un mejor sistema de medios de comunicación, y se encamine con ello a que contemos con las condiciones reales para un verdadero y pleno ejercicio del derecho a la comunicación, requisito indispensable para vivir en democracia y justicia social.

UNA “CRUZADA” PARA SUPERAR LA POBREZA EN MÉXICO

▪ Ana Paola Aldrete González* ▪

El tema de la pobreza en México no es nuevo. Desde hace más de tres décadas se han implementado diversas estrategias y programas sociales con la intención de reducir el número de personas que viven en la pobreza. Pese a todos los esfuerzos no se ha logrado una disminución significativa de este fenómeno, que se estima que afecta a cerca de la mitad de los pobladores del país.

Entre los problemas que persisten y dificultan la reducción de la pobreza en México están el incremento a los precios de alimentos y combustibles; insuficiente creación de empleos; puestos laborales con pocas prestaciones o sin ellas; largas jornadas de trabajo; bajos salarios; inseguridad; violencia; desigualdad, entre otros.

* Es profesora-investigadora del Departamento de Economía, Administración y Mercadología del ITESO, y coordinadora del Campo Estratégico de Acción en Pobreza y Exclusión.

Con el fin de reducir la pobreza y “garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de los 7.4 millones de mexicanos que hoy viven en condición de pobreza extrema”,¹ el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto lanzó, el 21 de enero de 2013, la Cruzada Nacional contra el Hambre, la cual se analizará tras realizar un breve recuento de los principales programas que se han implementado en el país para abatir este fenómeno.

1. Los programas sociales para el combate a la pobreza en México

Durante el periodo de la posguerra, al igual que otros países latinoamericanos, México siguió una estrategia para la sustitución de importaciones, en la que había una fuerte intervención del estado. La política social se encontraba ligada al desarrollo económico a través de empleos formales. Debido a esto se creó, en esa época, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).² Pese a que un número importante de personas contaban con esta garantía, había grupos como los trabajadores informales, los campesinos y los indígenas que se encontraban excluidos. Esto genera una división en cuanto a la protección social, es decir, están los que cuentan con los privilegios y los que no.

Durante el sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970–1976) se expandieron, de manera importante, las políticas sociales en las áreas de salud, educación, vivienda y seguridad social, así como los subsidios alimentarios. Esto continuó en el gobierno del presidente José

1. Así se establece en la explicación acerca de qué es la cruzada, que se puede consultar en la página oficial de esta: <http://sinhambre.gob.mx/>
2. Darcy Tetreault. “La política social y los programas para combatir la pobreza en México, ¿oportunidades para quienes?”, en revista *Estudios Críticos del Desarrollo*, Universidad Autónoma de Zacatecas, vol.II. núm.2, México primer semestre, 2012 [DE disponible en: <http://estudiosdeldesarrollo.net/critical/rev2/2.pdf>].

López Portillo (1976–1982), debido principalmente a las grandes reservas petroleras encontradas.

A partir de este momento, los pobres comenzaron a visibilizarse y ser considerados como objetos de las estrategias de atención y protección.³

El sistema de bienestar que prevalecía en esa época era fragmentado, con subsidios a los alimentos para toda la población y tenía una tendencia hacia la universalización de la educación y la salud, e incluía subsidios a la vivienda y pensiones para trabajadores sindicalizados, funcionarios públicos y fuerzas armadas.⁴ Pero pese a la expansión que se había dado en la protección y la mejora en la calidad de vida de grandes sectores de la población, seguían existiendo grupos vulnerables, así como una amplia brecha de desigualdad.

Entonces estalló la crisis económica de 1982, que marcó de manera importante el rumbo y las decisiones que se tomarían en el país.

En el caso de la pobreza, creció de manera significativa, lo que impulsó la creación de programas sociales buscando evitar un drástico descenso en la calidad de vida de la población.⁵ En tanto, el gobierno, encabezado entonces por Miguel de la Madrid Hurtado (1982–1988), empezó a implementar estrategias neoliberales, caracterizadas por una menor presencia del estado y una mayor liberalización de las fuerzas del mercado. El supuesto que había detrás era que de esta manera la economía crecería a pasos agigantados, creando riqueza y prosperidad para todos.

3. *Idem.*

4. Véase Valencia, en Tetreault. *Op. cit.*

5. Ernesto Cohen. “Oportunidades: lecciones aprendidas y retos pendientes”, en *Una Nueva agenda económica y social para América Latina*, São Paulo / Santiago de Chile, IFHC / CIEPLAN, 2008 [DE disponible en: http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones/Publicacao_1790_em_31_07_2008_12_47_11.pdf; Concepción Ceja. “La política social mexicana de cara a la pobreza”, en *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol.VIII, núm.176, Barcelona, noviembre de 2004 [DE disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-176.htm>]

A la par, México adoptó las recomendaciones de ajuste estructural hechas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre las cuales estaba la de hacer un profundo recorte a la política social.⁶ Esto agudizó los efectos de la crisis y repercutió en un descenso en la calidad de vida, que cimbró a los trabajadores, quienes fueron los que sufrieron el mayor peso del proceso de ajuste estructural.

Al arranque de su administración (1988–1994), el presidente Carlos Salinas de Gortari lanzó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el cual tenía como objetivo atender a los pobres, principalmente a los que vivían en pobreza extrema, tanto de zonas rurales como urbanas. Los fondos eran distribuidos a criterio del gobierno federal sin tomar en cuenta a los gobiernos estatales ni municipales. Se crearon los comités de solidaridad con el propósito de desarrollar proyectos comunitarios de pequeña escala. Este programa creció rápidamente hasta quedar integrado por tres subprogramas: bienestar social, producción y desarrollo regional.

En la década de los noventa, la política social cobró mayor relevancia y se asumió la necesidad de realizar un trabajo sistemático y sostenido, que diera como resultado la disminución de la pobreza. Las expectativas de que las reformas económicas realizadas bastarían para lograr una recuperación que permitiera enfrentar los efectos de la crisis no se confirmaron. Por el contrario, resultó evidente que el fenómeno de la pobreza no era coyuntural, por lo que era necesario la generación de programas que permitiera a las personas salir de esta situación, así como proteger a aquellas que estuvieran en riesgo de padecerla a consecuencia de la inestabilidad económica.⁷

El paradigma de la generación de un estado de bienestar universal fue abandonado, y se comenzó con la implementación de transferencias

6. Tetreault. *Op. cit.*

7. Cohen. *Op. cit.*; Ceja. *Op. cit.*

condicionadas para los pobres extremos, a cambio de que mantuvieran a los niños en la escuela, que visitaran regularmente la clínica de salud local y asistieran a cursos y talleres. La apuesta para la superación de la pobreza se centró en la creación de capital humano.

En 1995, pocos meses después de que Carlos Salinas dejara la presidencia en manos de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994–2000) llegó otra crisis. Esta fue reflejo de la enorme inestabilidad estructural del país. México aún no había superado los estragos del desajuste anterior cuando ya se tenía que lidiar con uno nuevo. La desigualdad y la pobreza se profundizaron.

Una vez que el país alcanzó cierta estabilidad macroeconómica, Ernesto Zedillo decidió reemplazar el Pronasol por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). La mayor apuesta estaba en romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.⁸ La focalización siguió consolidándose como la estrategia para la transferencia de recursos económicos.

En 2000 se da la alternancia y Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (PAN) llega a la presidencia (2000–2006) tras 70 años del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el poder. Entonces comenzaron los debates y las especulaciones acerca del futuro del Progresá, así como del rumbo que debería tomar la política social mexicana.

El programa insignia del PRI no salió indemne. Se le hicieron varios ajustes: se cambió de nombre a Oportunidades; se comenzó a atender a zonas semiurbanas y después a grandes ciudades; se incluyeron nuevos mecanismos de transferencia directa en efectivo; se complementó la estrategia de combate a la pobreza con oportunidades laborales, protección social y la creación de patrimonio a partir de vivienda e infraestructura social.⁹

8. Tetreault. *Op. cit.*; Ceja. *Op. cit.*

9. Tetreault. *Op. cit.*

Esta ampliación del programa mostró un cambio en el discurso acerca de la necesidad de generar nuevos empleos y oportunidades para la población, como factor central para mejorar las condiciones de vida; sin embargo, ni el presupuesto ni las acciones se orientaban hacia allá.

En 2002 se creó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), con el propósito de desarrollar un método oficial de medición de este fenómeno. Desde entonces, la pobreza fue clasificada como alimentaria, de capacidades y de patrimonio.

También se creó la Ley General de Desarrollo Social, para garantizar que ante una nueva crisis no pudiera reducirse, de manera drástica, el gasto destinado a los programas sociales, como había sucedido anteriormente.¹⁰ Además, se instauró el Seguro Popular para atender a la población del sector informal y que es altamente vulnerable por tener dificultad para atender los requerimientos mínimos de salud.

Felipe Calderón sucedió a Vicente Fox en la presidencia y dio continuidad al programa Oportunidades. En su campaña, este aseguró que una de sus apuestas centrales sería la generación y el acceso a empleos de calidad; sin embargo, fue poco lo que logró. Durante su gestión (2006–2012) prevaleció la creación de empleos temporales, con pocas prestaciones, con alta flexibilización laboral, supresión de salarios, etcétera.

Araceli Damián¹¹ e Ivonne Vizcarra¹² comentan que la pobreza y el hambre que se viven en México no se deben a la carencia de recursos sino a la falta de voluntad política, ya que actualmente existen muchos medios disponibles para garantizar la alimentación y la calidad de vida de los seres humanos.

10. *Idem.*

11. Araceli Damián. “Hambre y pobreza en el mundo”, en *El Financiero*, 7 de enero de 2013.

12. Ivonne Vizcarra. “Entre desigualdades de género: un lugar para las mujeres pobres en la seguridad alimentaria y el combate al hambre”, en revista *Argumentos*, vol.21, núm.57, México, mayo–agosto de 2008.

2. Algunos datos sobre la pobreza en México

La pobreza es un fenómeno que ha persistido durante el capitalismo. Actualmente, se estima que la mitad de las personas del mundo, alrededor de cuatro mil millones,¹³ vive en esta situación. Su permanencia nos muestra que la gran mayoría de las estrategias económicas, sociales y políticas generadas para paliarla ha tenido resultados muy modestos.

Damián¹⁴ y Vizcarra¹⁵ sostienen que la pobreza en el mundo, y sobre todo la pobreza extrema, está siendo subestimada al considerar como indicador exclusivo el hambre, dejando fuera el resto de las necesidades humanas como vivienda, transporte, vestido, combustible, etcétera.

La pobreza es un tema multidimensional, por lo que resulta necesario abordarla y atenderla desde esta perspectiva. Es importante no solo considerar el rezago educativo sino mejorar la calidad educativa, generar más y mejores condiciones de empleo, avanzar en la protección de la seguridad social, entre otros factores.

En México se consideran pobres a aquellas personas que “cuentan con un ingreso inferior a la línea de bienestar y que tienen al menos una carencia social”.¹⁶

La pobreza es un problema social que impone graves limitaciones al desarrollo físico, intelectual y social de la gente que la padece. Vivir en esta condición niega la igualdad de oportunidades entre los individuos y evidencia los rezagos en materia del ejercicio de los derechos humanos, económicos y sociales.¹⁷

13. Damián. *Op. cit.*

14. *Idem.*

15. Vizcarra. *Op. cit.*

16. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de evaluación de la política de Desarrollo Social en México 2012*, México, Coneval, 2012.

17. *Idem.*

Algunos de los datos más recientes, generados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), nos muestran que entre 2008 y 2010 se dio un incremento de la población que no tiene acceso a la alimentación. Se estima que 46.2% de los mexicanos, es decir 52 millones de personas, vive en esta condición; de ellos, 10.4%, esto es 11.7 millones, vive en pobreza extrema. También destaca que seis de cada diez mexicanos no tienen derecho a la seguridad social; una tercera parte de la población carece de servicio a la salud y uno de cada cuatro no accede a los servicios básicos en la vivienda, así como que uno de cada cinco tiene rezago educativo.¹⁸

Como se puede observar, el panorama en México no es nada halagüeño al tener a casi la mitad de su población con limitaciones importantes.

Hablar de pobreza es hablar de carencia, de escasez, de no tener derechos, de no contar con lo mínimo para garantizar un nivel de consumo energético.¹⁹

Ignacio Román señala que, generalmente, el diseño de las políticas públicas está centrado en aspectos económicos, restándole importancia a las dimensiones sociales y ambientales. Entre los aspectos centrales que estima que deberían considerarse para la elaboración de políticas integrales están la sustentabilidad ambiental; la inversión en infraestructura para el transporte público eficiente y de calidad; garantizar la calidad de la educación; generar vivienda ambiental y socialmente digna; favorecer y apoyar a las empresas micro, pequeñas y medianas; redistribución del ingreso entre los hogares, personas y empresas; la creación de empleos que respete los derechos laborales; la generación de mercados internos de trabajo; considerar los efectos que ha tenido en las personas el aumento

18. *Idem.*

19. Ignacio Román. "Consulta ciudadana sectorial de infraestructura y servicios para el desarrollo de Guadalajara", documento no publicado, 2013; Vizcarra. *Op. cit.*

de la inseguridad, la delincuencia, la criminalidad, etc.; la transformación y el desgarramiento que ha sufrido el tejido social a partir de todos estos factores. Indica que conceptualizar de manera integral los fenómenos es construir de manera simultánea política social, ambiental y económica.²⁰

3. Una “cruzada” como alternativa para superar la pobreza

Al arranque de su administración (2012–2018), en Chiapas, Enrique Peña Nieto lanzó la Cruzada Nacional contra el Hambre. El decreto señala que se trata de una estrategia de inclusión y bienestar social que será implementada desde un proceso participativo.

La “cruzada” está dirigida a las personas que viven en pobreza multidimensional extrema y que, por tanto, tienen dificultades para acceder a la comida. Sus objetivos son los siguientes:²¹

- Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada para las personas que viven en pobreza multidimensional extrema y que tienen carencia de alimentos.
- Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
- Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
- Minimizar la pérdidas poscosecha y de alimento durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
- Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

20. Román. *Op. cit.*

21. Véase la página: <http://sinhambre.gob.mx/>

El programa señala que, en una primera etapa, se trabajará en 400 municipios seleccionados de acuerdo con la incidencia que tienen de pobreza extrema. En el país existen aproximadamente 28 millones de personas que carecen del ingreso necesario para cubrir sus necesidades alimentarias y solo serán atendidos 7.4 millones de mexicanos.

José Agustín Ortiz menciona que desde que se lanzó la “cruzada” resultaba evidente que “no era una política social destinada a aumentar la cohesión, el empleo, el desarrollo”. Este programa fue creado para poder transferir recursos económicos a comunidades donde el PRI necesita generar una base clientelar debido a que la oposición tiene mayor fuerza ahí y está buscando vulnerarlos.²²

Al revisar la estrategia contra el hambre propuesta por el gobierno federal llaman la atención varias cosas:

- Los objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre tienen un enorme parecido a la estrategia que fue lanzada por la Organización de las Naciones Unidas en Río de Janeiro. La diferencia principal se centra en la incorporación de la participación comunitaria.
- La selección de los municipios ha sido un punto ampliamente discutido. Resalta el que muchas de las localidades identificadas por el Coneval por tener altos índices de pobreza extrema no hayan sido incluidas. Alejandro Encinas²³ realizó un análisis de los municipios que serán atendidos y ha señalado que al menos la mitad no sería clasificable en carencia alimentaria.
- En el decreto de la Cruzada Nacional contra el Hambre hay muchas buenas intenciones, pero no queda claro cuáles van a ser los mecanis-

22. José Agustín Ortiz Pinchetti. “La cruzada de la simulación”, en *La Jornada*, 21 de abril de 2013 [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/04/21/opinion/010o1pol>].

23. Citado en Ortiz. *Op. cit.*

mos y las estrategias que se van a implementar para conseguir la inclusión y el bienestar de las personas en pobreza extrema.

- La Cruzada Nacional contra el Hambre no hace referencia a las desigualdades ni señala por qué, pese a los distintos programas y recursos destinados a disminuir la pobreza, no se han logrado los resultados esperados.²⁴
- Se propone la creación de comités comunitarios como una estrategia para vincular las acciones del gobierno con la comunidad. La idea es interesante; sin embargo, habría que cuestionarse acerca de la sobrecarga que esto representa para las personas que lo realicen.

Para que una estrategia logre tener un impacto en la reducción del hambre y de la pobreza resulta necesario:

- Que los programas sociales no sean utilizados con fines electorales y como estrategia para generar una base clientelar.
- Hacer que los empresarios de este país creen empleos estables, con prestaciones y con sueldos que les permitan a las personas poder tener una alimentación adecuada.²⁵
- Para que un proyecto gubernamental logre impactar realmente en la disminución de la pobreza, el hambre y la desnutrición resulta necesario emprender un viraje de la política económica y social del país, donde el centro sea la generación de derechos y, por ende, de bienestar; de lo contrario, seguiremos simulando con programas asistencialistas.
- Antes de seguir creando nuevos programas sociales resulta indispensable revisar y realinear los objetivos y el presupuesto de los ya existentes.²⁶

24. Adolfo Sánchez. “La cruzada y los cruzados”, en *La Jornada*, 24 de enero de 2013 [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/01/24/opinion/023a2pol>].

25. Miguel Ángel Velázquez. “Ciudad Perdida”, en *La Jornada*, 30 de mayo de 2013 [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/05/30/capital/036o1cap>].

26. Gustavo Gordillo. “El reto del hambre cero”, en *La Jornada*, 2 de febrero de 2013.

- Resulta indispensable un cambio de paradigma al nivel social, económico y ambiental, ya que de no hacerlo seguiremos reproduciendo las condiciones que producen, en este país, las enormes brechas de desigualdad y pobreza.²⁷
- Las estrategias del gobierno federal resultan contradictorias, pues se crean programas que tienen como objetivo disminuir el hambre y la pobreza, pero al mismo tiempo se promueven reformas laborales que debilitarán las condiciones de los trabajadores.²⁸
- Otra incongruencia es que, en vez de pactar con productores nacionales de alimentos, campesinos y ganaderos (como se señala) para impulsar a los mercados internos, lo que en la realidad se hace es buscar a las empresas transnacionales productora de refrescos y alimentos chatarra. ¿Cruzada contra el hambre?²⁹

Algunas de las diferencias principales entre la Cruzada Nacional contra el Hambre y el programa Fome Zero de Brasil son:

- En Brasil hubo crecimiento económico sostenido. Se generaron mayores empleos de calidad y un sistema de crédito para las actividades de pequeños productores, así como para la población menos favorecida. Los salarios se incrementaron de manera paulatina, pero importante. Se buscó reducir el hambre pero también la desigualdad.
- El programa articulaba la demanda alimentaria, generada por la transferencia de recursos a los más pobres, con la oferta por medio de un impulso a los pequeños productores, a través del apoyo a la agricultura familiar y a la adquisición de alimentos.

27. Sánchez. *Op. cit.*

28. Gabriela Rodríguez. “El hambre y las mujeres”, en *La Jornada*, 25 de enero de 2013 [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/01/25/opinion/022a1pol>].

29. Enrique Galván. “Dinero”, en *La Jornada*, 20 de abril de 2013.

- Los comités de ciudadanos y de gestión fueron electos directamente por la población para supervisar los recursos públicos destinados.

Podemos notar que en el programa Fome Zero de Brasil la pobreza fue atendida de manera multidimensional, es decir, se hicieron modificaciones estructurales al nivel económico, social y político, mientras que en México la Cruzada Nacional contra el Hambre no busca un cambio de paradigma ni dotar de derechos a los sujetos sino que se orienta a ser uno más de los múltiples programas asistencialistas existentes que imposibilitan la transformación del escenario social.

4. Conclusiones

Si uno de cada siete miembros de la especie sufre hambre, ello se debe fundamentalmente a la estructura inmoral, irracional y absurda que prevalece en el mundo actual. El hambre se erradica de inmediato cuando se atienden sus causas estructurales, mediante actos elementales de justicia global.³⁰

En pleno siglo XXI se han logrado avances importantes en cuanto al bienestar social de los mexicanos; sin embargo, millones de personas aún padecen hambre, lo cual resulta inaceptable. Por eso, tiene que ser una prioridad para la política social de este país lograr que las familias mexicanas tengan un piso básico de bienestar.

La Cruzada Nacional contra el Hambre está llena de buenas intenciones y de pocas claridades, por lo cual resulta necesario dar seguimiento a las acciones emprendidas para observar los aciertos y las dificultades que

30. Víctor Toledo. "Hambre y modelo político-económico", en *La Jornada*, 22 de enero de 2013.

se vayan presentando. Será fundamental corroborar si el discurso y la práctica llegan a encontrarse.

Resulta central, como lo señala Damián,³¹ visibilizar y poder evaluar el sufrimiento que genera en las personas la sensación prolongada de hambre, así como los efectos emocionales que produce el vivir en esta condición. La gente que padece hambre no puede tener un buen desarrollo social y laboral.

31. Damián. *Op. cit.*

CARTA DE UN JESUITA VIEJO AL PAPA JESUITA

▪ Jesús Vergara Aceves* ▪

Han pasado ya dos meses de tu elección y aún no salgo de mi asombro: ¡que hayan elegido papa a un jesuita!¹ Este otro jesuita octogenario se ha estado preguntando qué nos quiere decir el Señor con esto.

Por lo pronto, quiero compartirte, por si te ayuda, una pasión, un sueño y algunas tareas pendientes.

-
- * Es licenciado en Filosofía por el Instituto Libre de Filosofía en México; licenciado y doctor en Teología por la Universidad de Innsbruck, Austria, y doctor en Filosofía por la UNAM. Tiene estudios posdoctorales en Filosofía y Sociología en la Universidad de Toronto y la de Chicago.
1. El 13 de marzo de 2013 se eligió al cardenal argentino Jorge Mario Bergoglio, de 76 años, como el papa número 266 de la iglesia católica. El sumo pontífice, el primero surgido de América Latina, es miembro de la Compañía de Jesús desde 1969. Eligió el nombre de Francisco en honor a Francisco de Asís, un santo al que se identifica con la paz, la pobreza y un estilo de vida sencillo.

1. Una pasión

Mi pasión es por llegar a vivir, como los primeros apóstoles, al Jesús de Nazaret tal como nos lo narran los evangelios. Esa pasión por Jesús de Nazaret me evoca e integra a la primera intención que tuvo San Ignacio al fundar la Compañía de Jesús: ser compañeros del mismo Jesús de Nazaret dispuestos a ir por todo el mundo, por indicación concreta del romano pontífice, para anunciar el evangelio en la forma más eficaz y en los lugares que, a pesar de su conflictividad, prometan más fruto espiritual.

Uno de los frutos más importantes que he obtenido de los estudios ignacianos es el redescubrimiento de la intención primera que tuvo San Ignacio de Loyola al fundar la Compañía de Jesús, de lo más profundo de la espiritualidad ignaciana, como se patentiza a lo largo de sus *Ejercicios Espirituales*: la entrega total al servicio del anuncio del reino en todo el mundo—universo, “Porque el bien cuanto más universal es más divino”.

En consecuencia, la primera intención de la Compañía de Jesús es entregarse totalmente a ese servicio universal del anuncio del reino, tal como lo hizo Jesús de Nazaret, por el mundo—universo, especialmente donde haya mayor necesidad: “el que quiera venir conmigo, niéguese a sí mismo, tome su cruz y sígame”. Esta entrega del jesuita se realiza con la ayuda del romano pontífice. Porque el papa, como pastor universal, tiene un conocimiento constante del mundo entero y es el que mejor puede señalar al jesuita dónde hay mayor necesidad y urgencia de anunciar “el reino del Padre”. Como se consta por la lectura de los evangelios, esta expresión compendia toda la Revelación que Cristo nos hace: vino a revelar ese reino y darlo en toda su vida, muerte y resurrección.

San Ignacio decide entregarse totalmente a esta misión, a este ideal, pidiendo a los primeros jesuitas el voto solemne de obediencia al mandato del papa en servicio del mundo—universo.

2. Un sueño

El sueño que tengo es llevar ese mensaje del Evangelio hasta las entretelas más íntimas del hombre de hoy.

Quiero compartir contigo, querido Francisco, los aspectos del hombre en el mundo actual, en lo individual, en lo social y en lo cultural.

2.1 En lo individual

El hombre de hoy ha perdido notablemente su libertad; se ha convertido en un administrador u operador de lo que mandan los poderes económicos y políticos globalizados. Debe rendir en su trabajo de operador, que es tan acelerado que no tiene tiempo para vivir, desde el sentido común, la sabiduría que le fortalece su capacidad de libertad.

La sabiduría es ese saber desinteresado que da la vida cuando se mantiene una apertura de conciencia a los demás, al cambio de los tiempos y a las reflexiones de sentido común. No es, pues, un saber científico que se demuestre; son opiniones amplias sobre la vida y el hombre, de manera que se mantiene siempre lo más abierta posible a las experiencias humanas. Si hacemos una comparación fotográfica diríamos que es la apertura de la cámara a un gran angular que abarque todos los detalles de la escena.

Entendemos la libertad como una capacidad de elegir ante la realidad, de tomar decisiones ante acontecimientos y actitudes para volverse más humanos y comprometidos. La libertad se mueve ante distintos valores en su crecimiento, pero, por su debilidad, puede también escoger los antivalores que destruyen. La libertad, pues, implica un conocimiento racional de las situaciones y una elección ante los valores o contra los antivalores para rescatar la vida y hacerla más humana.

San Ignacio de Loyola, en las circunstancias históricas que le tocó vivir del paso de la edad media a la moderna, es pionero en recuperar la sabiduría y la libertad que lleva el hombre dentro de sí. Ayudado e impulsado por *la devotio moderna*, siente especialmente en sí y en sus compañeros la necesidad de abandonar el racionalismo de una escolástica ya decadente y revitalizar la riqueza interior; percibiendo las muy amplias inclinaciones de la conciencia, el discernimiento en ellas y la hondura de la libertad humana que puede tomar decisiones plenas.

Desde esta completa comunicación de conciencia, San Ignacio puede edificar su espiritualidad, especialmente el discernimiento de las mociones interiores. Procede desde un movimiento que contrasta con el del hombre de hoy; del amplio conocimiento interior nace la sabiduría humana que hace posible el ejercicio de la libertad. Según esta dialéctica, San Ignacio de Loyola es el antídoto de la globalización que esclaviza al hombre, hasta lograr que solo ejecute lo que se le manda.

De aquí se comprenderá un poco más por qué la tradición actual sobre los jesuitas insiste en acusarlos de que siempre buscan “escapatoria” a ejecutar lo mandado en el interior, tanto de la iglesia como de las naciones.

2.2 En lo social y cultural

Esta globalización cada vez más poderosa está siendo estudiada, como tú papa Francisco bien sabes, por los filósofos del desarrollo de las dinámicas históricas. No me refiero, pues, a la historiografía, sino a la dinámica interior que se va dando con el avance de la historia.

Los entendidos la miran como la oposición entre los elementos de auténticos valores humanos y los inhumanos. Cuando en esta tensión prevalecen los primeros se dice que hay un progreso histórico, un creci-

miento cultural; en cambio, cuando dominan los antivalores se habla de decadencia histórica.

El presente, ¿se mira como un progreso o como una decadencia? No faltan pensadores que sostienen que los elementos inauténticos pesan cada vez más, y hacen inclinar la balanza hacia la decadencia; apuntan a la creciente injusticia económica entre los países ricos y los países pobres, a una infelicidad humana que, desesperadamente, busca superarse pero que encuentra caminos de inautenticidad como la diversión superficial, el alcoholismo, la drogadicción, hasta llegar a la violencia inhumana, como por desgracia repiten las noticias con frecuencia, particularmente en la prensa, con casos aun psicóticos de asesinatos de inocentes y del suicidio del mismo asesino.

La espiritualidad ignaciana no se queda solo en el interior del individuo; acompaña también la dinámica de la historia del mundo y exige estar siempre atento al momento presente. Con estas escasas pinceladas del futuro de la historia quiero, querido hermano Francisco, invitarte a que pienses si no es providencial para la iglesia el que te hayan elegido a ti, un papa jesuita que, por vocación, por formación y por práctica de tu apostolado, has estado siempre presente en los actuales cambios estructurales de esta sociedad.

¿No es providencial que un jesuita, con formación ignaciana, elegido papa de la iglesia universal, pueda ayudarla a romper con estructuras pasadas que dañan el anuncio evangélico, y que procure llevar a esta comunidad de fieles a transformarse en sí misma para anunciar el reino de los cielos?

Queda un capítulo todavía más hondo por explorar y enriquecer. Será el fruto de un intercambio profundo e interpersonal que tenga el interior mismo del hombre moderno, en su encuentro con los demás: mantener una conciencia abierta a los otros, sin prejuicios precautorios

de estar frente a un probable enemigo en la lucha por la vida y de cerrarle las intenciones más hondas de su interior.

Esta disposición, profundamente evangélica e ignaciana, es la condición de posibilidad para formar una conciencia social poderosa que fortalezca a la sociedad misma.

3. Tareas

Papa Francisco, me atrevo a compartirte los principales puntos que veo que hay que cambiar, tanto en el Vaticano como en la Compañía de Jesús. Si me permites te indicaré, en primer lugar, los cambios que me parecen necesarios para la Compañía y dejo para el final el problema más difícil y hondo que es el de modificar el Vaticano.

3.1. Compañía de Jesús

En vida misma de San Ignacio se vio que era necesario institucionalizar esa vocación original. Los compañeros de Jesús confirieron el carácter de institución eclesiástica a la Compañía de Jesús. Aunque el jesuita era libre para obedecer solo al papa, la institucionalización eclesiástica fue condicionándolo, poco a poco, para atender a otras muchas cosas que no eran directamente el bien más universal y más divino, y encasillarse entre lo que la iglesia llama “vida consagrada”. Los compañeros de Jesús se fueron transformando poco a poco en Compañía de Jesús, cada vez más establecida en diversas circunscripciones eclesiásticas. Esta transformación viene desde los años de gobierno del mismo San Ignacio de Loyola.

El ser compañeros de Jesús ha quedado siempre en la espiritualidad jesuítica, como lo más importante, pero coartado por el propio derecho de la Compañía. Con su crecimiento y la dificultad del romano pontífice para los nombramientos de tantos jesuitas, dado su intenso trabajo, la

asignación de esta misión fue dejándose prácticamente al padre general, y esto tuvo como consecuencia restringir, todavía más, la asignación de trabajos en la misión prácticamente solo a la Compañía: a los provinciales y superiores, como se hace en todas las congregaciones de la “vida consagrada”.

Como se ve, la Compañía de Jesús volvió a caer en las estructuras jurídicas de la iglesia: en el Vaticano y en cada una de sus provincias.

3.2. Vaticano

El Vaticano, como institución, ha tenido por siglos un poder universal. Ese poder, sin embargo, no ha sido solamente espiritual sino también social, económico y político. Es un estado independiente, *sui generis*; es reconocido, en esos aspectos, por todas las naciones, aunque se profesen en ellas distintas religiones y creencias.

Esta institución vaticana ha prestado grandes servicios, tanto durante los conflictos de discordancias y guerras entre los países como dentro de una misma nación.

También ha habido movimientos de reacción frente a la injusticia del capitalismo moderno; uno muy notable surgió en América Latina y se extendió por el mundo entero entre los católicos: la opción por los pobres, libre de ideologías, como una inclinación evangélica de la iglesia.

Otra ayuda muy importante han sido las lecturas de muchas comunidades cristianas, que han vuelto, con mayor fidelidad, al Jesús de los evangelios y a tener un mayor conocimiento y seguimiento de él.

Por otra parte, los estudios científicos y multidisciplinarios sobre Jesús de Nazaret son también un aporte invaluable para los cristianos que quieren vivir hondamente su fe.

He notado una deficiencia durante el pontificado de Juan Pablo II: relegó, entre otros muchos mensajes del Vaticano II, el escudriñar “los

signos de los tiempos”, que pretende que la iglesia se adapte a ellos para hacer más comprensible el mensaje evangélico.

Por desgracia, las medidas que ha tomado la iglesia para acercarse al mundo de hoy han sido bastante insuficientes, porque es necesario entregarse con mayor decisión al conocimiento del hombre actual.

Esto es indiscutible, pero también se acentúa, cada vez más, una visión del Vaticano muy unilateral, como un poder económico y político que maneja prácticamente el cristianismo solo como una religión y no como una vida en todos sus aspectos, y se vale de aquella para crecer y obtener más poder. Hay una incredulidad e indiferencia del hombre actual que ya no recibe el mensaje primordial de la venida del reino.

En las manifestaciones religiosas que conocemos, como peregrinaciones y reuniones en las iglesias, hay un fenómeno que quisiera recalcar ahora, dado el mundo globalizado en que vivimos. La historia nos descubre como el fenómeno religioso que aparece en ciertos lugares como una manifestación sobrenatural, a unas personas privilegiadas; de ahí se siguen unas prácticas religiosas que, poco a poco, se van convirtiendo en reliquias. La vivencia desaparece fácilmente y lo que permanece por más tiempo es el rito; eso lo vemos aquí en México, tanto en el cristianismo tradicional como en las religiones indígenas, y por eso decimos que al desaparecer la vivencia religiosa queda solo el rito que se practica, que con el tiempo termina en una celebración popular ya no religiosa. En la actualidad, el catolicismo mexicano nos muestra el crecimiento de un indiferentismo que empieza a verse en la práctica de la vida y que, poco a poco, se va apoderando de los sujetos hasta dejarles solo algunos cuantos ritos religiosos que puntualmente obedecen. Un ejemplo muy doloroso del cristianismo religioso es la asistencia dominical a la eucaristía; todavía hay masas que aún no abandonan del todo la religión, que asisten a la misa dominical y a la celebración de otros sacramentos como el bautismo y el matrimonio, pero que ya su vida es totalmente independiente de esa

actitud religiosa. Si esa indiferencia persiste el rito termina por secarse y morir. Hay también, en mucho menor grado, el fenómeno complementario, pues hay gente que nunca ha ido a misa y que en una eucaristía bien compartida tiene un llamado hondo a revivir la religión y disfrutar del amor de Dios y de los prójimos. En la actualidad, hay varios movimientos renovadores en este sentido.

En todas estas tareas, un papa jesuita puede realizar obras de alcance insospechado. Espero que el Señor te conduzca, ahora que eres sucesor de Pedro, por un discernimiento espiritual para realizar su mayor gloria y el mayor bien de la iglesia y del mundo.



ITESO
Universidad Jesuita
de Guadalajara

ISBN 978-607-7808-88-6



9 786077 808886